



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
MESTRADO PROFISSIONAL EM AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

CARLOS SÉRGIO SALES MORORÓ

**DEMOCRACIA NO ORÇAMENTO PÚBLICO EM FORTALEZA: UMA
AVALIAÇÃO DO CICLO DE PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO (2016 - 2023).**

FORTALEZA

2024

CARLOS SÉRGIO SALES MORORÓ

DEMOCRACIA NO ORÇAMENTO PÚBLICO EM FORTALEZA: UMA AVALIAÇÃO
DO CICLO DE PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO (2016 -2023).

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Avaliação de Políticas Públicas, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Avaliação de Políticas Públicas. Área de concentração: Avaliação de Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Gil Célio de Castro Cardoso.

FORTALEZA

2024

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Sistema de Bibliotecas

Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

- M816d Mororó, Carlos Sérgio Sales.
Democracia no orçamento público em Fortaleza : uma avaliação do ciclo de planejamento participativo (2016- 2023) / Carlos Sérgio Sales Mororó. – 2023.
116 f. : il. color.
- Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Centro de Ciências Agrárias, Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas, Fortaleza, 2023.
Orientação: Prof. Dr. Gil Célio de Castro Cardoso.
1. Democracia. 2. Orçamento Participativo. 3. Governança Orçamentária. 4. Poder local. I. Título.
CDD 320.6
-

CARLOS SÉRGIO SALES MORORÓ

DEMOCRACIA NO ORÇAMENTO PÚBLICO EM FORTALEZA: UMA AVALIAÇÃO
DO CICLO DE PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO (2016 -2023).

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Avaliação de Políticas Públicas, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Avaliação de Políticas Públicas. Área de concentração: Avaliação de Políticas Públicas.

Aprovada em: 29/07/2024.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Gil Célio de Castro Cardoso (Orientador)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof. Dra. Victoria Régia Arrais de Paiva
Universidade Federal do Cariri (UFCA)

Prof. Dr. Samuel Leite Castelo
Universidade Estadual do Ceará (UECE)

Aos meus pais, minha esposa e meus filhos.

AGRADECIMENTOS

Ao Prof. Dr. Gil Célio de Castro Cardoso, pela excelente orientação.

Aos professores participantes da banca examinadora, Prof. Dra. Victoria Régia Arrais de Paiva e Prof. Dr. Samuel Leite Castelo, pelo tempo dedicado e pelas valiosas colaborações e sugestões.

Aos servidores públicos entrevistados, pelo tempo concedido nas entrevistas.

Aos colegas da turma de mestrado, pelas reflexões, críticas e sugestões recebidas.

“Nossa luta não é só por democracia, mas por outra civilização.” - Pepe Mujica.

RESUMO

O presente trabalho dissertativo trata-se de uma avaliação da política pública do Orçamento Participativo, que no município de Fortaleza é atualmente denominada Ciclo de Planejamento Participativo. Sua metodologia permite anualmente que os habitantes do município contribuam e votem nas propostas que consideram prioritárias para sua região, as quais podem vir a ser incorporadas à Lei Orçamentária Anual (LOA) do ano seguinte. Esta pesquisa tem como objetivo geral avaliar de que forma esta política participativa tem atuado como um instrumento para a promoção da gestão democrática no âmbito do ciclo orçamentário da Prefeitura de Fortaleza. Com base no modelo de Avaliação em Profundidade proposto por Rodrigues (2008) e dialogando com o paradigma pós-construtivista contra-hegemônico de Raul Lejano (2012), parte-se da construção de uma avaliação de política pública que leva em consideração os quatro eixos de avaliação propostos por Rodrigues (2008): conteúdo da política, trajetória institucional, espectro temporal e análise de contexto de formulação. Com relação aos seus caminhos metodológicos, seu propósito foi elaborar um entendimento sobre o caso específico da política pública estudada, sem a pretensão de generalização, razão pela qual foi delineada como um estudo de caso. Para atingir seus objetivos, a pesquisa foi precedida por pesquisa bibliográfica, análise documental, entrevistas semiestruturadas e observação sistemática. Para análise e interpretação dos dados coletados, utilizou-se a estratégia de construção de uma cadeia lógica de evidências (Gil, 2009). Como resultado, compreendeu-se que a metodologia do Ciclo de Planejamento Participativo enfrenta desafios devido ao abandono tanto pelo poder público quanto pela população, que não vê resultados concretos. A complexidade orçamentária representa uma barreira significativa, exigindo simplificação e o uso de tecnologias para facilitar o engajamento. Para fortalecer a participação, é necessário promover a inclusão social nas diversas etapas do ciclo orçamentário, capacitando os envolvidos, eliminando obstáculos terminológicos e aproveitando as tecnologias para uma interação mais abrangente e eficiente.

Palavras-chave: democracia; orçamento participativo; governança orçamentária; poder local.

ABSTRACT

This dissertation evaluates the participatory public policy known as the Participatory Budget, which in the municipality of Fortaleza is currently referred to as the Participatory Planning Cycle of Fortaleza. This policy allows residents to annually contribute to and vote on proposals deemed priorities for their region, which may be incorporated into the Annual Budget Law (LOA) of the following year. The main objective of this evaluative research is to assess how the methodology of the Participatory Planning Cycle functions as a tool for promoting democratic management within the municipal budgeting process in Fortaleza. Employing Rodrigues's (2008) In-Depth Evaluation model and engaging with Raul Lejano's (2012) post-constructivist counter-hegemonic paradigm, the study evaluates the policy through four dimensions: policy content, institutional trajectory, temporal and territorial scope, and context analysis of formulation, as well as the experiences of various stakeholders. Methodologically, the study is designed as a case study with no intention of generalization, following a bibliographic review, document analysis, semi-structured interviews, and systematic observation. To derive meanings from the collected data, a logical chain of evidence strategy was utilized (Gil, 2009). The evaluation found that the Participatory Planning Cycle methodology faces challenges due to abandonment by both the government and the public, who perceive a lack of tangible results. Budgetary complexity is a significant barrier, necessitating simplification and the use of technology to enhance engagement. Strengthening participation requires promoting social inclusion at various stages of the budgeting cycle, training participants, removing terminological obstacles, and leveraging technology for more comprehensive and effective interaction.

Keywords: democracy; participatory budgeting; budgetary governance; local power.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Prevalência de palavras de acordo com as propostas eleitas entre os anos de 2017 e 2022	88
Figura 2 - Instrumentos de Planejamento disponíveis para a consulta no Portal de Transparência de Fortaleza	93
Figura 3 - Relatório de mensagens enviadas à Câmara Municipal	93

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 -	Série histórica das despesas primárias nos últimos dez anos	80
Gráfico 2 -	Comparativo da quantidade de votos totais ao longo dos anos	87
Gráfico 3 -	Comparativo das despesas previstas com as executadas no programa de Gestão Participativa e Social do município de Fortaleza.	96
Gráfico 4 -	Comparativo de despesa orçamentária prevista e executada ao longo do tempo	97

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Função do ator no ciclo orçamentário conforme o estágio	30
Quadro 2 - Dez princípios de boa governança orçamentária da OCDE	76

LISTA DE ABREVIATURAS

COP	Conselho do Orçamento Participativo
CPP	Conselho do Planejamento Participativo
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IP	Instituições Participativas
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LOM	Lei Orgânica Municipal
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MAPP	Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OP	Orçamento Participativo
PP	Planejamento Participativo
PPA	Plano Plurianual
PT	Partido dos Trabalhadores

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	14
1.1	Justificativa	19
1.2	Objetivos	21
1.2.1	<i>Geral</i>	21
1.2.2	<i>Específicos</i>	21
1.3	Estruturação do Trabalho	22
2	BASES TEÓRICO-METODOLÓGICAS DA PESQUISA	
	AVALIATIVA	23
2.1	Bases Teóricas da Pesquisa Avaliativa	25
2.3	Percursos Metodológicos da Pesquisa Avaliativa.....	27
2.3.1	<i>Área de Estudo</i>	28
2.3.2	<i>Participantes da pesquisa.....</i>	30
2.3.3	<i>Instrumentos e processos de coleta de dados</i>	31
2.3.4	<i>Métodos e técnicas de análise de dados.....</i>	32
3	BASES CONCEITUAIS DA POLÍTICA PARTICIPATIVA.....	34
3	Bases democráticas dos orçamentos participativos	34
3.1	<i>Democracia Deliberativa.....</i>	35
3.1.2	<i>Democracia Liberal-Pluralista</i>	37
3.1.3	<i>Democracia participativa</i>	41
3.2	O poder local e a descentralização democrática.....	46
4	CAMINHOS PARA A PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA NO	
	BRASIL: O CICLO DE PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO EM	
	PERSPECTIVA	52
4.1	A participação democrática no Brasil: caminhos que levaram ao Ciclo	
	de Planejamento Participativo	52
4.2	O contexto social, político e econômico de formulação da política	
	participativa	60
4.3	Transformações normativas e marcos legais: a gestão democrática do	
	orçamento como um objetivo?	64

4.4	Os deslocamentos temporais da política participativa no município de Fortaleza	71
5	ORÇAMENTO PARTICIPATIVO E A DINÂMICA ORÇAMENTÁRIA.....	75
5.1	Governança orçamentária	75
5.2	A gestão participativa e o planejamento orçamentário	81
6	AVALIAÇÃO DA METODOLOGIA DO CICLO DO PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO: A DIMENSÃO PARTICIPATIVA DO CICLO ORÇAMENTÁRIO	86
6.1	Caminhos para uma cidadania ativa: dados e documentos orçamentários abertos, transparentes e acessíveis.....	90
6.2	Governança participativa: adotando caminhos para o desenvolvimento da política participativa.....	95
6.3	Participação Autêntica ou Meramente Conformidade? Desvendando a Efetividade do Ciclo de Planejamento Participativo	99
7	CONSIDERAÇÕES FINAIS	102
	REFERÊNCIAS	106
	APÊNDICE A - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO	114
	APÊNDICE B - ROTEIRO DAS ENTREVISTAS.....	115
	APÊNDICE C - ROTEIRO DE OBSERVAÇÃO SISTEMÁTICA	116

1 INTRODUÇÃO

Segundo o Dicionário Aurélio (1999), o termo "avaliação" significa a determinação de valor, preço ou importância para algo. No contexto de políticas públicas, a avaliação representa um importante instrumento de governança pública, fornecendo informações e subsídios para a tomada de decisão tanto dos gestores quanto dos seus formuladores e implementadores. Além disso, quando a avaliação passar a lançar seu olhar também para a compreensão dos acontecimentos e da realidade experimentada pelos seus atores, abrem-se novos caminhos para a promoção e desenvolvimento das políticas públicas.

Sob esses novos olhares, é preciso destacar, desde o início, que, ao avaliar uma política pública cujo objetivo central é o fortalecimento do sentimento de cidadania por meio da democratização da gestão pública, deve-se considerar, além das tradicionais questões de avaliação, como a política se relacionou com os diferentes contextos sociais, econômicos e culturais pelos quais passou ao longo de sua existência.

Dessa forma, para avaliar uma política pública que envolve a participação social através da metodologia comumente chamada de Orçamento Participativo – OP, cuja história remonta ao período de redemocratização do país e foi amplamente estudada nas décadas de 90 e início dos anos 2000, é necessário compreender seu comportamento diante de um cenário diferente, ou seja, frente aos atuais contextos de recuo democrático e ameaça à própria democracia vivenciados a partir de 2014.

Dito isso, sinais de recuo democrático no mundo incluem o sucesso eleitoral de líderes autoritários dentro da própria ordem democrática e a ascensão de partidos políticos alheios aos consensos democráticos vigentes. Sem a intenção de aprofundar-se no tema, como exemplos mundiais temos a vitória da campanha pelo Brexit¹ (saída do Reino Unido da União Europeia) e a eleição, seguida pela recusa de Donald Trump, presidente dos Estados Unidos, em aceitar a derrota eleitoral, culminando na invasão do parlamento e tentativa de golpe de Estado (Ayres Pinto, Moraes, 2020).

¹ A *Vote Leave*, campanha oficial pelo Brexit, investiu metade de seu orçamento em uma empresa de marketing político com base em análise de dados. De forma semelhante, Donald Trump dedicou 44% de seu orçamento de propaganda às mídias digitais. O problema central é a ideia de que, no cerne desse fenômeno internacional de erosão da democracia, está uma estratégia digital empregada especialmente pela direita radical, a fim de manipular processos democráticos (Ayres Pinto, Moraes, 2020).

Já na América Latina, os acontecimentos que ameaçam a democracia são, como sempre, os golpes de Estado agora considerados de “novo tipo”, quando a partir de uma perda de apoio político, inventa-se uma desculpa para destituição dos governantes via processos que desvirtuam as normas vigentes sob o silêncio das “instituições que estariam funcionando”, como ocorrido no Paraguai em 2012, no Brasil em 2016 e na Bolívia em 2019.

Os movimentos de restrição da participação social e recuo democrático no Brasil tiveram seu ápice durante o processo de impeachment sem crime² de uma presidenta democraticamente eleita, mas começaram mesmo antes do seu afastamento, quando, dois dias após a sua reeleição³ foi sustado, pelo Poder Legislativo, o Decreto n.º 8243/2014, que instituía a Política Nacional de Participação Popular. Posteriormente, esse decreto foi inteiramente revogado pelo Decreto 9759/2019 de Jair Bolsonaro, que extinguiu as políticas de participação da administração pública federal⁴ e eliminou, numa canetada, boa parte dos conselhos de políticas públicas, restando apenas aqueles criados por lei.

Os contextos dessa nova agenda antidemocrática já começariam a ficar evidentes logo após a eleição de 2014, quando as políticas econômicas implantadas pelo governo reeleito são avessas à agenda eleita, e que se aprofundam mais após a queda da Presidenta Dilma Rousseff, quando o novo mandatário põe em prática um programa de governo derrotado naquela eleição, com a aprovação de reformas estruturais liberalizantes visando atender a financeirização da economia.

Essa agenda liberalizante que, em síntese, é explicada pela pressão do capital financeiro por políticas de austeridade que limitam a despesa pública e que, por sua vez, estrangulam as políticas de caráter redistributivo do Estado Social por meio dos cortes em programas de saúde,

²**Jornal Nacional.** TRF-1 mantém arquivada uma ação de improbidade administrativa contra a ex-presidente Dilma Rousseff. G1. Rio de Janeiro, 2023. Disponível em: <https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2023/08/23/trf-1-mantem-arquivada-uma-acao-de-improbidade-administrativa-contr-a-ex-presidente-dilma-rousseff.ghtml>. Acesso em: 15 de dezembro de 2023.

³**Câmara dos Deputados.** Deputados derrubam decreto dos conselhos populares. Brasília, 2014. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/443908-deputados-derrubam-decreto-dos-conselhos-populares>. Acesso em: 15 de dezembro de 2023.

⁴**PUTTI, Alexandre.** Bolsonaro decreta o fim dos conselhos sociais criados por Dilma. Brasília, 2019. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/politica/bolsonaro-decreta-o-fim-dos-conselhos-sociais-criados-por-dilma>. Acesso em: 25 de fevereiro de 2023.

educação, assistência social e outros serviços públicos, com consequências negativas, em geral, para a população mais pobre.

É diante desses contextos internacionais e nacionais que se tem uma agenda de corte dos gastos públicos que influencia negativamente a disputa pelos recursos públicos durante os processos de planejamento e execução das despesas governamentais. Uma agenda socioeconômica marcada pela criação de instrumentos legais que, embora objetivem frear o endividamento dos Estados, acabam por restringir a soberania do eleitorado e dos futuros governos eleitos no que diz respeito às finanças públicas, em nome de evitar a inquietação e obter a “confiança” dos mercados (Streeck, 2019).

Ademais, é diante desse cenário que o planejamento governamental, quando envolve a decisão acerca da destinação dos recursos públicos, acaba sendo efetuado de forma centralizada pelos representantes eleitos e órgãos burocráticos do Estado, deixando comumente grande parte da população alheia aos seus resultados. Esse modo de governar, numa perspectiva econômica e social, pelo menos em se tratando de municípios, tem levado a um grande desencontro entre as necessidades da população e o conteúdo do planejamento, colaborando para o sentimento de descrédito da população em relação às políticas públicas.

Levando em consideração esses aspectos, as políticas públicas dos Orçamentos Participativos, quando surgiram a partir da década de 80, visavam sobretudo a reversão dessa sensação de baixa participação social na gestão pública. Assim, ao promover a participação popular, com o objetivo de construir uma cultura de diálogo e colaboração entre o governo e a sociedade, os OPs operaram com o intuito de que as demandas da população fossem atendidas de forma mais equitativa. Sendo mais específico, os OPs tinham como foco principal a descentralização de parte do poder decisório sobre os rumos das leis orçamentárias municipais e idealizavam o rompimento da exclusividade decisória sobre onde alocar os recursos públicos, algo até então quase sempre restrito aos representantes eleitos e à burocracia do Estado (Avritzer, 2002; Santos, 2002).

Após o sucesso dessa experiência participativa, especialmente em grandes cidades como Porto Alegre e Belo Horizonte, a metodologia do Orçamento Participativo se expandiu no Brasil, na América Latina e na Europa. Mas, diferente dos municípios, onde existiram milhares de experiências durante esses últimos 30 anos, nos Estados existiram pontuais experiências,

com pontuais experiências participativas no Rio Grande do Sul, Ceará, Minas Gerais, Santa Catarina e Espírito Santo (Allegretti; Herzberg, 2004).

No Governo Federal, embora já sob o novo governo eleito em 2022, e apesar de tantos outros instrumentos de participação, até dezembro de 2023, quando se trata de elaboração da Lei Orçamentária Anual com a participação direta da população, essa metodologia ainda estava em fase preparativa para sua execução no ano de 2024, sendo que um importante passo já tinha sido dado com a elaboração do PPA Participativo (Brasil, 2023).

Para o município de Fortaleza, local da presente pesquisa, segundo Barbalho e Arão (2015), a metodologia do Orçamento Participativo deu seus primeiros passos em 2005, no primeiro mandato da então prefeita Luizianne Lins. O objetivo da política pública iniciada nas terras “alencarinas” seria criar uma “cultura de controle social e fiscalização das verbas públicas e de definições estratégicas para o município, através da participação dos cidadãos nas decisões sobre os destinos de sua cidade”. Essa metodologia foi executada ao longo de toda a gestão petista em Fortaleza, tendo como importante conquista a sua institucionalização via Lei Orgânica Municipal, cujos diversos artigos passaram a prever o Orçamento Participativo como um instrumento de soberania, especialmente nas questões que tangem ao planejamento municipal.

No entanto, Fortaleza parece não ter fugido aos contextos político, econômico e social que têm gerado retrocessos democráticos no país e no mundo, nos últimos 10 anos. Como indicativo, tem-se um importante retrocesso com a declaração de inconstitucionalidade da Emenda à Lei Orgânica n.º 05/2010, no art. 177, §8º (onde se destinava um valor correspondente a 1% da receita prevista para a execução das despesas aprovadas pelo OP), o que tirou a obrigatoriedade dos futuros gestores em aplicarem um percentual mínimo orçamentário para execução das demandas desta política participativa.

Ademais, esse contexto de restrição à participação democrática tem sido percebido em estudos sobre o Orçamento Participativo em Fortaleza, que indicam que sua trajetória institucional nos últimos 10 anos tem sido marcada por um processo de abandono e fragilização. Autores que estudaram a política participativa fortalezense, como Moreira (2015), Santos (2019) e Guedes (2022), demonstram que o OP de Fortaleza tem apresentado problemas como: baixo índice de conclusão das obras demandadas, recursos financeiros insuficientes para o funcionamento do Conselho Participativo, dificuldades de obtenção de dados para a avaliação

do programa e monitoramento inexistente dos seus resultados. Além disso, esta política participativa passou, ao longo de sua trajetória, por significativas mudanças na sua metodologia e organização que, segundo os autores, terminariam por enfraquecê-la e até, conforme o relato de Moreira (2015), “acabaram na prática com o Orçamento Participativo”.

No restante do país, a trajetória não tem sido diferente para a política participativa. Estudos como os de Bezerra (2017) e Azevedo (2019) têm demonstrado um contínuo processo de desmonte e abandono dessa política participativa no país. As constatações vão desde mudanças de prioridades políticas, falta de apoio interno por parte dos órgãos burocráticos, carência de recursos e ausência de capacidade técnica. Fatores que, em conjunto, vão desidratando esta política participativa e, por consequência, levando ao seu descrédito por parte da população.

Nesse mesmo sentido, dados solicitados via Lei da Transparência parecem confirmar que, em Fortaleza, os problemas enfrentados pela política participativa têm levado ao seu descrédito e, por consequência, à baixa participação da população. Esse quadro de frustração e de abandono desta política participativa, indicado pelos recentes estudos, é uma das causas da crescente desesperança por parte do cidadão de que a sua efetiva participação, por meio de instrumentos como os OP, possa mudar a realidade, principalmente diante do fato de que Fortaleza ainda não melhorou de forma significativa o seu cenário de desigualdade em comparação com o restante do país.

Na verdade, de acordo com dados do IBGE coletados na última década, o município ainda está marcado por profundas desigualdades econômicas e sociais. Segundo estes dados, enquanto alguns bairros e áreas urbanas desfrutam de infraestrutura adequada, de serviços públicos de qualidade e de melhores oportunidades de emprego, há regiões periféricas e comunidades carentes que enfrentam condições precárias de moradia, falta de acesso a serviços básicos, altos índices de violência e limitadas perspectivas de desenvolvimento socioeconômico.

Por fim, é impossível ignorar a crescente desesperança ao redor do mundo. As políticas de austeridade, que promovem cortes orçamentários, geralmente prejudicam as classes mais vulneráveis. Esses efeitos têm levado a menos democracia, pois a descrença da população no poder transformador das políticas públicas acaba pavimentando o caminho para a ascensão do

populismo de extrema-direita, cujos políticos são inimigos do Estado Social, das políticas distributivas e da redução das desigualdades sociais.

Diante desse contexto, entendo ser relevante desenvolver uma pesquisa avaliativa no orçamento participativo fortalezense, atualmente denominado de Ciclo de Planejamento Participativo, de modo a compreender as dificuldades que esta política participativa enfrenta ou enfrentou para se sustentar como uma política pública capaz de promover uma maior participação da sociedade civil nas etapas do ciclo orçamentário do município, que, se bem executado, poderia ser considerado uma importante ferramenta de reversão do quadro de déficit democrático, com contribuições para a melhoria no cenário de desigualdade econômica e social vivenciado por sua população.

1.1 Justificativa

Entre os fatores que impedem a diminuição nos índices de desigualdade social e, portanto, melhoria nas condições de vida da população, considero a baixa participação dos cidadãos em processos políticos e governamentais no Brasil como um dos principais. Essa presença limitada ou ausente da sociedade civil nos processos de tomada de decisões governamentais, quando se fala em políticas públicas, contribui para a formulação e implementação de políticas que não abordam adequadamente as necessidades e demandas da população em geral, especialmente das camadas mais vulneráveis.

Diante disso, a decadência e o processo de abandono vivenciados pela política pública participativa, comumente denominada Orçamento Participativo, têm contribuído para minar os esforços de inclusão social e a redução da desigualdade, comprometendo o potencial de melhorias nas condições de vida da população. Outrossim, o abandono da política participativa nas cidades brasileiras tem levado a sua população ao descrédito e à sensação de exclusão, minando a confiança nas instituições democráticas e agravando ainda mais os desafios socioeconômicos enfrentados pelo país.

Por essa razão, tanto no exercício de minha atividade profissional, que consiste basicamente no controle externo do uso dos recursos públicos, quanto durante meu período como estudante de pós-graduação, sempre voltei minha atenção para a temática do planejamento do gasto público com a participação da população. Acredito que, com a abertura de mais espaços de deliberação pública, a população possa conhecer melhor seus direitos,

entender o orçamento público, as fontes de arrecadação e o destino do dinheiro dos seus impostos. Uma melhor compreensão pela sociedade civil dos processos que envolvem o planejamento dos orçamentos públicos municipais pode ser uma estratégia fundamental para dar início ao processo de mudança social, que passa obrigatoriamente pela diminuição da desigualdade social.

Dito isso, entendo que a continuidade de políticas públicas como o Orçamento Participativo, que oferece oportunidade para a participação direta da população no acompanhamento do ciclo orçamentário, é fundamental. A permanência de políticas que possibilitem, mesmo a partir de um pequeno espaço orçamentário, que a população delibere sobre as ações prioritárias, acompanhe a implementação e monitore seus resultados contribui para uma distribuição mais equitativa dos recursos públicos, além de promover o sentimento de cidadania, pertencimento e inclusão social.

Assim, para o desenvolvimento deste trabalho dissertativo, que busca avaliar a política participativa, busca-se responder a questões como: de que maneira a metodologia do “Ciclo de Planejamento Participativo” atua como um instrumento de gestão democrática do orçamento anual, oferecendo os meios necessários para que a população possa participar efetivamente de todas as etapas do ciclo orçamentário? O processo do ciclo orçamentário, durante suas etapas, tem sido operacionalizado de forma a estimular a participação social?

Por fim, com o amparo dos novos conhecimentos adquiridos a partir das disciplinas deste mestrado profissional em avaliação de políticas públicas, que me proporcionaram um novo olhar sobre a avaliação — diferente do olhar positivista hegemônico, que busca avaliar as políticas públicas a partir da verificação dos índices de eficiência, efetividade e eficácia —, o presente trabalho se propõe a avaliar a política pública também a partir da compreensão dos contextos envolvidos, de sua trajetória institucional e, não menos importante, da experiência daqueles que a vivenciam. Com isso, esta pesquisa objetiva oferecer contribuições tanto acadêmicas quanto profissionais para o desenvolvimento de futuras avaliações que não se restrinjam a verificar o alcance de critérios predefinidos, mas que possam se aproximar mais da realidade vivenciada pelos seus atores, tornando mais possível a percepção de impactos não esperados pelos avaliadores.

1.2 Objetivos

A delimitação dos objetivos da presente pesquisa é parte fundamental do processo de construção deste trabalho. Por meio deles, define-se a orientação paradigmática da pesquisa avaliativa, determinando a forma de abordagem utilizada, seja qualitativa, quantitativa ou mista. Além disso, os objetivos influenciam a seleção do referencial teórico, bem como a condução da revisão da literatura, desempenhando um papel crucial na definição do percurso metodológico adotado para a investigação.

1.2.1 *Geral*

Avaliar de que forma a metodologia do Ciclo de Planejamento Participativo tem atuado como um instrumento para a promoção da gestão democrática no âmbito do ciclo orçamentário da Prefeitura de Fortaleza.

1.2.2 *Objetivos específicos*

Como meios para alcançar esse objetivo geral, temos os seguintes objetivos específicos:

- I. Compreender as bases conceituais da política participativa, incluindo os modelos de democracia associados aos Orçamentos Participativos (OPs), a influência do poder local na descentralização democrática e a relação dessa política pública com a governança, planejamento e o orçamento público.
- II. Conhecer a trajetória das políticas participativas, os contextos políticos e econômicos, as alterações normativas e os marcos legais, com o intuito de relacioná-los com os percursos da metodologia do Ciclo de Planejamento Participativo e sua contribuição para a gestão democrática no município de Fortaleza.
- III. Compreender, a partir da experiência prática dos atores envolvidos, aspectos relacionados à gestão democrática do orçamento municipal e o papel desempenhado pelo Ciclo de Planejamento Participativo de Fortaleza.

1.3 Estruturação do Trabalho

Para uma melhor apresentação, pretende-se estruturar a presente pesquisa avaliativa em sete capítulos. Na Introdução, além dessa estruturação, apresento uma breve contextualização do momento democrático em que se insere a política participativa, a justificativa da pesquisa, as questões norteadoras e os objetivos gerais e específicos.

No segundo capítulo, abordarei as bases teóricas do campo de avaliação da política pública, as perspectivas avaliativas que irão dialogar com o presente trabalho e seus respectivos percursos metodológicos.

No terceiro capítulo, apresento as bases teóricas que fundamentam o Orçamento Participativo, incluindo os modelos de democracia que se enquadram nessa política pública, as teorias sobre o poder local e a descentralização administrativa.

No quarto capítulo, apresento uma revisão bibliográfica acerca do histórico dessa política pública em Fortaleza, além de sua contextualização na elaboração dos orçamentos públicos. Aqui, descreverei a trajetória da participação democrática e os marcos regulatórios que fundamentaram o OP, também apresentando seus deslocamentos temporais.

No quinto capítulo, apresento considerações sobre Orçamento Participativo e sua dinâmica orçamentária, além de uma breve introdução sobre governança orçamentária, abordando questões relativas ao planejamento municipal e à democracia participativa.

No sexto capítulo, analiso o comportamento institucional da política segundo a visão dos atores envolvidos. Finalmente, no sétimo e último capítulo, apresento minhas aproximações conclusivas.

2 BASES TEÓRICO-METODOLÓGICAS DA PESQUISA AVALIATIVA

A literatura que aborda a temática “Avaliação de Políticas Públicas” revela uma evolução notável na função da avaliação ao longo do tempo. Inicialmente, durante o período pós-guerra, os primeiros programas avaliativos nos Estados Unidos surgiram com o propósito de gerar informações para os gestores de programas públicos. Contudo, a partir da década de 1980, essa abordagem sofreu transformações significativas, passando a priorizar a eficiência na alocação de recursos com base em critérios racionais. Essa evolução continuou na década de 1990, quando as avaliações adquiriram uma nova dimensão, desempenhando simultaneamente a função de legitimação e exigindo resultados da administração e das políticas públicas, colocando os programas avaliativos a serviço da reforma do Estado (Trevisan, Bellen, 2008).

Sobre esses deslocamentos, Guba e Lincoln (1989), ao analisarem a trajetória das avaliações de políticas públicas nos Estados Unidos desde os anos 1930, identificaram três gerações de avaliação que foram se sucedendo, acompanhando as políticas públicas do Estado americano: (1) surgiram inicialmente no New Deal, com foco na mensuração dos resultados, portanto com um viés mais técnico; (2) com o fim da Segunda Guerra, as avaliações passaram a ser de caráter mais descritivo; (3) a partir dos anos 1960, as avaliações enfatizariam a oferta de julgamentos.

No Brasil, foi no início da década de 1990 que o campo de pesquisa da avaliação de políticas públicas começou a ser percebido sob uma ótica gerencialista, como um importante instrumento para acompanhar e avaliar o êxito das reformas administrativas. Em um momento em que o Estado brasileiro sofria forte influência dos princípios neoliberais, os modelos de avaliação utilizados para medir os “3 E’s da gestão pública” (eficiência, eficácia e efetividade) foram considerados o modo hegemônico de avaliar suas políticas públicas, resultado da imposição dos organismos internacionais de cooperação e financiamento, como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (Rodrigues, 2008).

Esses modelos hegemônicos de avaliação, fundamentados em um paradigma positivista, vêm sendo questionados ao longo dos últimos anos, devido a suas características instrumentais e à sua baixa capacidade de fornecer resultados de avaliações abrangentes e aprofundadas. Portanto, em resposta às deficiências desses modelos, que podem ser resumidas na hegemonia do “ponto de vista gerencial”, que limita as avaliações das políticas públicas à busca dos “efeitos previstos” (desconsiderando os não previstos), Guba e Lincoln (1989) desenvolveram um novo

modelo de avaliação, chamando por eles de ‘avaliação de quarta geração’, fundamentado em pressupostos metodológicos amparados no paradigma construtivista. Para os autores, a diferença desta geração de avaliação é que os parâmetros e limites da avaliação não são definidos a priori, mas “por meio de um processo interativo e negociado envolvendo grupos de interesse” (Guba; Lincoln, 1989).

A partir dessa quebra de paradigma, novos olhares surgiram sobre a forma de avaliar as políticas públicas. Assim, diferentes abordagens passaram a enfatizar a análise dos contextos políticos, sociais e econômicos, das relações de poder e dos interesses e valores que permeiam a implementação e execução das políticas públicas (Rodrigues, 2008).

Nesse sentido, Lejano (2012) propõe um modelo de avaliação pós-construtivista que vai além da análise e identificação das diferentes visões dos agentes, construindo uma avaliação fundamentada na compreensão de como essa política é experienciada pelos atores envolvidos. Assim, utilizando-se tanto de dados quantitativos como qualitativos, objetiva-se entender e descrever o contexto e as condições reais enfrentadas na execução das políticas públicas.

Por sua vez, Rodrigues (2016), seguindo quase todas as dimensões elencadas pelo modelo experiencial de Lejano (2012), mas com a diferença de não se preocupar com a formulação de hipóteses, propõe um modelo chamado “avaliação em profundidade”, que é qualitativo, mas admite a integração com dados quantitativos e secundários. Esta proposta pretende trabalhar com quatro eixos de análise: (1) conteúdo da política, (2) trajetória institucional (3) espectro temporal e territorial e (4) análise de contexto de formulação.

Por se tratar de um modelo de avaliação que exige ser ao mesmo tempo extensa, detalhada, densa, ampla e multidimensional, a avaliação proposta exigiria uma abordagem multi e interdisciplinar para sua execução. No entanto, mesmo considerando que a presente pesquisa é realizada por apenas um pesquisador, dentro do curto espaço temporal do Mestrado, este trabalho objetivou percorrer por todos os eixos avaliativos propostos pela autora (Rodrigues, 2016).

Assim, optou-se por essa perspectiva avaliativa, pois, segundo Rodrigues (2016), nesta proposta hermenêutica é a realidade que informa sobre o que é primordial para a análise, mantendo o pesquisador aberto ao que observa, ouve e vivencia, gerando mais possibilidades para uma boa avaliação da política pública.

2.1 Bases teóricas da pesquisa avaliativa

Ao definirmos a avaliação sob a perspectiva analítica inspirada nos modelos propostos por Lejano e Rodrigues, pretende-se, nesta pesquisa, distanciar-se das abordagens positivista e de caráter gerencialistas que têm permeado as avaliações de políticas pública de uma maneira geral, com o objetivo de compreender a política sob outras perspectivas ainda pouco abordadas no estudo do Orçamento Participativo.

A postura avaliativa que se fundamenta no paradigma positivista, nas palavras de Rodrigues (2008), é marcada por uma concepção instrumental da avaliação, cuja função é medir, acompanhar e avaliar o êxito das políticas públicas norteadas por princípios e valores neoliberais. Dessa forma, a investigação se concentraria somente no que foi planejado e esperado alcançar como resultado das ações, perdendo-se a oportunidade de perceber quaisquer imprevistos durante a implantação da política e, mais ainda, de compreender como a proposta original se efetivaria na prática, o que acabaria por revelar possíveis inconsistências originárias da formulação da política.

Ainda sobre os modelos positivistas, segundo Jannuzzi (2016), para esse modelo hegemônico, cujo critério de avaliação é a eficiência econômica das políticas públicas, a equidade social não é o valor que deve orientar a política pública e seu julgamento, mas sim a eficiência econômica no uso dos recursos “subtraídos do mercado”. Nesse sentido, segundo Gussi, trata-se de “um modelo de avaliação associado a um campo político de afirmação de um Estado regulatório, regido por regras de liberalização do mercado, nas quais as políticas e programas devem estar circunscritas e, como decorrência disso, ser avaliadas” (Gussi, 2016; Jannuzzi, 2016).

Segundo Cruz (2019,) tal modelo tem como pressuposto básico a neutralidade do avaliador, restringindo-se a aferir os efeitos previstos do programa, sem dar importância aos resultados que escapam aos modelos pré-estabelecidos e, portanto, descomprometidos com a noção de justiça social. Assim, por ser uma avaliação centrada nos elementos de formação da política pública e nos princípios que a norteiam, não sobra espaço para a crítica e discussões sobre a política avaliada (Cruz, 2019).

Neste sentido, conforme Gussi (2019), os modelos de avaliação sob a lógica positivista, ao se apoiarem principalmente em indicadores quantitativos e privilegiarem instrumentos que

possam revelar a relação custo-benefício dos programas, visando demonstrar o sucesso ou fracasso das políticas públicas, terminam por desconsiderar os contextos social-políticos e os atores envolvidos na avaliação.

A partir do questionamento desse modelo de avaliação fundada na lógica positivista, novas perspectivas de avaliação surgiram como respostas a esse modelo hegemônico. Dentre essas formas de avaliação contra-hegemônica, destacam-se a avaliação construtivista responsiva de Guba e Lincoln (1989) de quarta geração, a abordagem experiencial pós-construtivista pensada por Raul Lejano (2012) e a avaliação em profundidade desenvolvida por Rodrigues no âmbito do Mestrado de Avaliações em Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará.

O modelo experiencial de Raul Lejano (2012) propõe que a “avaliação das políticas públicas passe a considerar as múltiplas dimensões da experiência e do entendimento, atentando para a complexidade dos fenômenos”, ou seja, que se avalie a partir da “fusão” entre o texto do programa (marcos legais, conceitos, objetivos e metas) e seus múltiplos contextos: social, econômico, político e histórico. Nesse sentido, a mudança visa reconfigurar os desenhos avaliativos, afastando os modelos lineares de teste de hipóteses que, ao fim, apenas se propõem em verificar o cumprimento das metas, a relação custo-benefício e os resultados almejados na formulação da política pública (Lejano, 2012).

Sob esse paradigma contra-hegemônico, também se situa a perspectiva avaliativa da avaliação em profundidade fundamentada por Rodrigues (2016). Inspirado no paradigma hermenêutico fundado por Raul Lejano, esse modelo se propõe como uma avaliação ampla, extensa e detalhada, que tem como objetivo entender quais foram os desdobramentos da política pública avaliada, considerando o contexto da sua implementação, seus paradigmas e os significados atribuídos pelos atores envolvidos.

Nas palavras de Rodrigues (2016), esta perspectiva considera a avaliação como um processo histórico, político e cultural, constituindo, portanto, um processo multidimensional, o que se distancia do modelo gerencial, regido pelos marcos regulatórios do Estado e do mercado e incapaz de fornecer soluções para problemas e fenômenos cada vez mais complexos (Rodrigues, 2016).

A avaliação em profundidade proposta por Rodrigues propõe que se inicie a partir da análise do material institucional, dos textos das políticas e dos demais documentos oficiais

relacionados à situação em estudo. Esta proposta avaliativa se distribui a partir de quatro eixos avaliativos, quais sejam: (1) análise do conteúdo do programa, contemplando sua formulação, bases conceituais e coerência interna; (2) a trajetória institucional da política; (3) os aspectos temporais e o comportamento territorial onde a política é executada; e, por fim, (4) análise do contexto em que a política pública foi formulada (Rodrigues, 2016, p. 107).

A presente pesquisa avaliativa busca dialogar com o modelo experiencial de Raul Lejano, mas, sobretudo, com a proposta de avaliação em profundidade apresentada por Rodrigues. Assim, evita-se ancorar os achados apenas nos princípios da metodologia de avaliação sob a ótica positivista, buscando não restringir os resultados à verificação se a política alcançou indicadores pré-definidos de eficiência, eficácia e efetividade ou se estaria alinhada puramente a critérios legais.

Assim sendo, a pesquisa avaliava busca dialogar com os modelos pós-construtivistas, ao levantar questões sobre como a política do Orçamento Participativo é percebida por diferentes atores que a vivenciam. O que, nas palavras de Rodrigues (2016), significa construir um modelo cujos objetivos não se restrinjam a “um olhar focado apenas na averiguação de cumprimento de metas proposta pela política e nos seus resultados” (Rodrigues, 2016).

2.2 Percursos metodológicos da pesquisa avaliativa

A metodologia desta pesquisa avaliativa, ao dialogar com o modelo proposto de avaliação em profundidade, pretende alcançar uma maior compreensão de questões pouco abordadas pelos métodos tradicionais. Ou seja, busca-se construir uma avaliação da política que ultrapasse os modelos centrados na sua concepção e na mensuração do objeto de estudo, e que procure compreender como a política, e suas alterações ao longo do tempo, são experienciadas por seus atores (Lejano, 2012).

Assim, para alcançar os objetivos desta pesquisa de natureza avaliativa, optou-se pela realização de uma pesquisa do tipo exploratória e descritiva, com abordagem predominantemente qualitativa, mas com alguns aportes quantitativos. Sendo exploratória porque tem como principal finalidade compreender as bases conceituais desta política participativa, verificar as mudanças metodológicas ao longo dos anos e a relação com a continuidade desta política. E descritiva porque, por meio da análise dos contextos envolvidos

e de sua trajetória, objetiva-se descrever a relação de sustentabilidade do orçamento participativo como ferramenta indutora da participação social (Gil, 2008).

Com relação à abordagem qualitativa, esta pesquisa busca entender as múltiplas realidades e subjetividades dos sujeitos pesquisados, evitando reducionismo e generalizações. Segundo Minayo (2010), essa abordagem busca reconhecer a importância das perspectivas individuais e dos processos de construção social dos significados, em outras palavras, busca capturar a complexidade e a diversidade do fenômeno estudado.

Para confrontar a visão teórica dos problemas identificados com os dados da realidade, o delineamento da pesquisa será realizado por meio de um estudo de caso. A escolha desse delineamento se justifica porque ele permite um estudo aprofundado no qual se deseja “investigar um fenômeno contemporâneo dentro do seu contexto, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos” (Yin, 2015). Ou seja, para a construção da avaliação de uma política pública executada num município de grande expressão e tamanho como Fortaleza, pretende-se deliberadamente cobrir os contextos sociais, políticos, econômicos e históricos, pois estas são altamente pertinentes para a compreensão do fenômeno estudado.

Por fim, a presente pesquisa se baseou em estudos exploratórios, utilizando a pesquisa bibliográfica e a análise documental como meios de subsidiar as discussões teóricas relacionadas ao objeto de estudo. Para esse fim, foram adotadas as seguintes categorias teóricas como orientadoras deste trabalho: Democracia, poder local, governança orçamentária e gestão participativa.

2.2.1 *Área de Estudo*

O lócus desta investigação será o Orçamento Participativo do município de Fortaleza, cuja metodologia adotou, durante o período avaliado (2016 a 2023), o nome de Ciclo do Planejamento Participativo (CPP). Por meio dessa metodologia, são eleitas as prioridades indicadas pela população com o objetivo de orientar a elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual do município.

Capital do Estado do Ceará, Fortaleza é a segunda cidade mais populosa do Nordeste, com uma população estimada, segundo o IBGE⁵, de 2,7 milhões de habitantes. Em 2023, o município possuía uma receita orçamentária total estimada em 10,7 bilhões de reais, assim como uma despesa total de 10,7 bilhões⁶ de reais. No ranking da desigualdade econômica, segundo o relatório das Nações Unidas “State of the World Cities 2010/2011: Bridging”, Fortaleza figurava, no ano de 2010, como a quinta cidade mais desigual do mundo.

Segundo dados do IBGE de 2010, o município tinha uma população 100% urbana, formada por 46,81% de homens e 53,19% de mulheres, com 70% da população na faixa etária de 15 a 65 anos. Em relação aos índices de desenvolvimento humano, o município ocupava a 467ª posição no ranking de IDH no país⁷, embora esteja na 10ª posição no ranking do Produto Interno Bruto do Brasil.

De acordo com dados da CAGECE, Fortaleza teria uma taxa de cobertura e abastecimento de água urbana de 98,66%; no entanto, mais de um terço das residências não possuía cobertura urbana de esgoto, ou seja, apenas 57,85% contavam com esgotamento sanitário em 2016, conforme relatório do IPECE.⁸

Quanto à organização administrativa do município de Fortaleza, a Prefeitura, seguindo o Plano Fortaleza 2040, dividiu-o em 12 regionais e 39 territórios administrativos. O objetivo dessa divisão foi diminuir as disparidades entre as regiões de Fortaleza, conferindo maior autonomia administrativa às Secretarias Regionais. O Plano também abordou a questão da participação e previu que, em cada território, existisse um fórum para discussões locais, que, em conjunto, formariam um conselho territorial composto por representantes da sociedade civil.

⁵ **IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA.** Cidade e Estados. Rio de Janeiro, 2023. Disponível em: <https://ibge.gov.br/cidades-e-estados/ce/fortaleza.html>. Acesso em: 15 de dezembro de 2023.

⁶ **PREFEITURA DE FORTALEZA.** Transparência Fortaleza. Fortaleza, 2023b. Disponível em: <https://portaltransparencia.fortaleza.ce.gov.br>. Acesso em: 15 de dezembro de 2023.

⁷ **ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL.** Atlasbr. Ranking dos Municípios Brasil, série 2010. Brasília, 2023. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/ranking>. Acesso em: 14 de fevereiro de 2024.

⁸ **CEARÁ.** Governo do Estado do Ceará. Perfil Municipal 2017 Fortaleza. Fortaleza, 2017. Disponível em: https://www.ipece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/45/2018/09/Fortaleza_2017.pdf. Acesso em: 14 de fevereiro de 2023.

Para a elaboração da Lei Orçamentária Anual, visando inserir a participação da população no processo de planejamento público, o município executa a metodologia do Ciclo do Planejamento Participativo, que, além dos fóruns territoriais, conta com uma ferramenta eletrônica chamada “Fortaleza Participa”, cujo objetivo é permitir ao usuário cadastrar propostas para seu território que, caso eleitas, poderão orientar a proposta orçamentária a ser votada na Câmara Municipal.

2.2.2 Participantes da pesquisa

Para a presente pesquisa, buscou-se selecionar de forma não aleatória sete representantes cujas funções em órgãos públicos, durante o período analisado, estiveram relacionadas com alguma etapa de execução do ciclo orçamentário, conforme o quadro abaixo:

Quadro 1: Função do ator no ciclo orçamentário conforme o estágio.

Órgão/Secretaria	Estágio do ciclo orçamentário	
Coordenadoria Especial de Participação Social	Alocação Inicial	Ator 1
Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão		Ator 2
Comissão de Orçamento, Fiscalização e Monitoramento do Poder Legislativo	Aprovação	Ator 3
Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão	Execução	Ator 4
Comissão de Orçamento, Fiscalização e Monitoramento do Poder Legislativo.	Controle	Ator 5
Órgão de Controle Externo		Ator 6
		Ator 7

Fonte: Elaborado pelo autor.

Como critérios de inclusão dos participantes na pesquisa, além da função pública, definiu-se alguns critérios, como: 1) Ter participado de algum estágio do ciclo orçamentário entre os anos de 2016 a 2023, portanto, conhecedor da dinâmica do objeto estudado; e 2) Possuir experiência de, pelo menos, 2 anos e estar atuando em uma dessas funções previstas nos estágios do ciclo orçamentário, para garantir a compreensão da dinâmica da gestão orçamentária.

O tamanho da amostra dos representantes foi definido durante a fase de entrevistas, ao se constatar a dificuldade de encontrar novos atores e perceber que os dados colhidos seriam suficientes para contemplar o objetivo do estudo (Cooper & Schindler, 2003).

Como representantes da sociedade civil, com o objetivo de trazer as percepções e significados atribuídos por esses sujeitos ao ciclo participativo, pretendia-se aplicar um questionário online (survey) aos agentes de cidadania. Esses atores são membros da sociedade civil eleitos para representar o território em que residem, e seu papel é mobilizar e participar dos fóruns territoriais previsto durante o Ciclo do Orçamento Participativo. O município possuía, em 2023, trezentos e sete agentes eleitos.

No entanto, mesmo após diversos contatos, não foi possível obter um número representativo de agentes interessados em responder à pesquisa. A função pública de agente de controle externo deste pesquisador, integrante de um órgão responsável pela fiscalização das políticas públicas, apresentou-se como a razão para a não obtenção de um quantitativo de agentes de cidadania que fosse representativo. Foram realizados inúmeros contatos prévios para agendamento de conversas e que foram posteriormente desmarcados, conforme relato de alguns agentes, em razão da minha função exercida no serviço público. Mesmo diante de diferentes formas de tentar esclarecer candidatos à pesquisa de que se estaria na função apenas de pesquisador e não de “agente de fiscalização”, tais tratativas não foram suficientes para obter a confiança de um número representativo de agentes de cidadania.

Diante dessas limitações, tendo em vista a avaliação da participação não ser um objetivo específico, optou-se pela realização de entrevistas com dois desses representantes, que compreenderam o caráter da pesquisa e que se dispuseram a responder perguntas abertas, dos quais foram obtidas suas percepções sobre o ciclo participativo e que serão identificados como Entrevistados 1 e 2.

2.2.3 Instrumentos e processos de coleta de dados

Os dados foram coletados por este próprio pesquisador entre os meses de março e junho de 2024, por meio de duas técnicas de coleta de dados: a entrevista e a observação sistemática. Na observação sistemática, o pesquisador sabia o que procurava e, portanto, utilizou propósitos preestabelecidos, porém flexíveis, a fim de coletar dados dos fenômenos observados (Marconi & Lakatos, 2010).

Quanto à coleta de dados por meio da entrevista, as informações foram obtidas por meio de um *roteiro de entrevista* que foi apresentado previamente ao entrevistado, destacando os principais pontos a serem abordados de acordo com a problemática central a ser debatida (Haguette, 2013). Foram realizadas sete entrevistas com pessoas diretamente envolvidas com o ciclo orçamentário do governo municipal de Fortaleza. A escolha dos participantes foi realizada pelo critério de conveniência, buscando selecionar aqueles que se enquadravam como atores que participaram de alguma etapa do ciclo orçamentário do município, com comprovada participação, alguns ainda com participação ativa no processo orçamentário do município.

No que refere à observação sistemática, utilizou-se um roteiro tipo “guia de verificação” em anexo, com o objetivo de verificar a aderência do município à dimensão participativa da governança orçamentária vinculada às recomendações da OCDE⁹: dados e documentos orçamentários abertos, transparentes e acessíveis (princípio 4) e proporcionar debate inclusivo, participativo e realista sobre as escolhas orçamentárias (princípio 5).

2.2.4 Método e técnicas de análise dos dados

A partir dos dados coletados pelos instrumentos utilizados (entrevistas semiestruturadas e observação sistemática), realizou-se uma análise por comparações constantes, combinando a análise dos documentos oficiais, dos contextos e da trajetória do programa, com as percepções obtidas a partir das entrevistas realizadas com seus atores e da observação sistemática do ciclo orçamentário (Marconi & Lakatos, 2010; Gil, 2009).

A análise documental se concentrou nas leis, portarias, regimentos internos, publicações em Diário Oficial, atas de reuniões e notícias do portal da Prefeitura Municipal de Fortaleza. Em relação à análise dos contextos, buscou-se restringir os estudos a trabalhos que tratam da política participativa dos Orçamentos Participativos após 2016, notícias publicadas nos sites governamentais relacionadas aos orçamentos públicos, além de livros, jornais, artigos e sites com publicações sobre a temática da democracia e orçamentos públicos nos últimos 10 anos.

Sobre a trajetória da política participativa em Fortaleza, foram pesquisados estudos anteriores sobre o Orçamento Participativo no município, entrevistas com estudiosos e atores

⁹ A OCDE elaborou uma cartilha com recomendações sobre boas práticas em governança orçamentária. Esses princípios foram categorizados em quatro blocos, sendo um deles a dimensão participativa no ciclo orçamentário — foco do presente trabalho (Santos, 2022).

da política, além de notícias em jornais, especialmente sobre o período que compreende o final do governo petista até o ano de 2022. Alguns dados obtidos foram organizados e tabulados em quadros para melhor entendimento da perspectiva analisada.

Considerando que a presente pesquisa adotou o delineamento de estudo de caso, ao utilizar a análise por comparações constantes, o que se pretendeu não foi testar uma teoria, mas, como ensina Gil (2009), elaborar um entendimento sobre o caso específico da política pública estudada, formando assim uma teoria substantiva, específica para a situação analisada, sem a pretensão de generalização.

Por fim, para a construção dos significados, a estratégia utilizada foi a construção de uma cadeia lógica de evidências. Segundo Gil (2009), esta tática consiste em um processo em que “procura-se ligar logicamente dados aparentemente desconectados”, sendo desenvolvida de forma gradual, já que, por meio de dados aparentemente irrelevantes, “são identificadas relações hipotéticas que vão tornando o óbvio o que era invisível”.

3 BASES CONCEITUAIS DA POLÍTICA PARTICIPATIVA

A construção da base teórica a partir do tema “Democracia” ocorre porque esta é a forma de governo que sustenta diversas formas de participação popular. Partindo desta premissa inicial, o objetivo foi identificar os principais modelos teóricos de democracia cujos fundamentos estão relacionados com as diretrizes adotadas pelos OPs. Ao buscar compreender quais propostas são apresentadas em cada modelo, objetiva-se compreender a relação dessas com as bases conceituais e as intencionalidades das políticas participativas.

A segunda premissa para a construção do objetivo é de que o poder local é o nível de governo em que a participação popular é mais efetiva, sendo a descentralização um pré-requisito para a sua efetivação. Neste ponto, pretende-se dissertar sobre as teorias por trás da descentralização administrativa e do fortalecimento do poder municipal como uma instância democrática. Serão abordadas teorias sobre suas vantagens e desvantagens em relação à capacidade de planejamento e resolução dos problemas dos municípios, no contexto da política pública dos OPs.

Por fim, como última premissa, o planejamento orçamentário municipal é um importante instrumento para promoção da participação popular via orçamento participativo. Neste referencial teórico, serão tratados os conceitos normativos sobre a gestão orçamentária municipal, analisando as contribuições teóricas que tratam da participação popular durante os ciclos orçamentários.

3.1 Bases democráticas dos orçamentos participativos

O sistema político chamado de democracia, de um modo geral, é o sistema político mais capacitado para garantir igualdade política, proteção das liberdades, defesa do interesse comum, promoção do autodesenvolvimento dos povos e proporcionar a tomada de decisão mais efetiva, levando em conta o interesse de todos. Suas origens derivam do termo grego *demokratia*, *demo* seria povo e *kratos*, governo. Portanto, seria um sistema em que o povo governaria e não monarcas ou aristocratas (Giddens, 1997).

Assim, embora o começo de sua experiência tenha sido datado da antiga Grécia, foi somente no alvorecer do século 20, um período de intensa disputa em torno da questão democrática, que o termo “Democracia” ganhou destaque mundial (Giddens, 1997; Santos, 2009).

Na literatura que trata sobre o tema Democracia, existem diversas tentativas de classificação dos seus inúmeros modelos e teorias, sendo o único ponto coerente o que separa a democracia vivida na Grécia antiga, a “democracia direta”, e a vivida nas sociedades contemporâneas, a chamada “democracia representativa” (Giddens, 1997).

Com o objetivo de estabelecer uma proposta de classificação dos modelos de democracia, mas sem a pretensão de se chegar a um esquema abrangente e coerente, Miguel (2005), em um estudo abordando diversos teóricos acerca do tema de democracia, apresentou uma classificação na qual os modelos democráticos se dividiriam nos seguintes: Multiculturalismo, republicanismo cívico, democracia deliberativa, democracia liberal-pluralista e democracia participativa. (Miguel, 2005).

Para a compreensão das bases conceituais próprias às políticas públicas dos OPs, entendo ser necessária uma breve definição dos conceitos de *democracia deliberativa*, *democracia liberal-pluralista* e *democracia participativa*, pois, como será demonstrado durante a presente pesquisa, são os conceitos que mais se aproximam dos ideais buscados por esta política participativa.

3.1.1 *Democracia Deliberativa*

A teoria da *democracia deliberativa* é um conceito que surgiu como solução aos limites de representatividade resultantes dos modelos hegemônicos de democracia frequentemente compreendidos como Democracia Liberal. Este modelo tem suas origens na obra de Habermas e seu ideal é que as decisões políticas sejam fruto de amplas discussões nas quais todos os sujeitos interessados tenham condição de participar em condições de igualdade, apresentando argumentos racionais, com o objetivo de se chegar a um consenso (Farias, 2000).

Assim, mantendo os procedimentos relativos à organização das sociedades modernas – voto majoritário, eleições periódicas e divisão dos poderes – esta teoria objetiva fazer com que o processo de decisão governamental seja sustentado por meio de deliberação dos indivíduos interessados em fóruns, conferências e conselhos, lugares de amplos debates e negociações. Para Habermas, a fundamentação dos governos apenas por meio do voto não seria suficiente para legitimar a democracia; por isso, o autor propõe outro modelo para a deliberação e tomada de decisão que avançaria em termos de fundamentação e legitimação das regras democráticas (Habermas, 1997).

Assim, ao romper com a percepção da democracia como um simples método para a agregação de preferências individuais, estas seriam construídas por meio de interações em ambientes públicos a partir do debate entre as partes interessadas. Outro ponto em destaque seria a reconstrução do sentimento de participação entre iguais, algo colocado em segundo plano nas teorias hegemônicas. Por fim, um último aspecto dessa corrente seria a autonomia concedida aos próprios sujeitos interessados para a construção das normas sociais, resgatando o sentimento de cidadania, valor fundamental para o projeto democrático (Habermas, 1997).

Nesta teoria, a legitimação do processo democrático seria derivada de procedimentos e dos pressupostos comunicativos da formação democrática da vontade e da opinião, os quais funcionariam como “canais para a racionalização discursiva das decisões do governo e da administração”. Para exemplificar como isso se daria, Habermas retrata uma relação do tipo centro-periferia, na qual o centro compreende a administração pública, o judiciário e as instituições democráticas (poder legislativo, eleições e partidos políticos), enquanto a periferia inclui instituições capazes de influenciar o centro (associações de moradores, sindicatos, movimentos religiosos, minorias organizadas etc.) (Farias, 2000).

O ponto crítico é que critérios adotados por Habermas – (1) qualquer contribuição é pertinente ao debate, (2) a igualdade dos participantes, (3) todos buscariam atingir o consenso –, considerados uma situação de “fala ideal”, têm pouca ou nenhuma conexão com a realidade. Na prática, as diferentes posições sociais dos debatedores acabariam por contaminar a situação de fala, deixando-a marcada por assimetrias. Em termos claros, posição social, dinheiro ou até mesmo o domínio da fala terminam, mesmo que de forma muito sutil, corrompendo a tese de livre debate entre iguais (Farias, 2000, Miguel, 2014).

Para Luchmann (2007), os OPs poderiam se enquadrar neste modelo de democracia deliberativa, no entanto, a autora alerta para os riscos dessa experiência, ocasionados pelas relações de desigualdade entre participantes e representantes, e entre esses e o governo. Ou seja, as decisões que impactam a experiência participativa acabam sendo acentuadamente dependentes da vontade e do compromisso da administração pública municipal.

Esse modelo de democracia deliberativa, quando confrontado com a metodologia do Ciclo Planejamento Participativo de Fortaleza, não tem amparo conceitual, principalmente quando não se observa “amplas discussões”, “participação entre iguais” e “autonomia aos sujeitos”. Como será descrito em tópicos específicos, a participação atualmente está limitada à

etapa alocativa do orçamento público, com a decisão dependendo da conveniência da burocracia estatal e com a participação de grande parte da população limitada ao uso de ferramentas virtuais¹⁰.

3.1.2 *Democracia Liberal-Pluralista*

Este modelo de democracia, por ser o que melhor compreende os sistemas políticos adotados pelos países ocidentais a partir do início do século XX, é também considerado o modelo hegemônico de democracia e, portanto, tem suas estruturas contestadas pelos demais modelos propostos, considerados como correntes críticas aos arranjos institucionais estabelecidos nos países capitalistas desenvolvidos (Macpherson, 1977).

A base desse modelo hegemônico, apesar da sua multiplicidade de organização nos países ocidentais, tem em comum o discurso de universalização do acesso à esfera política pública e da concessão de direitos formais a todos, diretos esses que coabitam com a permanência da dominação social de uma classe privilegiada sobre as demais. (Macpherson, 1977).

Com raízes no iluminismo do final do século XVIII, a democracia liberal surgiu a partir das ideias desenvolvidas pelos filósofos John Locke e Jean-Jacques Rousseau acerca da relação Estado-indivíduo, ideias que influenciaram mais tarde a redação da Constituição dos Estados Unidos e, posteriormente, foram adotadas por outras nações ocidentais. Esta forma hegemônica parte do pressuposto de que há uma pluralidade de sujeitos individuais autônomos e que seus interesses plurais seriam automaticamente organizados e coordenados, sob a base idealista dos mecanismos reguladores do mercado capitalista, resultando em desenvolvimento econômico-social que levariam ao desenvolvimento das nações e, por consequência, ao aumento do bem-estar geral. (Coutinho, 1980).

Schumpeter, em seu clássico livro *Economia, Socialismo e Democracia*, voltado para a revisão do pensamento marxista, terminou por demolir mitos que embasavam a teoria democrática, redefinindo por fim o sentido da palavra democracia. Ao colocar na sua obra o questionamento de se é possível que o povo governe, ele argumenta que “não se pode pensar a

¹⁰ Apesar da obrigação legal de realização de audiências, a participação nas etapas alocativas do ciclo orçamentário de Fortaleza ocorre principalmente de forma eletrônica, por meio da ferramenta Fortaleza Participa (Fortaleza, 2023c).

soberania popular como um posicionamento racional desenvolvido pela população ou por indivíduo acerca de uma determinada questão”. Para ele, a democracia seria apenas um arranjo institucional para se chegar às decisões políticas administrativas (Santos, 2009).

Para Boaventura do Santos (2009), numa época em que as democracias estariam em declínio, a partir do pensamento schumpeteriano, a democracia seria apenas uma forma de gerar uma minoria governante legítima, mas com pouca preocupação com a vontade coletiva. Ao adotar o argumento de manipulação de indivíduos de sociedade das massas¹¹, Schumpeter, em sua obra, não procurou diferenciar grandes mobilizações de massas de outras formas de ação coletiva, o que acabou fragilizando seu argumento. Mesmo assim, isso não impediria que este tenha sido amplamente utilizado por esse modelo hegemônico de democracia (Santos, 2009).

Por fim, para Schumpeter, o processo eleitoral seria apenas uma “mera agregação de preferências manipuladas, preconceitos e decisões impensadas”. Portanto, caberia à população se contentar com o direito ao voto de quatro em quatro anos e, no intervalo entre eleições, obedecer sem pestanejar às ordens que, eles imaginam, de alguma forma também “emanariam da sua própria vontade.” (Miguel, 2012).

Roberto Bobbio (1996), avançando nas ideias de Schumpeter, restringe a democracia apenas a um conjunto de regras para a formação de maiorias, no quais destacar-se-ia o peso igual dos votos e a ausência de distinções econômicas e sociais na constituição do eleitorado. Esse itinerário da concepção de democracia, que vai da diminuição da soberania popular e termina desembocando num procedimentalismo, segundo Boaventura do Santos (2009), deixa em aberto duas questões principais: saber se o processo eleitoral seria suficiente para esgotar o procedimento de autorização por parte da população e se os procedimentos de representação esgotariam a questão da representação das diferenças (Santos, 2009).

Nesse ponto de vista, apoiado nas visões de Schumpeter (1984) e Bobbio (1996), percebe-se um profundo desencanto com a democracia e de que esta pudesse cumprir com seus ideais de governo para o povo, igualdade política e participação dos cidadãos na tomada de decisão, conforme os ideais de Rousseau. Apesar disso, outros atores apresentaram pontos de

¹¹ Para Schumpeter, os indivíduos na política acabam cedendo a impulsos irracionais e extrarracionais, fazendo com que, nas sociedades de massa, as atitudes sejam quase infantis no momento das tomadas de decisão (Schumpeter, 1984).

vista que pretendem aproximar a democracia liberal dos princípios defendidos em “O Contrato Social”.

Anthony Downs, em sua obra, tratou de suavizar as teses schumpeterianas, demonstrando que, graças à vontade de se perpetuar no poder e necessitando do voto popular para se manter, os representantes eleitos se tornariam cada vez mais fiéis aos interesses da população e buscariam sempre a melhoria do seu bem-estar. Para Downs, os cidadãos teriam interesses identificáveis e seriam capazes de perceber se estariam ou não sendo atendidos. Por esse motivo, para manter a sua confiança, ganhar seu voto e se manter no poder, os governantes trabalhariam para realizar os desejos de seus representados (Downs, 1973).

De acordo com as reflexões trazidas por Claus Offe (1995), as disputas políticas partidárias pelo voto do eleitor terminaram por alterar profundamente a compreensão da democracia, que passa a ser entendida como uma democracia partidária competitiva. Neste sentido, a vontade do povo se expressaria a partir de um instrumento partidário competitivo que luta pelo controle governamental e o que foi expresso cessaria de ser vontade do povo para acabar se tornando, ao contrário, um instrumento da forma voltado para si mesmo e para a dinâmica posta em movimentos pelo imperativo dos partidos de se manterem no poder (Offe, 1995).

Neste contexto, nessa disputa pela atenção e voto do eleitor, três grandes transformações seriam observadas pelos partidos políticos ao conquistarem: a desradicalização das suas bases ideológicas, a crescente burocratização e centralização administrativas das suas estruturas partidárias e por fim, uma erosão da sua própria identidade coletiva, “em prol de uma administração pragmática de heterogeneidade cultural e de valores dos filiados” (Offe, 1995).

A teoria poliárquica de Robert A. Dahl influenciou de forma determinante a concepção liberal corrente da democracia. Para o autor, a suposta apatia do eleitor seria relativa, na medida em que este poderia se mobilizar quando um dos seus interesses específicos fosse posto em questão. Se não há um governo para o povo, poderia se ter um sistema político no qual a capacidade de influência fosse distribuída entre as suas minorias. Ou seja, as eleições, no ordenamento poliárquico, ocupariam um lugar central no sentido de que aumentariam o tamanho, número e variedades das minorias cujas vontades deveriam ser levadas em conta pelos líderes quando fizessem suas opções políticas (Offe, 1995).

Dahl, embora reconhecesse que não existe o “governo para o povo” nas democracias ocidentais, entendia que nos seus sistemas poliárquicos existiriam muitas minorias disputando o poder dentro da sociedade o que, para ele, seria a verdadeira democracia, já que aquela defendida por Rousseau seria um modelo utópico (Offe, 1995).

Para Miguel (2005), as poliarquias de Dahl poderiam ser desdobradas em duas dimensões: uma no sentido da inclusividade (relacionada à ampliação do número de participantes no processo eleitoral) e outra na liberalização (que seria o direito de contestação). Foi a partir dessas dimensões, com a ênfase nas eleições competitivas e nos múltiplos grupos de pressão, que esta ideologia se tornou o modelo hegemônico dos regimes democráticos ocidentais.

No entanto, a democracia liberal apresenta problemas que são fonte de contestação nas outras correntes não hegemônicas. O traço mais evidente, característico do neoliberalismo, são as desigualdades presentes na sociedade, as quais neste regime democrático são ignoradas e que sustentam a ficções de que “todos são iguais perante a lei”, “um homem, um voto” e dos “contratos entre pessoas livres e iguais”, resultando na incapacidade de certos grupos de terem acesso pleno às arenas políticas (Miguel, 2005).

Por fim, o segundo grande problema seria a redução da política a um mero processo de escolha, do voto a cada quatro anos, que tem como efeito a supressão da vontade coletiva, resumindo-se apenas à “agregação mecânica de interesses preexistentes” (Miguel, 2005).

Nos diversos estudos geracionais sobre Orçamento Participativo, especialmente quanto à concepção de suas bases democráticas, embora diversos autores apontem o Orçamento Participativo ora como um modelo de democracia deliberativa, ora de democracia participativa, pode-se destacar aqui a proximidade entre o OP e o modelo de democracia liberal. Estudiosos desta política, como Romão (2011) e Miguel (2014), defendem-na como “um novo espaço de interação de agentes políticos” e uma “estratégia de ampliação da base social dos governos eleitos”. Segundo esses autores, os OPs são capturados pelas estruturas políticas tradicionais que “trabalham para neutralizar a eventual incorporação de representantes dos grupos subalternos” (Romão, 2011).

Sobre essa política pública no município de Fortaleza, conforme será abordado adiante, a entrevista com os atores e a observação sistemática dos dados disponibilizados pela Prefeitura apontam que a política do Orçamento Participativo, praticada sob a metodologia do Ciclo de

Planejamento Participativo, ao restringir a participação de grande parte da população ao voto eletrônico e diminuição o número de audiências públicas para debate dos OP, tem se aproximado do modelo da democracia liberal, reduzindo o processo democrático da política ao simples processo de escolha e desprestigiando os demais processos de construções coletivas.

3.1.3 *Democracia participativa*

Este modelo teórico de democracia apoia-se na proposta de ampliação dos espaços de decisão democrática para além dos episódicos de chamamentos públicos à participação pela via eleitoral. Seu objetivo principal seria estimular os cidadãos a se envolverem diretamente no processo de tomada de decisão, para que a “opinião pública” deixe de ser escutada apenas nos períodos eleitorais. Enfatizando a importância de os cidadãos terem voz direta nas decisões que afetam suas vidas, o modelo também visa reverter o quadro de baixa participação da população nas decisões governamentais, incrementando a participação popular na condução das políticas públicas.

No entanto, este modelo não propõe um retorno à democracia direta nos moldes da Grécia antiga. O arranjo constitucional proposto seria um aprimoramento da participação por meio da valorização do sentimento de cidadania por parte da população. Nesse sentido, reivindicando Rousseau (2017) e John Stuart Mill como seus precursores intelectuais, mais do que qualquer outro modelo teórico, propõe-se que a democracia seja percebida como um processo educativo.

Nesse sentido, Rousseau, em sua obra “O contrato social” (2017), possui uma visão central de que a participação social possui um caráter fundamentalmente educacional. Ao participar da busca pela “vontade geral”, o modelo se aproximaria do ideal da democracia da antiga Grécia. Portanto, esse modelo estaria associado ao interesse público e teria como premissa básica o alcance do bem comum. Para Rousseau, a democracia ideal só seria alcançada com a subtração das vontades individuais que, ao final de deliberações, se destruiriam reciprocamente, levando ao chamado ponto de convergência, que seria chamado de “vontade geral” (Rousseau, 2017).

Carole Pateman, em “Participação e Teoria Democrática” (1992), observa que o caráter educativo da participação de Rousseau, ganha destaque na obra de Stuart Mill. Para este último, não se trata apenas de buscar a vontade geral, mas da ampliação dos horizontes do cidadão

comum, antes limitado pelo seu ambiente imediato. Ao encarar o caráter educativo da participação quase nos mesmos termos de Rousseau, Mill observa que o indivíduo, quando se ocupa somente de assuntos privados e não participa de questões públicas, tem sua autoestima abalada e não desenvolve suas capacidades para uma ação pública responsável (Pateman, 1992).

Essa apatia observada por Mill, na sua avaliação, se modificaria quando o indivíduo se visse forçado a ampliar seus horizontes, atentando-se não apenas aos seus interesses, mas também aos assuntos públicos, guiando-se por princípios e máximas voltados para o bem comum (Pateman, 1992).

Avançando além da hipótese lançada por Rousseau acerca da função educativa da participação e avaliando o sistema representativo, Mill argumenta que de que nada serviria o sufrágio universal se o indivíduo não fosse preparado para participar a nível local, pois seria somente a partir deste que ele aprenderia a ser autogovernar. Para ele, é por meio da participação a nível local que o indivíduo “aprenderia a democracia”; em outras palavras, somente praticando o governo popular em pequena escala o povo teria condições de exercitá-lo em maior escala (Pateman, 1992, p. 46).

Participacionistas contemporâneos, como Bobbio (1986) e Santos (2002), acrescentando novos termos, defendem que, mais do que uma descentralização dos poderes representados, deveria existir uma maior relação entre Estado e sociedade civil, o que ocorreria por meio da institucionalização de espaço democráticos nos espaços da vida cotidiana, notadamente em bairros, escolas e empresas. Para eles, quanto mais próximos os espaços de decisão democrática do cidadão, maior seria a promoção da participação política (Bobbio, Nogueira, 1986; Santos, Avritzer, 2002).

A questão das desigualdades sociais que acabam desequilibrando o jogo democrático não é ignorada pelos participacionistas. Portanto, o problema entre a democracia e as desigualdades concretas que existem na sociedade capitalista é considerado um ponto central. Para eles, a questão da propriedade privada, raiz das desigualdades sociais e econômicas, exerceria clara influência ao bloquear a efetiva participação dos trabalhadores, limitando o surgimento de mecanismos democráticos que possam tirar das mãos dos capitalistas quaisquer decisões cruciais que possam afetar seus lucros. Por esse motivo, entendem os teóricos, mesmo de forma implícita, a inviabilidade do aprofundamento da democracia com a manutenção do capitalismo (Pateman, 1992; Santos, Avritzer, 2002).

Diante dessa constatação, Pateman (1992), após questionar se a democracia precisa se limitar a uma competição entre elites, defende a introdução de mecanismos democráticos na esfera da vida cotidiana, com o objetivo de que o indivíduo passe a entender o funcionamento da política e da sociedade, como meio para aprimorar a capacidade de interlocução com seus representantes e, por conseguinte, para uma maior fiscalização destes. Em outros termos, para a autora, uma maior capacitação do cidadão iria aumentar o seu grau de exigência junto aos seus representantes, pressionando para um maior aprimoramento das instituições representativas (Pateman, 1992).

Diante deste contexto, após análise das ideias trazidas por Rousseau, Still e Cole, Pateman (1992) elabora sua própria teoria de democracia participativa, que teria como afirmação central que os indivíduos e as instituições não podem ser considerados isoladamente. Para ela, as instituições tradicionais não bastam para a democracia, pois não seriam suficientes para o desenvolvimento das atitudes e qualidades necessárias para seu desenvolvimento. Portanto, somente a via da participação seria capaz de promover a educação no sentido de fomentar a “prática de habilidades e procedimentos democráticos” (Pateman, 1992).

Entretanto, Pateman (1992) e outros participacionistas não ignoram que a tomada de decisões em nível local seja insuficiente para a diminuição das desigualdades. Em seus estudos, a autora demonstrou que as relações interpessoais em ambientes de participação democrática inibem discordâncias e que o poder de quem faz a agenda das deliberações acaba influenciando suas escolhas. Ademais, observou que o entusiasmo pela autogestão recuava na medida em que seus resultados iam sendo divulgados.

Outro autor participacionista, Macpherson (1977), ao desenvolver seu modelo de democracia participativa, segue o percurso adotado por Pateman. Propondo uma combinação dos princípios de participação política com a de participação direta, o autor defende que os partidos políticos sejam operados com base em um status de menor hierarquia, com efetiva participação dos atores locais nas suas tomadas de decisão.

Macpherson (1977) defende que a baixa participação da comunidade estaria casualmente relacionada com o aumento de desigualdade e que, portanto, só o aumento da participação poderia romper tal condição. Por fim, o autor propõe que as instituições democráticas sejam organizadas de forma piramidal, por meio de delegados eleitos para

participar de conselhos, que passariam de conselhos dos bairros, das cidadãs e das regiões até chegar ao topo da pirâmide com a institucionalização de um conselho nacional.

Nas palavras de Santos e Avritzer (2002), dois dos principais autores sobre a democracia participativa, esse modelo democrático seria um dos principais meios de promoção da emancipação social no início do século XXI. Os autores fundamentam a participação a partir de conceitos procedimentais trazidos da teoria habermasiana (democracia deliberativa), que adota uma abordagem procedimental baseada em critérios sociais e na deliberação. Assim, o foco deste modelo seria o reconhecimento dos novos atores (cidadão comum) e na importância de que sua opinião seja levada em conta no processo deliberativo.

Em outros termos, partindo dos critérios de participação propostos por Jürgen Habermas, ou seja, com a abertura de espaços públicos e a prática de deliberações, os autores propõem o fortalecimento dos movimentos sociais como novos atores do jogo democrático, responsáveis pela produção de demandas e capazes de disputar no campo da política os espaços de expressão (Santos, Avritzer, 2002).

Os autores, com o objetivo de apresentar uma solução para os problemas enfrentados pelo modelo hegemônico de democracia e na tentativa de criar um movimento contra-hegemônico, buscam articular “uma nova gramática social e cultural e o entendimento da inovação social articulada com a inovação institucional” (Santos; Avritzer, 2002). Simplificadamente, seria não a eliminação de um modelo de democracia pelo outro, mas uma proposta que articularia a democracia participativa com o modelo hegemônico representativo. Seu objetivo seria dar visibilidade aos grupos costumeiramente excluídos, incluir novas agendas e aumentar a participação no nível local.

Para os autores, a solução dada pela teoria hegemônica para o problema da relação entre democracia representativa e democracia participativa – o ganho em escalas – não seria a solução mais adequada, pois deixaria “intocado o problema das gramáticas sociais” e ofereceria uma resposta simplista e exclusivamente geográfica para o problema da “falta de combinação entre participação e representação” (Santos; Avritzer, 2002).

Partindo dessa proposta, Santos e Avritzer sugerem duas formas possíveis de combinação entre democracia representativa e participativa: a coexistência e complementaridade. A primeira implica uma convivência, em diversos níveis, de formas diferentes de procedimentalismo, organização administrativa e variação do desenho

institucional, ou seja, seria a coexistência entre a democracia representativa em âmbito nacional e suas instituições tradicionais (burocracias estatais, parlamento e poder judiciário) com as democracias participativas com seus níveis locais, como fortalecimento e aprimoramento destas últimas. A segunda forma de combinação, a complementaridade, envolveria, nas palavras dos autores “uma articulação mais profunda”, ou seja, implicaria o reconhecimento do governo de que os procedimentos participativos, as deliberações públicas, o controle social e o monitoramento dos governos, seriam aptos a substituir as instituições tradicionais de representação e deliberação dos governos. Segundo os autores, o objetivo desta última seria associar ao processo de fortalecimento da democracia local formas de renovação cultural ligadas a uma nova institucionalidade política que colocaria na pauta democrática “as questões da pluralidade cultural e da necessidade de inclusão social” (Santos; Avritzer, 2002).

Por fim, os autores compartilham três teses que seriam necessárias para o fortalecimento da democracia participativa: (1) *O fortalecimento da demodiversidade*, que consiste no aprofundamento dos casos em que a democracia representativa renunciaria a suas prerrogativas, abrindo espaço para instâncias participativas com deliberações públicas ampliadas a participações sociais mais densas. (2) *Fortalecimento da articulação contra-hegemônica entre local e global*, que seria realizado a partir da articulação de movimentos democráticos transnacionais, pelo compartilhamento de experiências bem-sucedidas entre países, principalmente onde a democracia ainda é considerada frágil. (3) *Ampliação do experimentalismo democrático*, que seria o amadurecimento dos modelos participativos por meio de novas gramáticas sociais que promoveriam a pluralização cultural, racial e distributiva da democracia (Santos; Avritzer, 2002).

Este modelo de democracia é apontado por diversos autores como sendo o perseguido pela política de orçamento participativo e que durante, especialmente no início dos anos 1990, obteve algum grau de implementação no país, como foi o caso de Porto Alegre (Dagnino, 2002; Santos, 2002; Avritzer, 2018).

Em Fortaleza, onde os primeiros passos dessa política pública participativa só vieram a ocorrer em 2006, conforme os estudos de Moreira (2015) e Santos (2019), a metodologia adotada apresentou poucas características de um modelo de democracia participativa e, após o fim do governo petista, houve diminuição das práticas consideradas próprias do modelo de democracia participativa, como será demonstrado adiante.

3.2 O poder local e a descentralização democrática

O fortalecimento dos entes municipais é um componente fundamental para a democratização e a promoção da participação popular na gestão do planejamento público. Neste sentido, embora tenham existido algumas experiências de OP anteriormente a Constituição Federal de 88, a descentralização financeira e administrativa concedida aos municípios brasileiros, que os elevou à condição entes autônomo e componentes da estrutura federativa do Estado Brasileiro, está diretamente relacionada com aumento em escala da experiência participativa em diversos municípios do país (Mendes, 2004, p 78).

Nesse sentido, conforme o pensamento de Dowbor (2017, p. 20), a prática anterior de centralizar as decisões, deixando-as muito longe dos cidadãos, fazia com as políticas públicas correspondessem muito pouco às suas verdadeiras necessidades, levando a um “divórcio profundo entre as nossas necessidades e o conteúdo do desenvolvimento econômico e social (Dowbor, 2017). Ou seja, a baixa autonomia financeira e administrativa dos municípios, condição anterior à CF 88, atuava como fator impeditivo para o desenvolvimento de políticas participativas que pudessem fazer com que as decisões políticas estivessem mais alinhadas com a realidade do local.

Desse modo, anteriormente às novas regras trazidas pela CF, havia dificuldades institucionais para o envolvimento do cidadão nos processos de tomada de decisões devido à baixa autonomia dos municípios para o planejamento e formulação das políticas sociais locais que pudessem atender às suas especificidades. Em outros termos, faltava descentralizar a democracia.

A questão do fortalecimento do poder local como forma de descentralização democrática começou a ganhar importância a partir das décadas de 70 e 80. Como reação ao Estado autoritário centralizador, começou-se a questionar a capacidade deste em formular soluções políticas e administrativas frente aos crescentes desafios para fornecer adequadamente bens e serviços públicos, principalmente quando a população das cidades passou a sofrer mais fortemente os efeitos do movimento de urbanização, que se originaram como consequência do processo de industrialização ocorrido a partir da metade do último século¹².

¹² Até meados do século XX, o país era, em sua maioria, formado por uma população que habitava a zona rural, com grande parte das suas cidades possuindo apenas uma pequena infraestrutura voltada para o atendimento

Assim, diante da incapacidade dos sistemas políticos de encontrarem soluções para os crescentes problemas políticos, econômicos e sociais, começou a emergir no país um movimento pela descentralização política, financeira e administrativa, momento a partir do qual o poder local, exercido pelos entes municipais, passa a ganhar importância. Ou seja, para Nunes, esse movimento de descentralização seria decorrente do processo de “crise de legitimidade das instituições públicas” para a execução de políticas públicas eficientes. Mas seria também um processo que rimaria, segundo o autor, com a temática da “reforma do Estado”, “diminuição dos gastos sociais”, “estado mínimo”, etc (Nunes, 1996).

Na análise dos significados do “poder local”, a partir dos projetos de democratização de países europeus e latino-americanos, Tania Fisher (1992) conceitua primeiramente o “local” não como um circunscrito ao conceito de rua, bairro ou mesmo cidade, mas no sentido mais amplo e abstrato, podendo se relacionar ao bairro ou município, mas não necessariamente. Segundo a autora, o conceito estaria ligado “ao conjunto de redes sociais que se articulam e se superpõe, com relações de cooperação ou conflito, em torno de interesses, recursos e valores”, em um espaço cujo contorno seria “definido pela configuração desse conjunto” (Fisher, 1992).

Fisher (1992) alerta que a concepção de fortalecimento do poder local não pode ser vista somente como “relativa aos processos gerais iniciados pelo Estado e sem identidade em relação a esse”, mas como um necessário processo de reestruturação e funcionamento dos espaços locais em si mesmo. Devendo também ser considerado as articulações entre os poderes locais, regionais e nacionais, não se atendo simplesmente à influência deste último em relação ao primeiro, mas como um conjunto de relações/articulações “entre coletividades e espaço sociais diversificados de diferentes níveis” (Fisher, 1992).

Tangente a esse pensamento, Dowbor (2017) defende que o poder local, por meio da participação comunitária e o planejamento descentralizado, que são ferramentas básicas do município, constitui um mecanismo de ordenamento político e econômico que já deu provas que são um grande recurso subutilizado no país (Dowbor, 2017, p 103).

das atividades econômicas, muitas vezes também voltadas para a agricultura. Com o intenso movimento de urbanização, que ocorreu como um dos efeitos do processo de industrialização que começou a ganhar força a partir desse período, os problemas das cidades brasileiras começaram a se multiplicar, destacando-se como principais questões a moradia, o saneamento, o desemprego, o aumento da violência e da desigualdade social.

Para Nunes, a teoria política moderna entendia o poder local como uma esfera meramente administrativa e, por isso, deixaria de considerar importantes consequências da descentralização do poder político. Como exemplo, o autor cita as práticas clientelistas que, apesar de se firmarem tradicionalmente no âmbito local, são tratados pela maioria dos estudos como um fenômeno que “ainda” persiste, que “apesar dos incontáveis atestados de óbito passados por especialistas competentes, o finado ainda respira...e influencia decisões” (Nunes, 1996, p. 34).

Apesar disso, para a Arretche (1996), a ideia de fortalecer o poder local pela descentralização política e administrativa teria também como pano de fundo o equilíbrio de poderes entre as elites políticas regionais e nacionais. A “centralização” significaria a concentração de recursos, competências e poderes decisórios no governo central, e “descentralizar” seria o deslocamento desse poder decisório e dos recursos ao poder local. A descentralização seria vista como uma forma democrática de governo enquanto a centralização seria o contrário. No entanto, para a autora, esta visão dos adeptos da radicalização democrática seria apenas otimista, por não existir a garantia prévia de que a descentralização deixasse os municípios livres da dominação imposta, dessa vez, pelas elites locais.

Apesar dessa problemática, a partir dos anos 80, a imagem negativa dos entes municipais ganharia novos ares de positividade, sobretudo nos meios acadêmicos. Inicialmente, com a imagem ancorada nos pequenos e médios municípios, o lugar comum seria a captura da esfera pública pela privada, pelas práticas coronelistas, pelo clientelismo e pelo patrimonialismo. No entanto, a partir da virada da década, estimulado pelos movimentos pela reabertura democrática, o local teria sua imagem “ancorada na positividade”. Sob esse novo prisma, tornou-se lugar comum matérias veiculadas nos órgãos de mídia em que se destacavam “inovações e soluções criativas das prefeituras tanto na área da saúde, como da educação, da moradia e da participação cidadã” (Costa, 1996).

Apesar da ainda pouca evidência empírica, quando comparadas às formas centralizadas, de que a descentralização seja mais vantajosa para a solução dos problemas das cidades, diversos autores defenderiam o movimento de descentralização como uma necessidade de transferência de poder político para setores, parcelas da população e espaços territoriais que antes seriam excluídos do processo decisório. Conforme ressalta Dowbor (2017, p 44):

Com o volume de problemas que se apresentam, a administração municipal já não pode mais ser vista, portanto, como um nível de decisão que se limita à

construção de praças, recolhimento de lixo e outras atividades de cosmética urbana. Trata-se de um eixo estratégico de transformação da forma como tomamos as decisões que concernem ao nosso desenvolvimento econômico e social, ao potencializarmos o papel articulador do conjunto das iniciativas e agentes econômicos e sociais que agem no território (Dowbor, 2017, p. 44).

No entanto, para autores como Arretche (1996), o ideal de que a descentralização iria gerar mais democracia estaria apoiado em poucas evidências. Segundo a autora, diversas correntes de opinião enxergariam a descentralização como uma “condição para o rompimento com as estruturas políticas tradicionais” que, por serem centralizadas, seriam impeditivas do desenvolvimento das sociedades latino-americanas. No entanto, para ela, a realização deste ideal dependeria mais das possibilidades dos princípios democráticos de se traduzirem em “instituições políticas concretas” do que propriamente alguma mudança no seu ganho de escala.

Nesse sentido, a descentralização política e administrativa com o fortalecimento do poder local estaria fundamentada na necessidade das sociedades contemporâneas de que os indivíduos pudessem fazer suas escolhas e emitir suas opiniões com base na sua própria vivência, aumentando o seu poder de influenciar as decisões que seriam tomadas no espaço público (Dowbor, 2017).

Souza (1996), ao examinar os limites e possibilidades do federalismo e da descentralização para as cidades brasileiras, concluiu que esta última, apesar de ter contribuído para avanços da democracia e no pluralismo político pela incorporação de diferentes grupos no cenário local, teve ainda um impacto limitado sobre as políticas públicas, fazendo-se pouco sentir nas cidades brasileiras. Para a autora, evidências apontam que, apesar de a descentralização representar uma fragmentação de poder, ela “não foi capaz de mudar qualitativamente a alocação de recursos públicos locais” (Souza, 1996).

Nas palavras de Kerbauy (2001), a simples transferência do poder decisório para os municípios terminaria por implicar, por um lado, em responsabilidade e participação na estrutura do poder local, e, por outro, na exigência de um processo de modernização das burocracias locais. Nesse sentido, conforme a autora, a cultura clientelista e patrimonialista continuaria a marcar fortemente as estruturas de poder local, apesar dos movimentos de modernização gerencial. Enquanto os processos participativos ainda seriam restritos aos conselhos institucionais, que existiriam apenas como exigência legal para receberem recursos de transferências constitucionais, notadamente a saúde, a educação e a assistência social.

Como causa desses problemas enfrentados no processo de descentralização e democratização, Kerbauy (2001) aponta a pouca capacidade de renovação das elites políticas locais, a baixa qualificação das burocracias locais, além das dificuldades de implantação dos novos arranjos institucionais que terminam por impedir uma participação popular mais efetiva. Esta falta de acesso e baixa participação nas tomadas de decisão pelas classes sociais inferiores é explicada por Bourdieu (2013):

As classes sociais inferiores teriam menos acesso aos espaços de produção social de sentido, como a instituição de educação e a mídia. Como resultado, estas estariam condicionadas a pensar o mundo, em grande medida, a partir de códigos de terceiros que não refletem suas experiências e tampouco suas necessidades. Essa situação estaria fortemente condicionada em razão do tempo e dos seus próprios espaços que lhe são escassos que não permitem a esta classe organizar seus próprios interesses e construir seus projetos políticos coletivos (Bourdieu, 2003, p 215).

Este quadro é o que vem explicar, segundo o autor, a pouca perspectiva que estes grupos dominados têm do mundo social, o que fatalmente acaba contribuindo para que as oportunidades para participar das tomadas de decisão, tanto políticas quanto econômicas, lhes sejam negadas, deixando-os “a reboque” da vontade das elites dominantes.

A partir dessa análise dos autores que versam sobre a importância do poder local para descentralizar a Democracia e, portanto, condição importante para o futuro das políticas participativas como o Orçamento Participativo, percebe-se uma série de desafios a serem enfrentados: a persistente cultura clientelista e patrimonialista, as influências elitistas e a baixa qualificação das burocracias locais. Soma-se a essas as dificuldades, como observa Peres, a crescente setorização dos gastos públicos, a estrutura das receitas municipais e, mais recentemente, a crise de financiamento dos municípios, fatores que, somados, impõe dificuldades para a construção de “arena coletiva para participação e negociação do conflito distributivo” (Peres, 2020).

Em Fortaleza, os efeitos do processo de urbanização ocorrido após a metade do último século não foram imunes, e a forte desigualdade existente levou ao surgimento de movimentos reivindicatórios que foram fundamentais para eleição da primeira prefeita petista, Maria Luiza, em 1986. A influência desses movimentos sociais acabou repercutindo negativamente, levando seu mandato a sofrer severo boicote tanto das classes dominantes como dos governos estaduais e federal. Não havendo ainda a descentralização administrativa e financeira trazida pela CF 88,

segundo Vieira (2002, p. 12-13) “os prefeitos não tinham autonomia para gastar; para qualquer obra importante deveriam pedir dinheiro aos executivos estadual e federal.”

Quando do surgimento das experiências participativas do Orçamento Participativo no município, agora sob a segunda experiência de administração petista, essa política também surgiu em razão também das pressões da militância eleita que desejava a implantação em Fortaleza de um programa inspirado no modelo de Porto Alegre (Marques, 2011, Moreira, 2015).

No entanto, essa experiência de descentralização administrativa foi marcada pelas dificuldades operacionais em executar o orçamento no papel, principalmente a parte referente à execução de obras públicas. Com isso, começou a surgir, de um lado, o descrédito da população pelo programa e, do outro, parlamentares passaram a utilizar o programa para buscar vantagens políticas, utilizando seus correligionários para participar nas discussões do OP com a finalidade de direcionar as decisões (Moreira, 2015).

4. CAMINHOS PARA A PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA NO BRASIL: O CICLO DE PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO EM PERSPECTIVA

Para construir uma avaliação desta política participativa, além de tentar conceituá-la como um instrumento, é necessário também compreendê-la a partir da trajetória da própria democracia brasileira, analisando os contextos sociais e políticos, seus marcos regulatórios, seu papel estrutural na governança participativa e, por fim, seus deslocamentos temporais como política participativa no município de Fortaleza.

4.1 A participação democrática no Brasil: caminhos que levaram ao Ciclo de Planejamento Participativo.

A metodologia do Ciclo de Planejamento Participativo de Fortaleza, política pública implementada no município a partir de 2013 e originada do Orçamento Participativo implantado na gestão petista (2005-2012), cujas experiências em cidades brasileiras remontam ao começo da década de oitenta, tem sua trajetória ligada às lutas históricas por uma democracia mais inclusiva, marcadas por avanços e retrocessos.

Dessa forma, segundo Ventura (2016), Carvalho (2002) e Schwarcz e Starling (2019), o sistema político brasileiro começou a ganhar contornos democráticos a partir da instalação da Primeira República. No entanto, com raízes fincadas no liberalismo, o projeto foi marcado pela exclusão de grande parte da população, por meio da limitação de sua participação no sistema político e da forte repressão às tentativas de organização por parte da massa de trabalhadores (Carvalho, 2002; Schwarcz e Starling, 2019).

Como resultado, tinha-se um Estado limitado no que se referia à materialização de direitos e à arena de representação política, o que fatalmente resultaria em escassez de políticas públicas para os setores mais empobrecidos da população. Nesse sentido, os espaços políticos seriam, no início do século XX, dominados nacionalmente por marechais, nos estados por governadores e, nos municípios, por coronéis. O poder político nacional estava centralizado nas mãos de uma elite que se distribuía entre São Paulo e Minas Gerais, e era permeado por relações entre Estado e sociedade marcadas pelo clientelismo, mandonismo e coronelismo (Ventura, 2016; Carvalho, 2002; Schwarcz e Starling, 2019).

Segundo Ventura (2016), o plano de competição eleitoral exemplifica perfeitamente a dinâmica de participação entre Estado e sociedade após a instalação da República. Além de o

direito ao voto ser permitido apenas para maiores de 21 anos e alfabetizados; portanto, não tinham direito ao voto mulheres, mendigos, praças, clérigos e estrangeiros. Essas limitações terminavam por restringir fortemente a participação política eleitoral da população, que, na prática, constituía-se por apenas 3% de eleitores (Ventura, 2016).

Este cenário, que não era exclusivo da democracia brasileira, centralizou o debate entre teóricos em torno da “desejabilidade da democracia” no início do século XX, uma forma de governo que seria considerada muito perigosa e, portanto, indesejada. Temia-se a entrega do poder de governar para a grande massa da população, considerada ignorante e politicamente inferior, ou seja, em piores condições para decidir os rumos dos governos (Santos, 2002).

Para Bresser-Pereira (1999) e Schwarcz (2015), a questão da participação social e o consequente fortalecimento da democracia ganharam novos impeditivos durante a ditadura do Estado Novo, período em que o significado e a prática da democracia sofreram importantes mudanças. A maior delas ocorreu com o surgimento e o fortalecimento das elites burocráticas estatais, que conduziram ao estreitamento do conceito de soberania e ao desejo de formas não participativas na administração. Assim, sob o contexto de luta pelo fim da “farsa das eleições”, pelo fim das oligarquias e pelo término do poder dos coronéis, ampliou-se o eleitorado e instituiu-se o voto secreto, mas, na prática, surgiu um Estado centralizador, burocrático e autoritário (Bresser-Pereira, 1999; Schwarcz, 2015).

Dessa forma, tem-se aí um dos primeiros períodos em que houve um retrocesso na prática democrática. Nesse Estado autoritário brasileiro que emergiu na Era Vargas, ao invés de avançar na democracia, o que se tinha na verdade contrariava a concepção de soberania de Rousseau¹³. Esse retrocesso observado pode ser explicado pelo surgimento de formas complexas de administração pública que terminaram por consolidar burocracias especializadas em grande parte das arenas geridas pelos Estados modernos¹⁴. Nesse sentido, segundo Avritzer (2002):

¹³ Rousseau, em *O Contrato Social*, afirma que a soberania não é outra coisa senão o exercício da vontade geral, sendo esta a vontade do corpo do povo e tendendo sempre ao bem comum. Do contrário, “não passa de uma vontade particular ou de um ato de magistratura, quando muito de um decreto”.

¹⁴ Enquanto no setor público Getúlio Vargas realizava, nos anos 30, a reforma burocrática — a civil service reform — que na França, Inglaterra e Alemanha ocorrera na segunda metade do século anterior, e nos Estados Unidos, na primeira década deste século, no setor privado o surgimento de grandes organizações empresariais públicas e privadas promovia o surgimento de uma burocracia moderna, voltada para a produção (Bresser-Pereira, 2001).

O indivíduo moderno perdeu, tal como mostrou Max Weber no início do século, o controle sobre as arenas políticas, administrativa, militar e científica, entre outras. Em cada uma dessas atividades, o indivíduo moderno passou a ser controlado por uma burocracia hierárquica e especializada (Avritzer, 2002).

No Brasil, esse quadro foi observado no período do Estado Novo, por meio de duas dinâmicas: primeiro, quando é institucionalizado, a partir do conceito de cidadania regulada¹⁵, um padrão excludente de direitos, onde somente tinha acesso à cidadania aqueles que se qualificassem para ingressar nas profissões regulamentadas pelo Estado; e segundo, com a criação de estruturas corporativas de mediação e representação de interesses, que teriam de um lado os trabalhadores e do outro o empresariado. Segundo Costa (1991), foi um movimento característico do Brasil desenvolvimentista que coincidiu com o crescente fechamento do sistema político, com a extinção dos partidos e que culminaria com o fechamento do Congresso em 1937 (Costa, 1991).

Essa relação de sociedade-Estado, via corporativismo, segundo Ventura, seria introduzida a partir de uma política conduzida pela elite burocrática estatal. Para as organizações das classes operárias, era caracterizada, entre outros aspectos, por uma arena de acesso limitada à burocracia do Ministério do Trabalho e de forma subordinada. Em contraste, para as organizações patronais, o acesso era tanto subordinado quanto horizontal, paritário e de conteúdo político-econômico (Costa, 1991; Ventura, 2016).

Essa dinâmica de fortalecimento das burocracias estatais na relação sociedade-Estado acompanha o pensamento de Max Weber, um dos principais estudiosos sobre burocratização que a enxergava como um fenômeno amplo e que envolvia todas as principais esferas da modernidade. Weber identificava a burocratização tanto na esfera econômica quanto na política, demonstrando uma íntima conexão entre esses processos. Influenciado pelo pensamento weberiano, Norberto Bobbio (1996) argumenta que esse fenômeno, também caracterizado pelo aumento da complexidade social nas democracias contemporâneas, seria o ponto central que explicaria por que a participação do cidadão na política teria se tornado indesejável.

¹⁵ Cidadania regulada, nas palavras de Wanderley Guilherme dos Santos, seria um conceito de cidadania cujas raízes encontram-se não em um código de valores políticos, mas em um sistema de estratificação ocupacional, e que tal sistema de estratificação ocupacional é definido por norma legal. Em outras palavras, são cidadãos todos aqueles membros da comunidade que se encontram localizados em qualquer uma das ocupações reconhecidas e definidas por lei (Santos, 1979).

Esse modelo de democracia que imperou no país durante o período de 1930 a 1945 representaria o primeiro posicionamento crítico de Weber. Em *Economia e Sociedade*, o autor descreve que:

O perigo político da democracia de massas reside, em primeiro lugar, na forte preponderância de elementos emocionais na política. As “massas” como tais (quaisquer que sejam as camadas sociais no caso concreto), “somente pensam até depois do amanhã; Sempre estão expostas conforme ensina toda experiência, à influência atual, puramente emocional e irracional (WEBER, 2004).

Segundo Avritzer (2003), o filósofo e pensador Joseph Schumpeter, em seu livro *Capitalismo, Socialismo e Democracia*, foi influenciado pelo pensamento weberiano sobre a manipulação dos indivíduos na sociedade das massas. Schumpeter argumentava que não se poderia considerar a sabedoria popular como um posicionamento racional por parte da população ou de cada cidadão sobre uma determinada questão.

Para o filósofo, o elemento procedimental da democracia não seria a forma como o processo de tomada de decisões se relaciona com a soberania popular. Na verdade, o processo democrático seria apenas um arranjo institucional para alcançar decisões políticas e administrativas¹⁶. Embora esse argumento tenha sido, nas palavras de Avritzer (2003), vulnerável, “isso não impediu que fosse amplamente utilizado pelas concepções hegemônicas da democracia” (Avritzer, 2003).

Segundo Boschi e Diniz (1986), essa concepção democrática, em que os interesses do Estado e da sociedade eram intermediados pela relação entre a burocracia estatal e as estruturas corporativas, embora bastante restringida durante os períodos autoritários (1937-1945 e 1964-1985), serviu à formação das bases sindicais do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), que passou a atuar ao lado das instituições tradicionais de representação a partir de 1945, ano de sua criação (Boschi; Diniz, 1986).

¹⁶ Do mesmo modo, Giddens (1997), ao pesquisar a obra de Weber, constatou que, ao final de sua trajetória, em seus estudos inacabados acerca das formas de democracia, o sociólogo defendia um modelo de “democracia plebiscitária”, em que o papel das massas seria apenas exercer com frequência o direito de escolher seu líder, que, uma vez eleito, delegaria parte do poder de decisão às elites especializadas do Estado, pois a complexidade das decisões governamentais não deveria ficar a cargo de uma população, em sua maioria, iletrada e analfabeta (Sell, 2011; Giddens, 1997).

Segundo Carvalho (2002), o período entre 1945 e 1964 foi marcado pela intensificação do populismo e do clientelismo, que resultaram no inchaço da máquina pública devido ao grande número de indicações a cargos públicos, utilizadas como moeda de troca nas campanhas eleitorais. Esse período também foi caracterizado pelo restabelecimento dos direitos civis, da liberdade de imprensa e de organização política. Durante esse tempo, ocorreram eleições regulares para presidente da República, senadores, deputados federais, governadores, deputados estaduais, prefeitos e vereadores. Vários partidos políticos nacionais foram organizados e funcionaram livremente dentro e fora do Congresso, com exceção do Partido Comunista, que teve seu registro cassado em 1947. Isso caracterizou, segundo o autor, um período “razoavelmente democrático” (Carvalho, 2002; Schwarcz, 2015).

Esse breve período democrático, em razão da radicalização política decorrente do pacto populista mantido por Vargas e aliada à crise econômica, será interrompido novamente com o golpe de 1964. A quarta intervenção militar da história do país foi marcada por um regime autoritário modernizador e burocrático capitalista. Com forte repressão aos movimentos sindicais e o fim da liberdade de imprensa, foi celebrada uma nova aliança entre a burocracia civil-militar, as classes médias burocráticas do setor privado e a burguesia brasileira. O poder estatal, que havia sido descentralizado desde 1945 para estados e municípios, foi novamente centralizado nas mãos do governo federal (Bresser-Pereira, 2001).

O endurecimento do autoritarismo, que teve seu ápice em 1967 com a publicação do Ato institucional n.º 5, conhecido comumente como AI-05 e que, entre outras medidas, determinou o fechamento do Congresso Nacional, suspendeu todos os direitos individuais e liberdades políticas, e fez com que o Estado não tivesse nenhum tipo de controle ou participação social. Como um resultado dessa medida fortemente antidemocrática, houve uma diminuição do apoio político da burguesia nacional, que resultou no rompimento da trajetória associativa do empresariado junto às estruturas oficiais. Essa perda de apoio político ao regime militar foi acompanhada pelo surgimento de novos atores sindicais (o novo sindicalismo) e de novas tradições associativas, que acabaram por fomentar a dinâmica da redemocratização no país (Guimarães, 2010).

Para Guimarães (2010), o movimento de redemocratização no país, que ganhou força na segunda metade dos anos 1970, está fortemente associado a um processo de organização da sociedade civil. Esse processo foi impulsionado pelo surgimento das chamadas associações de moradores, pelo movimento sindical, pelos movimentos pela reforma sanitária e pelo

surgimento do Partido dos Trabalhadores, que iria se tornar o maior partido de esquerda da América Latina. Esses movimentos tinham como objetivo maior a defesa da democratização e da cidadania ativa (Guimarães, 2010; Schwarcz, 2015; Dagnino, 1994).

Embora as elites tivessem como projeto político principal, ao longo do século XX, a modernização do país — com o setor industrial crescendo de 10,4% do PIB para 24,3% e a parcela da população que vivia da agricultura caindo de 2/3 para menos de 1/3 da população em 1980 — o Brasil se tornou um dos países mais desiguais do mundo. Assim, embora o processo de modernização, com a criação de uma burocracia especializada, tenha seguido os preceitos weberianos e passado por um regime autoritário, não teve sucesso em enfrentar os desafios sociais mais urgentes do país. Como dizia o general Médici, que ocupou a Presidência durante o chamado Milagre Econômico, “o país estava muito bem, o povo é que ia mal” (Avritzer, 2000; Schwarcz, 2015).

Segundo Avritzer (2002), o processo desordenado de deslocamento da população do campo para as cidades resultou em grande parte da população urbana vivendo em péssimas condições de infraestrutura e com quase nenhum serviço público disponível. Esse quadro levou a população alijada a se organizar para lutar por direitos, dando início ao surgimento da “sociedade civil organizada”. Outra razão para esse florescimento foi a reação dos setores da classe média (médicos, economistas, professores universitários) que se organizaram para elaborar soluções contra a visão tecnocrática do regime autoritário brasileiro para as políticas de planejamento urbano, saúde e educação. Essa sociedade civil surgiu a partir do momento em que o regime militar começou a permitir o controle de reuniões públicas de associações voluntárias — a chamada “liberalização” (Avritzer, 2002; Schwarcz, 2015).

Sobre as causas que levaram ao surgimento desses movimentos de contestação ao regime, segundo Avritzer (2002), três fatores explicariam: a baixa adequação das infraestruturas dos serviços públicos, o baixo nível de organização da população no país e a forte tradição clientelista. Segundo o autor, o baixo nível de organização foi uma das causas do período autoritário, sendo que somente a partir de 1970 começaram a surgir associações comunitárias independentes do sistema político. Esses movimentos representaram uma expressão de mudança no padrão associativo. Tais associações reivindicavam autonomia frente ao Estado, questionando a presença de mediadores políticos e o velho clientelismo que tradicionalmente via o serviço público como um “favor a ser oferecido pelo Estado”. Estimulados pela possibilidade, embora ainda bastante limitada na época, de influenciar a elaboração de uma

nova constituição, esses movimentos cresceram em organização, adesões e atuação (Avritzer, 2002; Villaça, 1999).

No início do processo de redemocratização no Brasil, ocorrido entre os anos de 1977 e 1985, houve mudanças impressionantes no padrão associativo do país. Esse período foi marcado por um aumento significativo no número de associações voluntárias nas maiores cidades, com destaque para a duplicação desse número em grandes cidades como São Paulo e até triplicação em Belo Horizonte. Esse crescimento incluiu um aumento notável nas associações de moradores e nas associações de profissionais de saúde (Avritzer; Sader, 2002).

A principal característica dessa sociedade civil brasileira recém-formada era a reivindicação de autonomia em relação ao Estado e aos partidos políticos. Em outras palavras, essa sociedade buscava agir sem pedir autorização ao Estado, desconsiderando os limites impostos por este à sua organização interna e externa. Como repertório democrático de atuação, organizavam abaixo-assinados, convocavam autoridades estatais para dar explicações, realizavam atos em frente a prédios públicos e organizavam as chamadas assembleias de base (Avritzer; Sader, 2002).

No seio dessas novas práticas políticas, que levantavam discussões sobre as injustiças sociais, nasceu e se consolidou o Movimento Nacional pela Reforma Urbana, com ampla participação de setores da sociedade civil, como movimentos sociais, entidades sindicais e movimentos eclesiais. Esse cenário acabou pavimentando o caminho para o processo de elaboração da Nova Constituição Federal, que, entre importantes mudanças, admitiu a participação popular por meio das emendas de iniciativas populares.

Com a convocação da Assembleia Nacional Constituinte, ficou evidente, com o tempo, sua orientação participativa. A permissão para emendas populares desencadeou inúmeras campanhas públicas para obtenção de assinaturas para diversas propostas relacionadas às políticas públicas. Além disso, o texto constitucional passou a prever diversas instituições participativas nas áreas de saúde, assistência social, planejamento urbano e meio ambiente (Schwarcz, 2015).

Como destaque, podemos citar dois artigos que previram a participação popular no texto constitucional: o Artigo 198, que descreveu a saúde como um sistema universal, integrado e regionalizado, e que, entre outros princípios, previu a participação da sociedade nas deliberações sobre as políticas públicas; e o Artigo 182, que, em seu parágrafo primeiro, exigiu

a participação das organizações da sociedade civil na tomada de decisões sobre questões de organização urbana e na elaboração de um plano diretor para cidades com mais de 20 mil habitantes.

No entanto, o período de elaboração da nova Constituição também foi marcado por uma crise fiscal e pela necessidade de revisão da forma de intervenção do Estado na economia, fruto da ideologia neoliberal que começou a influenciar o pensamento econômico em países periféricos, como o Brasil. Segundo Bresser (2001), no retorno à democracia, a questão da retomada do desenvolvimento e da realização da justiça social foi tratada apenas como “uma questão de vontade”. Acreditava-se que, no contexto de um profundo déficit público, uma ideologia dominante que se pretendia Keynesiana poderia magicamente combinar a distribuição de renda com o desenvolvimento.

Esse populismo mergulhou o país em uma forte crise econômica, o que complicou o processo de redemocratização e fortaleceu a agenda neoliberal consolidada pelo Consenso de Washington¹⁷. Essa agenda colocou em marcha lenta os avanços democráticos idealizados pela esquerda e pelos movimentos sociais para combater as desigualdades. A transição pactuada acabou sendo mais uma imposição da realidade do que uma escolha deliberada dos agentes políticos (Bresser-Pereira, 2001; Chauí e Nogueira, 2007).

Segundo Guimarães (2007), a Constituição de 1988 trouxe uma democracia ampliada em termos institucionais e, a partir do princípio federalista, promoveu a descentralização das funções políticas, administrativas e fiscais, além da execução das políticas públicas. No entanto, devido às fortes desigualdades econômicas e sociais entre os entes federados, a democracia acabou tornando-se insuficiente, permitindo a persistência de práticas clientelistas, patrimoniais e corporativistas, ou seja, as velhas práticas de relação entre sociedade e Estado. Embora a Constituição tenha sido fruto de ampla mobilização da sociedade civil e contemplasse uma maior integração política com novos atores políticos propondo propostas para combater as velhas práticas herdadas, essas práticas ainda se mantiveram (Guimarães et al., 2007).

¹⁷ No Brasil, as ideias neoliberais assumem a primazia no debate político e econômico no início dos anos 1990, pouco depois do lançamento do chamado Consenso de Washington. Em benefício de um rígido controle de gastos públicos, pré-condição aludida para o aumento do investimento privado – nunca verificado, diga-se –, “a implementação da ordem econômica e da ordem social da Constituição de 1988 ficou restrita às sobras orçamentárias e financeiras do Estado” (Bresser-Pereira, 2010).

Conforme se observa deste breve histórico, embora tenha havido avanços significativos na participação democrática nos últimos anos, especialmente após a promulgação da Constituição de 1988, o caminho até a chamada “Constituição Cidadã” foi tortuoso, com períodos de fortes retrocessos seguidos de pequenos avanços.

Como se constata, eventos do nosso passado recente ainda não estão tão distantes da nossa realidade atual. Ou seja, a gestão e a tomada de decisão sobre políticas públicas quase sempre ainda estão nas mãos do aparato burocrático do Estado, e grande parte da população tem raras oportunidades de participar diretamente dos rumos dos governos.

No entanto, é importante reconhecer que esses períodos de retrocesso não foram meramente lineares, mas sim marcados por intensos embates sociais e políticos que eventualmente levaram a avanços significativos. Como a literatura demonstra, a trajetória da democracia brasileira é permeada por lutas incessantes pela inclusão e participação política de diversos segmentos da sociedade.

4.2 O contexto social, político e econômico de formulação da política participativa

O contexto de formulação e implantação da política dos Ciclos de Planejamento Participativo, apesar de ter ocorrido sob a égide da Constituição Cidadã, que visava a implantação de um Estado de bem-estar social por meio da participação da sociedade na formulação das políticas públicas, foi marcado pelo avanço das ideias neoliberais. Estas pregavam um Estado mínimo e políticas de austeridade, muitas vezes optando por cortes em investimentos sociais como solução para as crises econômicas.

Desta forma, é fundamental compreender que as políticas públicas conhecidas como Orçamentos Participativos têm sua origem no início da década de 1980. No entanto, foi somente a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 que surgiram novas perspectivas na cultura política de participação. Segundo Romão (2015), foi com a promulgação da Carta Magna que as políticas públicas passaram a ser formuladas com a participação de atores políticos inseridos em conselhos e colegiados, além de permitir a participação da comunidade, trabalhadores e aposentados (Romão, 2015).

Nota-se, a princípio, que nos anos que antecederam a promulgação da Constituição Cidadã, as únicas formas de participação social se dariam apenas no âmbito dos sindicatos e associações de moradores, sendo o cidadão impedido de participar diretamente na formulação

das políticas de Estado. Foi exatamente essa cultura de participação que se procurou inserir no texto constitucional, em uma versão ainda bastante atenuada, mas que representou o amparo jurídico-institucional para a criação de diversas formas de participação após sua promulgação (Lyra, 2011).

Apesar dessa novidade no texto constitucional, os primeiros anos após essa conquista foram marcados por forte instabilidade política e econômica. Sob a nova Constituição, foram realizadas as primeiras eleições diretas para Presidente em meio a um quadro hiperinflacionário e de forte endividamento público. Na década de 1990, iniciou-se a experiência neoliberal no país, com pressões por privatizações dos serviços públicos e cortes nos gastos públicos. Apesar disso, foram criados diversos mecanismos de participação, como os conselhos populares nas áreas de educação, saúde e assistência social (Avritzer, 2003).

Assim, numa época de contradições, havia uma tentativa de aumentar o grau de participação da sociedade por meio de mecanismos institucionais voltados para um modelo de Estado de bem-estar, enquanto se vivenciava a ascensão do modelo neoliberal. Ou seja, por um lado, observava-se o crescimento das instâncias de participação, com o aumento de cidades adotando políticas públicas de Orçamento Participativo e conselhos populares, que buscavam a melhoria e expansão dos serviços públicos. Por outro lado, as políticas neoliberais e seus fortes aparelhos ideológicos defendiam a diminuição dos gastos sociais do Estado (Bezerra, 2017).

Apesar da pressão contrária, prevaleceram no país as ideias neoliberais. A partir da implantação do Plano Real e do consequente controle inflacionário, a União passou a ter maior controle sobre os gastos públicos, além de um melhor entendimento do volume de endividamento de Estados e Municípios. Com dados fiscais mais precisos proporcionados pela estabilidade econômica, foram criados instrumentos normativos que, ao final, limitaram as despesas com investimentos dos entes federativos, especialmente após a vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal (Menezes & Toneto Jr., 2022).

Além disso, a política neoliberal continuou a ser implementada com a chegada ao poder de um governo considerado de esquerda, caracterizando-se pela política do "tripé macroeconômico". Dominante no Brasil desde 1999, essa política baseava-se na manutenção das altas taxas de juros, na busca pelo superávit primário e na valorização do câmbio. Embora o país tenha apresentado crescimento durante esse período, impulsionado pelo aumento das commodities exportadas pelo Brasil, pelas políticas de valorização do salário-mínimo e pela

redistribuição de renda, as políticas públicas ainda mostraram um baixo nível de investimento (Bresser-Pereira, 2013).

Mesmo diante desse contexto e apesar do aparecimento de diversas experiências participativas ainda durante os anos 90, como o Orçamento Participativo de Porto Alegre, foi a chegada da esquerda ao poder federal que impulsionou o aumento dessas experiências. Segundo Spada (2014), ao analisar a taxa de adoção em cidades brasileiras com pelo menos 50 mil habitantes, constatou-se que, entre 2001 e 2004, houve a adoção de Orçamentos Participativos em 129 cidades. No entanto, o mesmo estudo indicava que, apesar do governo de esquerda recém-iniciado, já havia sinais de que, após 2004, a experiência começaria a entrar em declínio (Spada, 2014).

Embora durante os primeiros e segundos mandatos de Lula (2003–2010) não houvesse uma política federal específica para a institucionalização dos Orçamentos Participativos, o aumento no número de experiências de OP ocorreu como parte de um antagonismo entre a política macroeconômica ortodoxa e a ampliação da participação social, por meio da criação do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, além do fortalecimento dos conselhos e conferências de políticas públicas.

Ademais, neste período em que o país foi governado por um partido de esquerda (2013 a 2016) e que, segundo Fagnani e Calixtre (2017), mesmo diante da permanente tensão entre os paradigmas do Estado Social e do Estado Mínimo Liberal, houve progressos significativos na vida dos brasileiros. No entanto, segundo os autores, a inclusão social não foi acompanhada pelas reformas requeridas pela pretendida “ruptura necessária” com o modelo liberal, o que limitou a consolidação e o alcance dos progressos obtidos (Fagnani; Calixtre, 2017).

O agravamento das tensões entre o Estado Social e o Estado Mínimo teve um efeito evidente nas políticas de participação social¹⁸. Em resposta às chamadas “jornadas de junho”, o Governo Dilma editou o Decreto nº 8.243/2014, que instituiu a Política Nacional de Participação Social, com o objetivo de fortalecer as instâncias democráticas de atuação entre a

¹⁸ Segundo Singer (2015), embora as tensões entre o Estado social e o Estado mínimo tenham se arrefecido durante o ciclo de crescimento experimentado no segundo governo Lula, teria ocorrido um novo acirramento dessas tensões durante o governo de Dilma Rousseff, em razão da desaceleração do crescimento, como efeitos dos desdobramentos da crise financeira internacional de 2008 e dos erros cometidos na política doméstica. Estas tensões se mantiveram durante todo o final do primeiro governo e culminaram no golpe midiático-jurídico-parlamentar de 2016, no qual saiu vencedor o Estado mínimo e suas políticas de austeridade (Singer, 2015).

sociedade civil e o governo federal. No entanto, sob a justificativa de que o decreto invadia prerrogativas do Congresso, a norma foi sustada logo após a reeleição e posteriormente revogada durante o governo de Jair Bolsonaro.

Além disso, as políticas participativas já no governo de Michel Temer, que não havia sido aprovado pelas urnas, foram impactadas pela aprovação da Emenda Constitucional nº 95, conhecida como teto de gastos, que visava limitar o crescimento dos gastos sociais por vinte anos. Como resultado, houve um profundo corte nos gastos com políticas públicas, afetando até mesmo as áreas de proteção constitucional, como saúde e educação, que sofreram uma redução orçamentária progressiva (Cavalcanti; Venerio, 2017).

Neste período, o interesse pela participação social nos governos entrou em declínio. Em nome do equilíbrio fiscal, medidas foram tomadas sem qualquer diálogo com a sociedade. Já sob o governo de Jair Bolsonaro, a sociedade não foi convocada para discutir o PPA 2020-2023, que foi elaborado exclusivamente pelo Executivo e deixou de fora políticas públicas dedicadas às minorias, resultando em um documento simplificado com poucos indicadores e metas. Ademais, foi a partir do seu governo que houve a edição do Decreto 9759/2019, o que terminou por extinguir políticas de participação da administração pública federal¹⁹, e eliminou, numa canetada, boa parte dos conselhos de políticas públicas, restando apenas aqueles criados por lei, ou seja, os conselhos institucionalizados de saúde, educação e assistência social (Zigoni; Moroni, 2022).

Sob essa perspectiva, o período de formulação e prática do Ciclo do Planejamento Participativo de Fortaleza, entre 2014 e 2022, foi caracterizado pelo avanço das ideias de um Estado Mínimo, com a limitação dos gastos sociais, dos investimentos públicos e a diminuição dos espaços de participação. Como exemplo, os cortes orçamentários federais na saúde, com o objetivo de cumprir os mandamentos da EC 95, afetaram severamente os municípios que dependem dos recursos federais para desenvolver ações e serviços de saúde (Vieira, 2016).

Ao considerar o contexto político da luta pela implantação dos Orçamentos políticos, percebe-se o enfrentamento implícito de um sonho por um Estado do bem-estar social contido nos fundamentos do programa, enquanto a política econômica do governo põe em marcha a

¹⁹ Carta Capital, 12.04.2019. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/politica/bolsonaro-decreta-o-fim-dos-conselhos-sociais-criados-por-dilma/>

mudança para um Estado com características neoliberais e, portanto, contrário ao aumento dos gastos sociais almejado pela política. No tópico seguinte, será discorrido sobre a relação desses contextos nos percursos da gestão democrática da participação social no orçamento público de Fortaleza.

4.3 Transformações normativas e marcos legais: a gestão democrática do orçamento como um objetivo?

A metodologia do CPP de Fortaleza, originada das aplicadas nos OPs em outras partes do país, tem como uma de suas razões de existência o cumprimento do que rege a Lei Orgânica do município. Como veremos a seguir, a Carta Magna municipal prevê o uso do OP como instrumento da gestão democrática do orçamento municipal, uma conquista vinculada às históricas demandas sociais por maior participação.

No entanto, apesar das conquistas normativas que conseguiram inserir a participação na gestão de Fortaleza, a previsão legal por si só não tem sido suficiente para garantir o fortalecimento da participação no município. Portanto, compreender a evolução do regramento legal e relacioná-lo com a trajetória da metodologia participativa no município pode nos fornecer respostas sobre as razões dessa limitação.

Assim, conforme se observa em relação aos marcos regulatórios das políticas públicas de Orçamentos Participativos, a participação social na gestão dos municípios até a década de 1980 não tinha previsão legal. Foi somente após a promulgação da Constituição de 1988 que se firmaram os fundamentos da participação direta. Como se verifica, de início, já no parágrafo único do seu primeiro artigo:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

[...]

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou **diretamente**, nos termos desta Constituição (**Grifos meus**).

A partir desse parágrafo, também podemos constatar o surgimento das garantias legais necessárias para fomentar uma maior participação na CF de 88. Verifica-se que, após a sua promulgação, várias passagens no texto constitucional contêm expressões como “participação da comunidade”, “participação da sociedade civil” e “participação de representantes da

sociedade civil”. Nesses trechos, pode-se perceber a intenção do legislador originário de garantir a participação direta do cidadão nas decisões acerca das políticas públicas, conforme podemos destacar:

Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes:

[...]

III - **participação da comunidade.** (Grifos meus)

[...]

Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

[...]

II - **participação da população,** por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis. (Grifos meus).

No que tange ao planejamento orçamentário, embora o Estado Brasileiro tenha organizado um sistema contábil centralizado a partir de 1922, a verdadeira revolução no trato das contas públicas ocorreu com a publicação da Lei n.º 4320/64 (Afonso, 2016). No entanto, mesmo diante desse robusto sistema contábil, foi somente a partir da promulgação da Carta Magna que surgiu a previsão legal de participação de representantes da sociedade no planejamento orçamentário municipal, como transcrito abaixo:

Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:

XII - **cooperação das associações representativas** no planejamento municipal; (Grifos meus) (Constituição Federativa do Brasil, 1988).

Mesmo diante destes dispositivos constitucionais, por se tratar de normas de eficácia limitada, faz-se necessário regulamentações para que se produzam todos os efeitos desejados pelo constituinte originário. Assim, quando se fala de atos normativos necessários para surtir o efeito desejado, ou seja, a participação direta da população no planejamento público, observa-se pouca normatização quando o assunto é orçamento público, pelo menos até o ano 2000,

quando entrou em vigor a chamada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e, posteriormente, o Estatuto das Cidades..

A Lei Complementar n. 101/2000, denominada comumente como LRF, foi criada originalmente para controlar e fiscalizar as despesas de todas as esferas governamentais: União, Estados e Municípios. Ao estabelecer limites para as despesas e definir regras para a elaboração e execução do orçamento público, ela teria como objetivo garantir a transparência e responsabilidade na gestão dos recursos públicos.

Assim, a LRF, entre outros assuntos, determinou mais transparência nas contas públicas e obrigou aos gestores a publicação de uma série de relatórios de gestão fiscal durante o ano. Conforme destacado no seu art. 48, inciso I do parágrafo primeiro, a transparência da gestão fiscal estaria assegurada via participação popular e a realização de audiências públicas. Essa ação teria como objetivo fortalecer a fiscalização da sociedade acerca dos atos públicos de gestão, dando mais oportunidade para que o cidadão passasse a compreender melhor a situação orçamentária e financeira do município (Brasil, 2000).

Nesse sentido, a concretização da transparência na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) estaria baseada em três momentos distintos: a participação da sociedade, a exigência de ampla divulgação dos instrumentos de transparência da gestão fiscal, inclusive por meios eletrônicos de acesso público, e a realização obrigatória de audiências públicas a cada quadrimestre, sendo esta última de importância fundamental para garantir a transparência efetiva (Sacramento; Pinho, 2007).

Sobre o Estatuto das Cidades (Lei federal n.º 10.257/01), este representaria um marco na legislação urbanística brasileira ao estabelecer diretrizes gerais para o planejamento, gestão e desenvolvimento das cidades. Uma das suas principais inovações seria a ênfase na participação social nos processos de formulação e implementação das políticas urbanas. Assim, a participação social seria vista como fundamental para promover uma gestão urbana mais democrática e eficiente, na qual os interesses e as necessidades da população sejam considerados de forma ampla e transparente (Carvalho, Rossbach, 2010).

Diversos dispositivos do Estatuto destacam a importância da participação social na gestão urbana:

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais;

[...]

II. gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

[...]

Art. 4º Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos:

[...]

III – planejamento municipal, em especial:

[...]

f) gestão orçamentária participativa;

[...]

§ 3º Os instrumentos previstos neste artigo que demandam dispêndio de recursos por parte do Poder Público municipal devem ser objeto de controle social, garantida a participação de comunidades, movimentos e entidades da sociedade civil.

[...]

Art. 44. No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea “f” do inciso III do art. 4º desta Lei incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal (Lei Federal nº 10.257/01 - Estatuto da Cidade).

Foi diante desse cenário de novas regras de transparência e de maior controle dos gastos públicos, bem como de incentivo à gestão democrática do orçamento municipal, que a metodologia do Orçamento Participativo foi adotada, pela primeira vez em Fortaleza, na gestão municipal da prefeita Petista Luizianne Lins a partir de 2005 (Barbalho e Arão, 2015), mas ainda sem o amparo na Lei Orgânica Municipal.

Na tentativa de fortalecer institucionalmente esta política pública, ainda sem ser regulamentado de forma específica por lei municipal, a Câmara Municipal de Fortaleza promulgou, ao fim de 2006, a nova Lei Orgânica Municipal que, entre outros, estabeleceu a participação direta da população no planejamento municipal, conforme se destaca em vários artigos do seu texto:

Art. 6º - Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos:

[...]

V – **a elaboração e a gestão participativa** do Plano Plurianual, nas diretrizes orçamentárias e **do orçamento anual**, como condição obrigatória para a sua aprovação pela Câmara Municipal.

[...]

Art. 173 - As normas orçamentárias do Município obedecerão às disposições da Constituição da República, às normas gerais de direito financeiro e ao disposto nesta Lei Orgânica, devendo o Município programar suas atividades financeiras mediante leis de iniciativa do Poder Executivo, abrangendo:

I – o plano plurianual;

II – as diretrizes orçamentárias anuais;

III – os orçamentos anuais.

§1º [...]

§ 2º Fica assegurada a **participação da comunidade, a partir das regiões do Município, nas etapas de elaboração, definição e acompanhamento** da execução do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e **do orçamento anual**, observado o que estabelece o art. 6º desta Lei Orgânica. (Lei Orgânica do Município de Fortaleza, 2022).

No entanto, apesar dessas imposições legais, o orçamento participativo de Fortaleza apresentaria os mesmos problemas enfrentados pelos demais OPs espalhados pelo país, ou seja, questões fiscais impostas pela política econômica nacional que, conseqüentemente, principalmente após a entrada em vigor da LRF, condicionam limitações ao orçamento de investimentos das Prefeituras, dando pouca margem para a discussão dos orçamentos (Bezerra, 2017).

Embora de um lado tenha-se o Estatuto da Cidade incentivando a participação democrática na elaboração dos orçamentos públicos, para Avritzer (2003) e Peres (2020), a LRF atinge particularmente os Orçamentos Participativos, pois, apesar das regras que fortalecem a transparência das contas públicas, sua entrada em vigor representaria mais dificuldades na alocação dos gastos sociais com investimentos. Sendo um programa que se concentra justamente nas despesas de investimentos dos municípios, as novas regras fiscais acabariam gerando dificuldades para a execução, a partir dos orçamentos municipais, dos gastos sociais demandados pela população (Peres, 2020; Avritzer, 2003).

Corroborando a tese levantada por esses autores, também observa Bezerra (2017) que as alterações legais ocorridas a partir da LRF, ainda que de forma não intencional, gerariam fortes desincentivos para a adoção do OP pelas gestões municipais. Assim, sem que novos incentivos fossem criados no âmbito da federação, os governos passaram a priorizar outros institutos de participação já institucionalizados, como os Conselhos da Participação em saúde, assistência social e educação, principalmente pelos baixos custos políticos, por seus recursos já vinculados, suas capilaridades e regulamentações já existentes.

Apesar dessa evolução normativa no sentido de impor maiores restrições orçamentárias, ainda durante a gestão do governo do PT na cidade de Fortaleza, também se observa via emendas ao texto da Lei Orgânica, a inserção de novos dispositivos ao longo do período de governo visando o fortalecimento institucional dos OP, conforme pode ser destacado na leitura dos dispositivos em destaque:

Art. 5º A iniciativa popular de lei, o plebiscito, o referendo, o **orçamento participativo** e o veto popular são formas de assegurar a efetiva participação do povo nas definições das questões fundamentais de interesse coletivo.

Art. 59. A soberania popular se manifesta pelo exercício direto do poder pelo povo e quando a todos são asseguradas condições dignas de existência e será exercida especialmente: (Grifos meus).

[...]

VI – **pelo orçamento participativo** (grifos meus).

[...]

Art. 173. As normas orçamentárias do Município obedecerão às disposições da Constituição da República, às normas gerais de direito financeiro e ao disposto nesta Lei Orgânica, devendo o Município programar suas atividades financeiras mediante leis de iniciativa do Poder Executivo, abrangendo:

[...]

§ 12. O Poder Executivo instituirá o **orçamento participativo** como força de viabilizar a participação popular na elaboração, definição e acompanhamento do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e **do Orçamento Anual**. (Grifos meus).

[...]

Art. 177. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e os créditos adicionais serão obrigatoriamente apreciados pela Câmara Municipal.

[...]

§ 8º O Poder Executivo Municipal é obrigado a executar, no mínimo, o valor correspondente a 1% (um por cento) da receita prevista para o exercício, das

despesas aprovadas no **orçamento participativo**. [Declarado inconstitucional] (Grifos meus).

A situação se repetiu no período analisado por este trabalho (2016-2023). Embora as previsões legais de participação direta da população na discussão do orçamento público na LOM de Fortaleza ainda estejam em vigor, não se verifica no âmbito da estrutura municipal uma maior normatização sobre o funcionamento, a estrutura e a operacionalização da metodologia do Ciclo de Planejamento Participativo.

Embora na gestão que sucedeu o governo petista, tenha sido instituído o Conselho Municipal de Planejamento Participativo, através da Lei 10.277 de 19 de dezembro de 2014, com o objetivo de ampliar a participação da sociedade na discussão sobre a elaboração, execução, monitoramento e avaliação do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA), não se observou no período uma maior regulamentação da metodologia.

Corroborando com a falta de regulamentação por parte da nova gestão municipal, no mesmo mês em que foi instituído o referido Conselho, foi declarada pelo Poder Judiciário, após provocação pelo próprio poder executivo, a inconstitucionalidade da emenda à Lei Orgânica n.º 05/2010, no art. 177, §8º (onde se destinava um valor correspondente a 1% da receita prevista para a execução das despesas aprovadas pelo OP).

Conforme se observa, embora a norma que reservava parte dos recursos municipais para o OP tenha sido removida da LOM, não se verificou nenhuma outra normatização no sentido de priorizar parte da verba municipal para garantir o resultado da política participativa. Na prática, o que se observa é que não há nenhuma garantia de aplicação dos recursos deliberados pelo CPP.

Como efeito prático, se considerarmos as despesas orçamentárias previstas no orçamento de 2024, no valor de R\$ 13.177.655.313,00, se houvesse alguma normatização para priorização dos gastos deliberados no CPP, no mesmo percentual da norma declarada inconstitucional, a Prefeitura teria que priorizar o atendimento das demandas do CPP no valor

mínimo de R\$ 131.776.553,13. O que representaria ainda, pouco mais de 10% (dez por cento) da despesa prevista no Orçamento de Investimentos da prefeitura de Fortaleza²⁰.

Como se pode verificar, embora existam os marcos normativos que fundamentam a execução do orçamento participativo do município de Fortaleza, a forma de execução ainda não se encontra institucionalizada, o que favorece que a sua continuidade, execução e controle por via da participação social fiquem na dependência da vontade política do governo municipal. Esta constatação tem como consequência a dificuldade no acompanhamento da gestão democrática da cidade. Como evidência, quando se consulta as Leis orçamentárias no município de Fortaleza do período de 2016 a 2023, encontram-se poucos dados sobre a fase alocativa do orçamento municipal.

4.4 Os deslocamentos temporais da política participativa no município de Fortaleza.

Como visto anteriormente, a política de participação social do CPP de Fortaleza, não é uma política instituída em Lei Federal, Estadual ou municipal, sendo, na prática, entendida como uma metodologia de participação social dentro do ciclo orçamentário dos municípios. Por essa razão, embora seja uma política inspirada em outras experiências que ocorreram em outros municípios, a análise que fazemos neste tópico com base no espectro temporal e territorial²¹, pretende se ater ao percurso institucional ao longo do tempo de sua implementação.

Assim, segundo Gussi (2008), as políticas públicas, assim como uma vida, sofrem múltiplos trajetos (deslocamentos) e ocupam diferentes posições ao longo de sua vida nas instituições. Nesse sentido, a política dos OPs em Fortaleza, durante seus quase dezoito anos na cidade, atravessou diferentes espaços políticos, contextos sociais e econômicos distintos, portanto, durante ao seu deslocamento institucional, a política participativa esteve exposta a uma gama de apropriações e interferências ao longo da sua existência.

Considerando que este trabalho pretende analisar a política participativa com um recorte temporal pós-governo petista, vale a pena ressaltar o importante deslocamento que a política sofreu com a mudança ideológica de gestão, na medida em que não tendo o governo petista tido

²⁰ Orçamento de investimentos previsto na Lei Orçamentária de 2024 (Prefeitura de Fortaleza, 2023).

²¹ A dimensão analítica do aspecto temporal e territorial, um dos quatro eixos da proposta de avaliação em profundidade de Rodrigues (2008), busca compreender a configuração temporal e territorial da política pública em confronto com as propostas e objetivos gerais da sua formulação (Rodrigues, 2008).

sucesso na eleição do seu sucessor, que tenderia a ser mais alinhado ideologicamente, foi eleito um governo de oposição, que durante a campanha eleitoral, adotou críticas ao governo petista, sustentando a necessidade de renovação na gestão municipal (De Carvalho, Lopes, 2016).

A responsabilidade pela condução da metodologia participativa em Fortaleza inicialmente esteve a cargo da Coordenadoria Especial de Participação Social, que tinha entre suas competências a coordenação do processo de consulta à sociedade na formulação dos instrumentos de planejamento – PPA e LOA, bem como o monitoramento da execução das demandas incorporadas aos referidos instrumentos. Tal Coordenadoria, antes com outro nome e vinculada à Secretaria Municipal de Orçamento e Planejamento, a partir de 2014, passou a ser vinculada ao Gabinete do Prefeito, tal qual outro órgão também responsável pelo Planejamento municipal, o IPLANFOR. Posteriormente, já no exercício de 2021, por força do Decreto municipal n.º 15.057/21, houve um novo deslocamento da Coordenadoria, que passou a fazer parte da Secretaria Municipal de Gestão Regional (SEGER), órgão ao qual também os conselhos municipais passaram a ser vinculados (Fortaleza, 2021).

No plano nacional, a possibilidade de articulação do CPP com as agendas de participação social se depara com um quadro de reversão da agenda participativa após a segunda eleição de Dilma Roussef. Dois dias após a sua reeleição²² foi sustado pelo Poder Legislativo o Decreto 8243/2014, que instituiu a Política Nacional de Participação Popular, um movimento adotado pela ex-presidente com o objetivo de aprofundar a participação nas políticas públicas da união. Posteriormente, tal decreto foi inteiramente revogado pelo Decreto 9759/2019 de Jair Bolsonaro, que por sua vez extinguiu diversos instrumentos de participação existentes.

Um importante deslocamento da política participativa de Fortaleza foi a adoção do voto eletrônico e do caráter consultivo das propostas. As reuniões que aconteciam presencialmente tiveram seu número reduzido e o processo de deliberação passou a ocorrer de maneira eletrônica. A nova metodologia do Orçamento Participativo representaria, na prática, um decréscimo na participação, uma vez que, com a mudança metodológica, não ficaria evidenciado a previsão de participação da comunidade nas ações decisórias iniciais acerca da

²² Fato noticiado no endereço eletrônico da Câmara dos Deputados em 28 de dezembro de 2014. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/443908-deputados-derrubam-decreto-dos-conselhos-populares>.

aplicação do orçamento, restando para essa apenas a função consultiva e realizada de forma eletrônica.

Se antes o processo participativo tinha um elevado número de reuniões presenciais, assembleias, com escolhas de delegados, divisão por segmentos sociais (OP da criança e adolescente, idosos, LGBT) e adoção de critérios para eleição das propostas prioritárias (Moreira, 2015), após a mudança metodológica para o voto eletrônico, embora da nova forma de votação esperar-se-ia um aumento crescente dos participantes e tenha ocorrido alguns picos de votação conforme o período em análise, não houve o aumento exponencial de participação trazido pelas “facilidades” do meio digital. A política perdeu também a sua capacidade de atuar por segmentos, sendo agora dependente da ação provida de outros conselhos de políticas públicas.

A mudança de metodologia para o voto eletrônico teve como efeito a não priorização das despesas em grupos historicamente marginalizados (crianças e adolescentes, idosos, jovens, grupos LGBTQI, mulheres, pessoas com deficiência e população negra). Ao se analisar os relatórios dos resultados dos Ciclos Participativos nas LOAs, bem como os relatórios com as propostas vencedoras no portal Fortaleza Participa (<http://participa.fortaleza.ce.gov.br>), como será visto adiante, constata-se que a perda da capacidade de articulação desses grupos no CPP.

A análise dos relatórios do CPP, a partir do CPP de 2018, demonstra que a metodologia não articulava o resultado das propostas orçamentárias com as questões de interesse dos conselhos intersetoriais (Saúde, Educação e Assistência Social). No entanto, a partir do CPP de 2019, passou-se a articular as propostas com as agendas territoriais elaboradas pelos fóruns territoriais propostos pelo Plano Fortaleza 2040. De acordo com os relatórios emitidos em anexo à LOAS, as ações de planejamento são articuladas pelo Instituto de Planejamento de Fortaleza (IPLANFOR) e pela Coordenadoria de Participação Social, com apoio das Secretarias Regionais (Prefeitura de Fortaleza, 2018).

Para além das votações eletrônicas, a escuta de outros atores sociais passa a fazer parte da agenda do CPP a partir do ciclo de 2020. Apesar do contexto da pandemia de COVID, vivenciada a partir de março daquele mesmo ano, efetuou-se consulta aos Conselhos de Políticas Públicas e Controle Social no sentido de identificar demandas prioritárias nos respectivos planos setoriais, com os programas e as ações orçamentárias de cada política setorial (Prefeitura de Fortaleza, 2019).

Conforme se constata, com base no recorte temporal dessa pesquisa, a metodologia do CPP de Fortaleza mantém-se na fase de planejamento e alocação do ciclo orçamentário, principalmente nesta primeira. Apesar dos diversos seminários dedicados à formação de agentes de cidadania e conselheiros de políticas públicas, da análise dos documentos produzidos não se observam ações de caráter educativo e de construção de cidadania.

Por fim, outro movimento não observado durante os deslocamentos no tempo da política em Fortaleza foi o seu avanço para a outra fase do ciclo orçamentário. Embora a própria Lei que instituiu a CEPS tenha previsto entre uma das competências o monitoramento da execução das demandas incorporadas aos instrumentos orçamentários²³, tal ação não foi observada pelos relatórios emitidos pelo município durante o período em estudo. Ademais, para a população, pouca relevância teve o fato de que a política participativa passou de caráter deliberativo para consultivo, pois a falta de avanço da participação para fortalecimento nas outras partes do ciclo orçamentário tem mais efeito prático no sucesso da política do que uma mera mudança na nomenclatura.

²³ Segundo a LC 0176/2014, no seu art. 24, inciso VI, compete à Coordenadoria Especial de Participação Social: coordenar o processo de consulta à sociedade na formulação dos instrumentos de planejamento – PPA e LOA –, bem como monitorar a execução das demandas incorporadas aos referidos instrumentos (Fortaleza, 2014).

5 ORÇAMENTO PARTICIPATIVO E A DINÂMICA ORÇAMENTÁRIA

A partir deste capítulo, inicia-se o estudo da dimensão orçamentária do CPP, sem deixar de lado a análise da dimensão participativa. Verificou-se, no decorrer da pesquisa bibliográfica sobre os Orçamentos Participativos, que as pesquisas, no geral, têm dado menor atenção à gestão orçamentária, mantendo o foco nos mecanismos participativos. No entanto, de acordo com a bibliografia pesquisada, para que o OP seja efetivo, questões orçamentárias deveriam ser mais bem compreendidas pelos cidadãos que se dispõem a participar (De Azevedo, 2022).

Portanto, é importante ressaltar que a importância do fortalecimento da participação popular durante os estágios do ciclo orçamentário é essencial para garantir o desenvolvimento de políticas públicas voltadas para a resolutividade dos problemas sociais que afligem a população. Nesse sentido, a dinâmica orçamentária voltada para a ampliação da participação em todos os seus estágios é essencial para assegurar a consistência e a eficácia das políticas públicas e desempenha um papel vital para a qualidade e a legitimidade do processo orçamentário.

O envolvimento da sociedade civil em todas as fases do ciclo orçamentário traz vários benefícios, principalmente quando ele amplia a transparência das decisões governamentais. Quando a população tem acesso e compreende como os recursos estão sendo distribuídos e para quais finalidades, há uma maior responsabilização dos governantes. Isso, por sua vez, pode diminuir a corrupção e o desperdício de recursos públicos, pois os cidadãos se tornam vigilantes e exigentes quanto ao uso do dinheiro público.

5.1 Governança orçamentária

Diante desse aspecto levantado, um dos paradigmas orientadores da política pública dos Orçamentos Participativos seria a boa governança orçamentária. O orçamento público, que visa transformar planos e aspirações em realidade, é originalmente regido por uma série de princípios, como anualidade, universalidade, publicidade, entre outros, e que considera o orçamento público como um contrato entre cidadãos e Estado, mostrando como os recursos seriam arrecadados e alocados para a prestação dos serviços públicos (Couto, Cardoso Jr., 2018).

Neste sentido, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE reuniu diversas recomendações que fornecem uma visão geral sobre boas práticas de

governança orçamentária. É preciso pontuar que, em termos simples, entende-se governança como sendo a “regra das regras” e, no que se refere à governança orçamentária, esta seria o conjunto de comandos que definiriam as regras, estabeleceriam limites e prioridades e, por fim, criariam as condições para que a consistência do todo seja assegurada. Em outras palavras, seu sentido seria fazer com que todo o governo siga na mesma direção de forma consistente para entregar políticas públicas cada vez melhores para a população (Couto, Cardoso Jr., 2018).

A participação social no processo orçamentário é um componente crucial da governança orçamentária²⁴. Portanto, além dos tradicionais princípios orçamentários, a OCDE expediu uma recomendação que fornece uma visão geral das boas práticas em todo o espectro da atividade orçamentária e especificou 10 princípios orçamentários para a boa governança orçamentária, que, uma vez atendidos, visam garantir que o município entregue à população o que melhor poderia entregar com o uso dos recursos que lhe foram disponibilizados pela população.

Quadro 2 - Dez princípios de boa governança orçamentária da OCDE

- 1) Gerenciar orçamentos dentro de limites claros, críveis e previsíveis para a política fiscal.
- 2) Alinhar os orçamentos com as prioridades estratégicas de médio prazo do governo.
- 3) Elaborar o orçamento de capital voltado a suprir as necessidades de desenvolvimento nacional de modo coerente e custo-efetivo.
- 4) Garantir documentos e dados orçamentários abertos, transparentes e acessíveis.
- 5) Propiciar debate inclusivo, participativo e realista sobre as escolhas orçamentárias.
- 6) Prestar contas das finanças públicas de modo abrangente, acurado e confiável.
- 7) Planejar, gerenciar e monitorar ativamente a execução do orçamento.
- 8) Integrar avaliações de desempenho e de custo-efetividade ao processo orçamentário.
- 9) Identificar, aferir e gerenciar prudencialmente a sustentabilidade fiscal e outros riscos fiscais.
- 10) Promover a integridade e a qualidade das estimativas orçamentárias, dos planos fiscais e da implementação do orçamento por meio de controles de qualidade, incluindo auditorias independentes.

Fonte: OCDE (2015)

²⁴ Nas três gerações de estudos que avaliaram os Orçamentos Participativos ao longo dos últimos 20 anos, a questão da governança orçamentária dos municípios, embora tenha sido por diversas vezes citada ao longo desses estudos, apresenta lacunas que requerem um estudo mais aprofundado. Neste subtópico, não se pretende abordar os arranjos orçamentários que incidem sobre o equilíbrio fiscal, mas sim compreender as decisões alocativas e seu impacto na implementação das políticas públicas.

Segundo o estudo de Santos (2022), dentre esses princípios, existiriam aqueles que seriam considerados de dimensão participativa na governança orçamentária (princípios 4 e 5). No Brasil e no município de Fortaleza, a dimensão participativa do orçamento público enfrenta desafios e oportunidades que necessitam de atenção para que se fortaleça a democracia e a eficácia das políticas públicas.

Embora não seja o propósito desta pesquisa aprofundar-se nos demais princípios que envolvem a governança orçamentária, para sua relação com o papel da política participativa dentro do jogo orçamentário, faz-se necessário compreender também quem são seus atores e os mecanismos institucionais que regem as disputas durante o processo orçamentário.

Inicialmente, identificam-se quatro importantes atores no processo orçamentário: *os guardiões*, que seriam delegados pelo núcleo do governo para fazer a gestão fiscal e coordenar o processo alocativo; *os gastadores*, responsáveis pela efetiva alocação e implementação das políticas públicas; os definidores de prioridades, grupo responsável pela execução das prioridades do governo; e, por fim, os controladores, que exerceriam o papel de mediar os interesses conflitantes entre os demais atores (Borges, 2022).

No caso dos mecanismos institucionais que regem a governança orçamentária, temos a Lei 4.320/64 (Lei das Finanças Públicas) e suas alterações posteriores, como um primeiro marco importante, e que foi recepcionada pela Constituição Federal de 1988. Esta, por sua vez, estabeleceu os principais instrumentos orçamentários atualmente em vigor: Plano Plurianual - PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e a Lei Orçamentária Anual - LOA. De forma resumida, o texto constitucional estabeleceu que tanto a União, Estados e Municípios devem periodicamente elaborar seus instrumentos normativos de planejamento das receitas e despesas públicas, que irão vincular nos próximos anos a atuação dos governos democraticamente eleitos, sendo os principais o PPA, a LDO e a LOA (Brasil, 1988).

A LOA, que é o instrumento orçamentário diretamente vinculado com a metodologia dos OPs, é uma lei elaborada pelo poder executivo, que estabelece as despesas e receitas do governo para o próximo ano. Por meio desta, são definidos os investimentos em políticas públicas, como saúde, educação, infraestrutura, segurança pública, entre outras áreas. Porém, em se tratando de governança, a LOA é o instrumento tecno-político em que vão ser materializados os resultados do processo decisório acerca da priorização das políticas públicas,

que, segundo Couto (2022), são marcados por “disputas, cooperação, comandos hierarquizados e espaços de autonomia fragmentados” (Couto, 2022).

Assim, o processo orçamentário seria o resultado que, por meio de regras formais e informais, reproduz o jogo de forças entre aqueles atores que têm objetivos distintos dentro do processo alocativo e de implementação das políticas públicas. Dessa forma:

A relação do planejamento com o orçamento, com foco nos resultados das políticas públicas à sociedade, fragiliza-se em detrimento da ênfase eminentemente fiscal. Os controladores, distantes da sua posição de independência, inibem, ao lado dos guardiões, a ação dos executores, ao mesmo tempo em que preservam sua posição de definidores de gastos prioritários. No entanto, a própria capacidade do Executivo de promover suas prioridades é limitada, revelando a fragilidade do equilíbrio atual (Couto, 2018).

Nesse mesmo sentido, Jones e McCaffery (1994) entendem que, para além do seu caráter formal-normativo, a LOA se constitui um instrumento de intensa disputa na área política, em razão do permanente estado de escassez dos recursos públicos, a partir do qual o governo expressa os recursos mobilizados para a resolução de problemas. Como efeito, a peça orçamentária acaba tendo um caráter eminentemente conflituoso, fazendo com que, principalmente no que se refere aos recursos de alocação discricionária, boa parte da sua destinação se dê a partir do resultado das disputas políticas e do interesse dos gestores (Jones; McCaffery, 1994).

Nesta mesma linha de pensamento, Fedozzi (2000) aponta que, embora a fase alocativa do planejamento seja uma etapa fundamental no ciclo orçamentário, a sua execução, em razão da intensa disputa na fase de execução orçamentária, frequentemente foge ao que foi inicialmente programado. Nesse sentido, o autor argumenta que a peça orçamentária ao longo da sua história tem sido “um reflexo fiel das práticas patrimonialistas de gestão do Estado”, sendo uma peça de ficção de um lado, em uma permanente dualidade entre um país formal e um real, e do outro lado, comportando-se como um instrumento com papel clientelístico, em que as verbas públicas seriam distribuídas obedecendo a uma lógica de barganha e troca de favores entre os próprios poderes estatais (Fedozzi, 2020).

Esse duplo papel atribuído ao orçamento estatal tem origem na frequente escassez de recursos para atendimento às crescentes demandas. Em se tratando dos entes municipais, apesar da redistribuição de recursos públicos promovida pela descentralização estabelecida na Constituição de 1988, com a finalidade de que estes pudessem arcar com as suas novas

competências que resultaram do novo regramento constitucional, os orçamentos públicos ainda permaneceram no estado permanente de escassez de recursos²⁵. Para Schick (2007), este estado é explicado pela crescente demanda por bens e serviços, que a torna sempre superior à oferta. Embora exista anualmente incrementos financeiros, estes nunca são suficientes para o atendimento da demanda, fazendo com que, não raras vezes, políticas públicas deixem de ser executadas por falta de recursos.

Para a compreensão das razões acerca da constante carência de recursos, principalmente no que tange à capacidade de investimentos, apesar do seu incremento anual, é importante entendermos o que classifica as despesas em obrigatórias ou discricionárias. As despesas obrigatórias seriam aquelas definidas pela lei que não estão disponíveis para a livre movimentação do gestor no orçamento, ou seja, já têm as suas despesas vinculadas (como, por exemplo, as despesas com pagamento de folha de pessoal da Prefeitura). Já as despesas discricionárias seriam aquelas que permitem uma alocação dos recursos com uma maior flexibilidade (Brasil, 2016).

Assim, como as despesas obrigatórias geralmente estão relacionadas a critérios constitucionais e legais, os espaços para cortes no orçamento acabam sendo bastante reduzidos, o que não ocorre com as discricionárias, fazendo com que políticas públicas que não tenham atingido um determinado grau de institucionalização fiquem mais sujeitas a cortes orçamentários. Para se ter uma ideia do espaço orçamentário para investimentos públicos, estima-se que 90% das despesas da União tenham o caráter de obrigatória, o que, conforme veremos a seguir, aplica-se também a entes municipais, como é o caso de Fortaleza (Couto, 2022, p. 727).

A compressão das despesas discricionárias em razão do aumento constante das despesas obrigatórias no município de Fortaleza pode ser evidenciada na série histórica das despesas orçamentárias classificadas por grupos, conforme estabelece a Lei 4.320/64. As despesas com investimentos se mantêm na esfera de 1 bilhão de reais por ano, enquanto as despesas com pessoal e encargos sociais se multiplicam por 3 no período.

²⁵ Segundo Streeck (2017), como saída para crises econômicas iniciadas nas últimas décadas do século XX, a partir de pressão do capital, especificamente o capital financeiro, deixou-se de “pagar a conta da pacificação social”, exigindo, por meio das políticas de austeridade, cada vez mais uma parcela maior da riqueza social para salvar os “mercados” às custas dos contingenciamentos e cortes orçamentários, atingindo quase sempre as classes sociais mais desfavorecidas.

Gráfico 1 – Série histórica das despesas primárias nos últimos dez anos.



Elaboração própria. Fonte: Portal da transparência de Fortaleza.

Políticas públicas que priorizam os investimentos públicos, como é o caso do Orçamento Participativo²⁶, diante dessa realidade de escassez orçamentária, aliada ao intenso jogo orçamentário, que ora privilegia a busca do equilíbrio fiscal e ora privilegia as decisões alocativas de governo, necessitam de mecanismos institucionais que sejam capazes de fornecer subsídios para que sejam defendidos, principalmente pelos *definidores de prioridades*, na disputa alocativa junto aos *guardiões e gastadores*.

Nesse sentido, segundo o argumento de Peres e Matos (2017), políticas públicas como os OPs, por não terem sido suficientemente institucionalizadas, ao se depararem com cortes orçamentários estabelecidos por políticas de austeridade, teriam um limitado espaço de negociação no poder decisório local para a alocação dos recursos orçamentários. Por outro lado, políticas públicas voltadas para a Saúde, Educação e Assistência Social, setores de políticas públicas historicamente com maior institucionalização (com a existência de órgãos, normativas e grupos de defesa articulados em todos os níveis da federação), garantiriam uma “maior possibilidade de ganhos para áreas que se organizam de maneira pioneira para influenciar a formatação do plano e do orçamento públicos” (Bezerra, 2017).

²⁶ Costa, em uma análise das experiências dos OP nos municípios brasileiros, demonstrou que os resultados indicam que a totalidade dos municípios pesquisados deliberou recurso orçamentário apenas para Despesas com Investimento, pois o restante do orçamento já estaria comprometido com despesas legais e administrativas e manutenção da máquina (Costa, 2010).

5.2 A gestão participativa e o planejamento orçamentário

Como vimos no tópico anterior, o processo orçamentário é marcado pela disputa entre diversos atores da governança orçamentária. Segundo essa abordagem institucionalista, as regras formais e informais empoderariam atores diferentes, o que os tornava mais ou menos capazes de agir conforme as adequações prescritas. Ademais, o quadro de restrição orçamentária para os investimentos estabelece uma relação dicotômica entre *guardiões* e *gastadores*, que, de um lado, priorizam o controle fiscal e, de outro, a promoção da efetiva alocação de recursos.

Nesse tópico, gostaríamos de explicitar o papel dos *definidores de prioridades* e sua relação com o Orçamento Participativo. Nesse sentido, segundo Avritzer (2002), entre os pilares conceituais dos OPs, estaria a inversão das prioridades orçamentárias na alocação de recursos pelos municípios; ou seja, buscava-se, por meio da participação direta da população, permitir que ela tomasse conhecimento acerca da realidade orçamentária dos municípios e definisse, por meio de um percentual orçamentário definido, quais seriam as prioridades de investimentos das políticas públicas locais.

Dessa forma, os OP, conforme a definição de Good (2014), teriam um papel aproximado ao dos *definidores de prioridades* durante o ciclo orçamentário, uma vez que estes últimos seriam os atores responsáveis pela execução da agenda prioritária do chefe do poder executivo e, no caso de Fortaleza, do prefeito eleito (Good, 2014). Esse papel vai ao encontro do estudo de Fedozzi (2000), no qual os OPs se estruturariam em instâncias do Executivo Municipal de gerenciamento e processamento político da discussão orçamentária, instâncias comunitárias (conselhos populares, associações de bairro) responsáveis pela deliberação sobre a prioridade de investimentos e, por fim, as instâncias de participação permanente responsáveis pela articulação junto ao poder municipal no sentido de co-gerir os recursos e exercer o controle social das alocações de verbas orçamentárias.

Assim, conforme Fedozzi, os OPs, adotados inicialmente sob administrações petistas²⁷, estariam fundamentados em um processo de participação a partir de três fundamentos básicos:

²⁷ A adoção da política pública dos OPs teve como base política a conquista gradual de poder político pelo Partido dos Trabalhadores, como resultado dos movimentos pela redemocratização do país. Sob a vitrine do “Modo Petista de Governar”, essa política pública defendia a participação social como modo de gestão, tendo os

(1) regras universais de participação em instâncias institucionais, (2) um método de definição dos recursos para investimentos a serem priorizados nos orçamentos anuais e (3) um processo decisório descentralizado com a divisão das cidades em territórios.

Nas palavras de Oliveira (2016), esta ideia proposta por esse modelo de democracia participativa foi difundida internacionalmente e teria sido adotada por representantes de organismos financeiros internacionais, como o Banco Mundial, que entendia a prática como uma prática de gestão necessária para o combate ao patrimonialismo e ao clientelismo, fortalecendo a democracia e melhorando a eficiência do gasto público.

Na definição de Wampler (2008), os cidadãos se engajariam juntamente com os membros da administração pública para deliberar acerca da “alocação de gastos que envolvam novos investimentos de capital em projetos tais como clínicas de assistência médica, escolas e pavimentação de vias públicas”.

No entanto, esse papel atribuído aos *OPs*, como *definidores de prioridades*, começa a perder força na medida em que as restrições orçamentárias se alinham a novas regras fiscais e orçamentárias que priorizam a ação dos *gastadores*. Como visto, a experiência participativa, como o CPP de Fortaleza, perde força em razão de sua não institucionalização, sendo seu espaço preenchido cada vez mais por políticas públicas institucionalizadas.

Segundo Borges (2022), a ação de *definidores de prioridade* atribuída aos *OPs*, vem sofrendo ao longo dos últimos anos os efeitos do ajuste fiscal realizado pelos municípios, como consequência do crescimento das despesas obrigatórias, somada à imposição legal de despesas mínimas com saúde e educação e às novas obrigações de cumprimento de metas de endividamento fixadas.

Na medida em que a pressão externa para uma gestão fiscal responsável aumenta, fortalecendo o poder de atuação dos *guardiões* e lhes dando poderes para impor limites legais, impedir despesas fora do orçamento e controlar o aumento das despesas obrigatórias, o campo de atuação de outros atores, para atuarem como *definidores de prioridade*, vai ficando mais restrito, como é o caso dos *OPs* (Borges, 2022).

“orçamentos participativos” como sua política prioritária, e levou o país, durante os anos 90, a ser uma referência nacional no modo de administrar as cidades.

Reforçando esse ponto de vista, Rezende (2015) comenta que as garantias instituídas no texto constitucional terminaram por restringir o espaço orçamentário para as despesas discricionárias, foco das decisões alocativas dos OPs. Além disso, a expansão das despesas obrigatórias ao longo das últimas três décadas, além do crescimento dos gastos com direitos sociais, como a educação, a saúde e a seguridade social, acabou por diminuir os espaços para gastos com investimentos dos Estados e Municípios.

Acrescenta-se a isso o fato de que os demais direitos sociais abrangidos no artigo 6º da Constituição “não tiveram a mesma sorte”. A partir dessa ocorrência, este subconjunto de direitos que mais afetaria a população urbana (moradia, segurança e lazer), diante do quadro de diminuição das receitas e do ajuste fiscal, acabou sendo expulso do orçamento como reflexo da “baixa capacidade de mobilização da sociedade para evitar essa ocorrência” (Rezende, 2015).

Esses sinais de restrição ao OPs são vistos por Peres (2010), que, ao analisar as implicações do conflito distributivo, demonstrou que a setorização e a verticalização, principalmente dos sistemas de políticas públicas voltados para a Saúde, Educação e Assistência Social, acabaram por fragmentar os modelos de participação. O que teria provocado um esvaziamento no potencial de negociação coletiva contido nas políticas públicas dos orçamentos participativos. Para o autor, o cenário de aperto fiscal vivenciado após a LRF acabou por restringir ainda mais a margem orçamentária de atuação dos OPs, refletindo no quadro de abandono e enfraquecimento dessa política na última década.

Essa constatação converge com os achados de Borba e Luchmann (2007), que explicam a vulnerabilidade dos OPs às estratégias, interesses e projetos dos governantes eleitos. Para os autores, diferentemente das outras IPs legalmente institucionalizadas, mesmo levando-se em consideração que a ausência de amarras jurídicas favoreça uma maior flexibilidade para a definição de suas metodologias, os OPs não contam com uma fatia orçamentária legalmente estabelecida. O que, diante do cenário de aperto fiscal e de conflito distributivo, tratando-se de uma política de maior abrangência do ponto de vista orçamentário, os OPs terminariam “perdendo recursos” mediante a disputa entre outras políticas públicas com gastos mais específicos (Saúde, Educação e Assistência Social).

Segundo Bezerra (2017), essas constatações explicariam o que foi observado em diversas experiências de OPs no País²⁸. Muitas vezes por indisponibilidade de recursos e diante das dificuldades relatadas para efetivar seus compromissos assumidos nos processos deliberativos, haveria um forte sentimento de frustração e desconfiança²⁹ gerado pela percepção de ausência de efetividade do instrumento participativo (Bezerra, 2017).

Para a autora, embora os municípios, até o início dos anos 2000, tivessem orçamentos já bastante restritos, havia um maior espaço para manobrar seus orçamentos. Todavia, a situação teria mudado³⁰ com um conjunto de regulamentações fiscais, notadamente a partir da entrada em vigor da Lei de Responsabilidade Fiscal em 2001, que, na intenção de promover um maior equilíbrio, maior transparência e controle orçamentário dos governos, teve como “efeito reverso” a forte restrição às despesas de investimentos dos municípios (Bezerra, 2022).

A dificuldade enfrentada pelos Orçamentos Participativos pós-LRF foi constatada por Menezes e Toneto Jr. (2006). Em um estudo sobre os efeitos da LRF nos orçamentos municipais brasileiros no período de 1998 a 2014, os autores identificaram queda nas despesas de investimentos das prefeituras de cerca de 21,7%. Como causa, a pesquisa aponta que a rigidez no endividamento e na realização de operações de crédito preconizada pela nova legislação teria provocado uma diminuição nos investimentos. Como resultado da pouca margem orçamentária, segundo os autores, os governantes teriam optado por priorizar somente investimentos cujos benefícios poderiam ser usufruídos no tempo presente, ao invés do futuro, quando há a incerteza sobre a sua continuidade no poder (Menezes e Toneto Jr., 2022).

²⁸ Bezerra (2014) aponta que os OPs começam, a partir da chegada do PT ao governo federal a perder espaço nos debates do partido, sendo gradualmente substituído por temas como gestão e planejamento participativo, mas como foco voltado para o fortalecimento dos conselhos gestores de políticas públicas. Segundo a autora, embora tenha enfatizado nos seus programas a implantação de um “Orçamento Participativo Nacional” o partido não teria tomado nenhuma medida concreta, sendo a única ação relevante a ênfase na participação social na elaboração dos novos Planos Diretores da cidade nos termos da Lei 10.257/01.

²⁹ Esse sentimento de desconfiança com essas experiências participativas seria observado pelo ex-Prefeito de Porto Alegre, Tarso Genro, que afirmou que os OPs somente adquiriam credibilidade com a população após o terceiro ano, período em que as obras começariam a aparecer (Bezerra, 2017).

³⁰ Esse contexto de forte rigidez orçamentária, aliado à ausência de regulamentação em nível federal dos OP, acabou representando uma das condições para o processo de abandono e fragilização desta política participativa após a chegada do PT ao governo federal. Segundo os autores, o PT, ao se deparar com o quadro de restrições fiscais, terminou por mudar sua preferência pelos conselhos gestores de políticas públicas, cujas garantias de receitas já estariam bem mais institucionalizadas (Bezerra, Junqueira, 2022).

Dados obtidos sobre a política de gestão participativa no município de Fortaleza, e que serão analisados com mais profundidade no capítulo subsequente, indicam que o município, após um pico de gasto em 2018, o programa Gestão Participativa e Social tem reduzido drasticamente o volume da despesa orçamentária e zerado a despesa executada. Assim, quando a política pública participativa não é defendida pelos atores responsáveis pela governança orçamentária, leva-se por consequência à perda de recursos orçamentários, e o caminho é tornar uma política, embora existente nos meios oficiais, na prática em condição de crescente abandono.

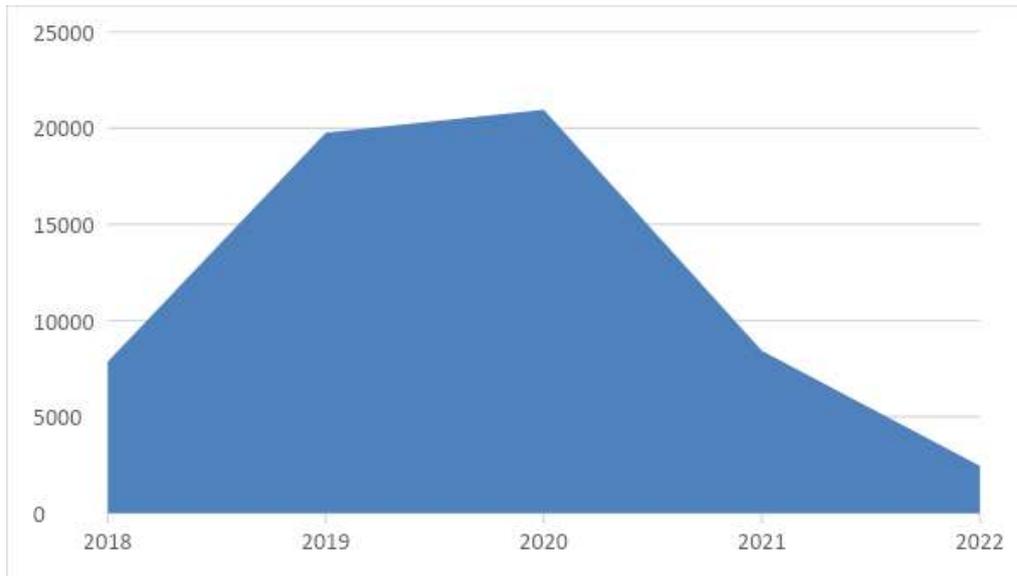
6 AVALIAÇÃO DA METODOLOGIA DO CICLO DO PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO: A DIMENSÃO PARTICIPATIVA DO CICLO ORÇAMENTÁRIO

Conforme destacado no início do capítulo anterior, ao considerarmos a política pública do Ciclo de Planejamento Participativo como uma espécie do gênero Orçamento Participativo, nota-se que este possui duas dimensões: a do “orçamento” e a da “participação”. Dado que as pesquisas que avaliam esta política participativa têm, no geral, dado mais atenção aos mecanismos participativos, sem esquecer essa dimensão importante, neste presente tópico continuaremos a discorrer sobre o ciclo orçamentário, mas agora direcionando um olhar para a participação, apoiando-se na visão dos atores que participaram de suas etapas.

Assim, olhando-se agora para a dimensão da “participação”, dados sobre o engajamento da população no CPP de Fortaleza demonstram que, apesar do elevado contingente populacional do município e do uso da internet como meio de facilitar o acesso à política, em termos quantitativos, existe ainda um baixíssimo engajamento da população em torno do tema orçamento público e, por consequência, tem-se elevado o risco de descontinuidade dessa política no município.

Conforme pode-se observar em um levantamento a partir de informações retiradas do site oficial da prefeitura, durante o chamado Ciclo de Planejamento Participativo entre 2018 e 2022, após a implantação de ferramentas digitais que elevaram a quantidade de votos para as propostas nos 3 primeiros anos do levantamento, a partir do quarto ano (2021) a quantidade de votantes voltou a ser quase inexpressiva.

Gráfico 2 – Comparativo da quantidade de votos totais ao longo dos anos



Fonte: Elaboração própria.

Esta queda de participação apresentada neste levantamento, levando em consideração a população estimada para 2021 em Fortaleza pelo IBGE³¹, sugere que menos de 0,1% da população fortalezense tem participado da votação das propostas. O que pode indicar que a imensa maioria da população, ao contrário do que intenciona a proposta de ciclo participativo, está a cada ano que passa mais alheia ao processo decisório da alocação dos recursos de investimentos na sua cidade.

Ademais, a baixa participação também é vista em audiências públicas abertas para discussão do resultado do Ciclo de Participação, conforme constatado nas falas do ator 2, da Secretaria do Planejamento e Orçamento, que diz que:

(...) eu fiz uma audiência até interessante lá na Câmara [de vereadores], e eu mesma apresentei (...). Tinha 10 pessoas na audiência pública e eu estou falando não da população, de Vereador, só tinha um vereador escutando a audiência pública. O presidente que tava na comissão e uma vereadora fazendo a participação e da população em si não acho que tinha ninguém o resto era assessor dos vereadores (ator 2).

No mesmo sentido, sobre a participação da população das audiências públicas, o ator 3, da Comissão de Finanças, Orçamento e Monitoramento do poder legislativo, diz o seguinte:

³¹ Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE <https://ibge.gov.br/cidades-e-estados/ce/fortaleza.html>. Acesso em 07 de nov. 2023.

Como se pode observar, com base nesta análise, entre as propostas que obtiveram mais votos e, portanto, foram eleitas como ações prioritárias e inseridas no orçamento municipal após análise de viabilidade pelo órgão técnico da Prefeitura, verifica-se que as maiores demandas são por “construção, creche, saneamento, posto (de saúde)”, o que demonstra, segundo o voto da população participante, que questões básicas de saúde e educação [construção de creches, ensino profissionalizante, capacitação] são as mais demandadas pela população.

Ademais, na mesma figura, observa-se também a prevalência de palavras como “Bairro” e “Rua”, que denotam a importância da descentralização e do fortalecimento do poder local, na medida em que o poder decisório seria direcionado para o atendimento de ações no nível local, onde de fato vive a população beneficiada pelo investimento proposto.

No entanto, apesar desses aspectos que demonstram a importância da efetivação das propostas eleitas pelo ciclo participativo, ao se voltar o olhar para o final do ciclo, momento igualmente importante³² para a avaliação do resultado daquele ciclo orçamentário no qual a população participou, não são encontradas informações suficientes para confirmar a efetividade do CPP. Pois, a ferramenta utilizada pelo município para a participação eletrônica (Fortaleza Participa) não possui nenhum canal para compartilhamento das informações sobre o andamento dos projetos votados ou espaço para avaliação.

Assim, a falta de informações suficientes sobre a implementação dessas propostas e a ausência de um canal de transparência e avaliação no sistema eletrônico "Fortaleza Participa" comprometem a efetividade do processo participativo. Em outras palavras, o ciclo participativo, que se resume apenas ao processo de decisão alocativa, não alcança seu potencial pleno.

Dessa forma, embora seja assegurado o direito de a população participar da decisão inicial, a falta de evidências de constantes melhorias na comunicação, somada à ausência de um canal de monitoramento das propostas votadas, revela uma plataforma sem desenvolvimento adequado. Essa carência compromete a transparência e a efetividade do processo participativo, evidenciando a necessidade de aprimorar os mecanismos de acompanhamento e avaliação para

³² Um estudo elaborado por Guo & Neshkova (2012) demonstrou que a participação cidadã no processo orçamentário tem maior efeito positivo no desempenho organizacional tanto nas etapas iniciais quanto nas finais do processo orçamentário, especificamente nas fases de compartilhamento de informações e avaliação de programas.

garantir que as demandas da população sejam realmente atendidas e que o ciclo participativo cumpra seu propósito de fortalecer a gestão democrática e inclusiva.

6.1 Caminhos para uma cidadania ativa: dados e documentos orçamentários abertos, transparentes e acessíveis.

A promoção de uma cidadania ativa passa pela garantia de acesso a informações claras e compreensíveis sobre a gestão pública. Quando se trata da participação social durante as fases do ciclo orçamentário, observa-se que esta frequentemente é dificultada pela complexidade da terminologia orçamentária, que pode afastar cidadãos interessados em contribuir. Assim, para fomentar uma participação mais ampla e inclusiva, é crucial que os dados e documentos orçamentários, além de serem abertos e transparentes, sejam compreensíveis para o cidadão comum.

Não se pode deixar de constatar que um dos principais obstáculos à participação social é a complexidade da terminologia orçamentária. Na literatura que trata dos Orçamentos Participativos (OPs), é comum encontrar relatos em que os participantes expõem a dificuldade de entender os jargões orçamentários e conteúdos técnicos e complexos. Ou seja, há uma percepção geral de que, devido à sua linguagem técnica, algumas discussões sobre seu funcionamento, abrangência e sentidos estratégicos e políticos parecem ser acessíveis apenas para especialistas (De Azevedo, 2022).

Essa visão geral com frequência tem sido utilizada pelos gestores para justificar os baixos níveis de participação, não só nos ciclos orçamentários, mas na própria gestão pública. Como solução para esse problema, também percebido na fala do ator 1, da Coordenadoria Especial de Participação Social, para que essa dificuldade deixe de ser vista como uma das maiores barreiras à participação popular no decorrer da trajetória dos OPs, este entrevistado propõe que “(...) o processo de educação tem que ser contínuo e no cerne do CPP faltam processos formativos para a sociedade civil, conselhos de participação e social de acompanhamento de monitoramento dos resultados” (ator 1).

Para o ator 5, da Comissão de Orçamento do Poder Legislativo, o acesso aos dados do orçamento seria “bem pedagógico”, mas para ele “falta ainda um pouco de interesse” por parte da população. Segundo sua percepção, todas as ações de aprovação do orçamento são públicas, pois seriam transmitidas ao vivo. Além disso, segundo sua fala, o poder legislativo ainda envia

convites para determinadas entidades participarem. Apesar disso, para este ator, mesmo considerando um “assunto chato, um assunto técnico”, a fase de monitoramento do orçamento “poderia ser mais participativa” e, portanto, para o entrevistado, as causas da baixa participação não se dariam “por falta de comunicação e nem por falta de acesso”.

Uma outra percepção sobre a acessibilidade ao cidadão comum foi trazida pelo ator 6, do Órgão de Controle Externo. Quando indagado sobre a transparência do ciclo orçamentário, se percebia alguma facilidade para o cidadão comum em entender os dados orçamentários, e se estes seriam transparentes, acessíveis e de fácil entendimento, trouxe a seguinte fala:

Hoje eu vejo que pelo menos um município de Fortaleza está bem acessível e adequado. Você consegue fazer uma pesquisa em todo o município, ou mesmo de forma fragmentada por unidades e exercícios, sem precisar de muito conhecimento. Mas para outras questões técnicas, isso já não é possível para um cidadão comum avaliar (Ator 6).

No mesmo sentido, quanto à percepção do ator que participa da fase de “controle” e avaliação do ciclo orçamentário, indagou-se como ele via a capacidade do cidadão comum em avaliar, com base nos dados disponibilizados no portal da transparência, a execução das propostas incluídas na Lei Orçamentária via o CPP. Para exemplificar sua fala, trouxe-se a construção das chamadas “areninhas”, uma demanda muito comum nos resultados dos ciclos participativos, conforme visto anteriormente:

Às vezes, não há nenhum histórico, só consta o credor e uma descrição genérica como serviço de obra, construção ou manutenção. Muitas vezes, não há detalhes. Geralmente, essas informações estão na Secretaria de Infraestrutura e não mais descentralizadas nas regionais, exceto para saúde e educação, que têm unidades próprias para executar esses serviços.

É difícil relacionar os serviços, pois há contratos que abrangem diversas obras, como, por exemplo, a construção de 15 areninhas. Você só sabe qual obra está sendo executada se houver a medição. No histórico, não é possível ver o andamento da obra, a menos que haja uma medição que especifique [a construção da areninha] (ator 6).

Por conseguinte, de um lado temos uma barreira educacional que impede que a população avance no sentido de acompanhar e monitorar os resultados do CPP, e de outro, nota-se a dificuldade técnica provocada pelo próprio conjunto de regras que limita o corpo técnico responsável pelas informações no sentido de apresentar dados públicos que permitam o monitoramento pelo cidadão ao fim do ciclo orçamentário. Assim, tal “barreira linguística”

afasta a população do processo participativo, limitando sua capacidade de influenciar as decisões sobre a alocação de recursos.

Até mesmo os técnicos em orçamento público enfrentam dificuldades para promover uma maior participação social devido à disparidade nas nomenclaturas utilizadas pelas regras contábeis e nas próprias classificações orçamentárias. Na percepção do ator 1, “[...] os técnicos têm o conhecimento da LDO, PPA mas não têm o conhecimento sobre gestão democrática; falta conhecimento na democratização dos dados públicos” (ator 1).

Segundo o que recomenda o princípio 4 da cartilha da OCDE para a boa governança orçamentária e que trata da acessibilidade e transparência dos orçamentos públicos, os orçamentos públicos deveriam incluir relatórios claros e detalhados que pudessem explicar os impactos das medidas orçamentárias nas receitas e despesas públicas. Devem ser publicados de forma completa, com garantia de amplo acesso tanto às organizações sociais interessadas quanto ao cidadão comum. Além disso, recomenda-se que os municípios adotem demonstrações de dados que possibilitem a avaliação de programas e a coordenação das políticas em todos os níveis de governo.

No entanto, ao observar o atendimento a essas recomendações, especialmente no que se refere aos instrumentos disponíveis para o acompanhamento do orçamento público de Fortaleza e da política pública do CPP, observa-se pouca aderência do município a essas recomendações. Segundo a percepção dos atores que participam da etapa de alocação do ciclo orçamentário, falta ao município a apresentação de dados que permitam a avaliação dos resultados do ciclo participativo. Segundo a percepção apresentada pelo ator 5, [...] “Sinto falta de um instrumento de monitoramento e avaliação. Sinto falta da avaliação no final de cada ciclo. A avaliação é feita dentro dos gabinetes, mas não envolve o ator principal que é o próprio cidadão [...]” (ator 5).

Essa percepção é corroborada pela fala do ator 2, também participante da fase de alocação, que percebe a existência do que chamou de “entraves” e “gargalos” que impedem o avanço na dimensão participativa do orçamento público. Segundo ele, “[...] A lei da transparência ampliou a visibilidade, mas o processo de consulta ainda é muito complicado para quem não tem uma qualificação mais técnica. Não existe um processo de desmitificação do portal da transparência [...]” (ator 2).

Nesta pesquisa, considerou-se o Portal de Transparência de Fortaleza como o caminho inicial para o cidadão obter informações sobre o ciclo orçamentário de Fortaleza, no que tange

às informações sobre os resultados da participação social no Ciclo de Planejamento Participativo. De início, observa-se que na primeira “aba” do portal temos as seguintes opções:

Figura 2: Instrumentos de Planejamento disponíveis para a consulta no Portal de Transparência de Fortaleza.

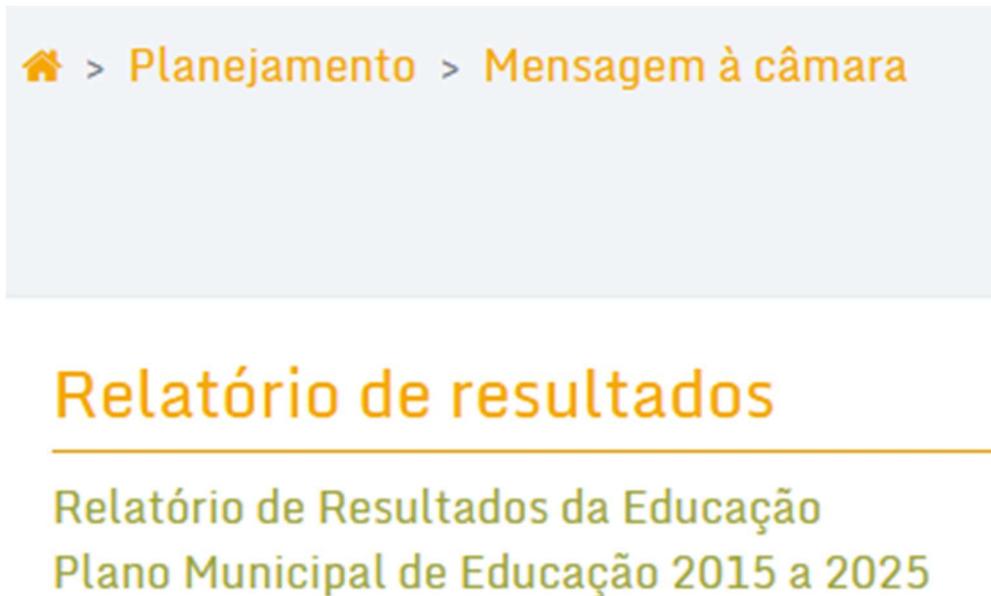


Fonte: Portal da transparência de Fortaleza (Prefeitura de Fortaleza, 2023b)

Como podemos observar, no próprio portal já se indica a existência de opções que permitiriam ao cidadão acompanhar duas fases do ciclo orçamentário, especialmente as que interessariam à CPP, que seriam o planejamento e o monitoramento, e, dentro dessas opções, os instrumentos de planejamento e monitoramento da Prefeitura. Ao consultarmos todos os links relativos a esses instrumentos, encontram-se documentos relativos ao PPA (2012-2025), LDO (2008–2024), e LOAS (2006–2024).

No entanto, ao consultar o instrumento de monitoramento que seria a Mensagem enviada à Câmara Municipal, o que se observou foram apenas documentos relacionados a:

Figura 3: Relatório de mensagens enviadas à Câmara Municipal



Fonte: Portal da Transparência de Fortaleza.

Adicionalmente, em consulta às outras “abas” do site, não encontramos nenhum caminho que permita o monitoramento das propostas eleitas no Ciclo de Planejamento Participativo pelo cidadão.

Quando se fala de monitoramento, a Prefeitura, nas abas de despesas e receitas, tem fornecido informações detalhadas sobre a execução orçamentária, categorias de despesas e receitas, além de dados específicos por órgão e programa, desde o exercício de 2015 em diante. Na aba “despesas”, são encontrados detalhes sobre gastos realizados, contratos, licitações e pagamentos efetuados. Já na aba “receitas”, estão disponíveis informações sobre arrecadação, fontes de receita, transferências e convênios, além da comparação entre a previsão orçamentária e a receita efetivamente arrecadada.

No entanto, conforme a percepção dos atores do Controle Externo, quando se busca monitorar no Portal da Transparência municipal a execução das propostas escolhidas para integrar a Lei Orçamentária, dificilmente o cidadão comum conseguiria acompanhar o projeto desejado.

Nós, que temos conhecimento, conseguimos acessar o site da Prefeitura de Fortaleza e, no Portal da Transparência, encontramos informações à medida que navegamos. Esses dados que temos são da execução orçamentária. Para uma pessoa de fora, um cidadão comum, não é fácil acessar essas informações, a menos que já tenha algum conhecimento e esteja acostumado a usar o site

da Prefeitura. Caso contrário, se for uma pessoa que não trabalha com isso, não conseguirá encontrar as informações (Ator 7).

Dado tudo o que foi exposto e o que foi observado nos instrumentos de transparência utilizados pela Prefeitura, corroborado pelas falas dos atores envolvidos com o ciclo orçamentário, a efetiva participação social no ciclo orçamentário está prejudicada não só pela complexa terminologia, mas também pela ausência de dados públicos, especialmente na fase de monitoramento. Assim, além de disponibilizar tais instrumentos, seria fundamental simplificar a linguagem dos documentos orçamentários e ampliar os processos formativos para a sociedade civil, a fim de tornar a participação mais inclusiva e efetiva.

6.2 Governança participativa: adotando caminhos para o desenvolvimento da política participativa.

Quando se fala em governança participativa no setor público, conforme descrito anteriormente, houve diversas mudanças de paradigmas nos últimos anos: passou-se de uma racionalidade burocrática para uma democrática, de um Estado gestor para um Estado cooperativo e, por fim, de uma sociedade vista como consumidora de políticas públicas para uma sociedade que busca protagonismo na construção dos projetos coletivos (Peters, 2005).

Essa interação desejada entre o Estado e a sociedade seria o caminho mais eficaz para que o governo possa atender às demandas dos cidadãos de forma mais eficiente. Em essência, embora essa forma de governança possa abranger múltiplas perspectivas, o foco central deveria ser a promoção do engajamento contínuo dos cidadãos como forma de democratizar mais a administração pública.

O município de Fortaleza, ao longo da trajetória do Orçamento Participativo, tem sido um dos locais onde essa mudança pragmática, em busca de uma sociedade mais protagonista, foi sentida. No entanto, essa percepção tem sofrido um aparente refluxo nos últimos anos. Dados indicam que a política de participação no ciclo orçamentário tem perdido espaço orçamentário para outras políticas públicas cujo foco não está na discussão orçamentária.

A entrevista com atores que fazem parte do ciclo orçamentário ratifica esse sentimento de abandono. Segundo a percepção do ator 5, da Comissão de Orçamento, Fiscalização e Monitoramento do Poder Legislativo, o atual modelo de ciclo participativo seria cada vez

menos efetivo quando o assunto é alocação orçamentária. Para ele, outros instrumentos de planejamento adotados pela Prefeitura de Fortaleza, como o Plano Diretor Participativo (PDP) do município, teriam maior potencial para promover o engajamento do cidadão comum, já que, na sua visão, apesar das facilidades em acompanhar o ciclo orçamentário, há pouco interesse.

Para este entrevistado, o PDP seria um instrumento mais adequado para “nortear a maneira como devemos gastar os orçamentos”. Segundo ele, o PDP, por ser um instrumento no qual “podemos propor os investimentos de Fortaleza (...) desde a questão de desenvolvimento econômico até questões de infraestrutura”, teria uma aplicação mais abrangente e direta.

De fato, ao consultar o site do Plano Diretor de Fortaleza (Prefeitura de Fortaleza, 2023), percebe-se um site muito mais bem estruturado, com referências sobre a cidade de Fortaleza, opções de links como “participar”, “agenda” e acesso a diversos documentos como atas, portarias, editais e decretos. Em contraste, ao consultar o site Participa Fortaleza, não foi observada a disponibilização de quase nenhuma informação sobre o Ciclo de Planejamento Participativo.

Essa percepção do ator da Comissão de Orçamento e Fiscalização foi corroborada pela fala do ator 6, que relata ser comum se deparar com a não execução de propostas do orçamento participativo:

Por exemplo, alguém planejou algo, e vemos muito isso acontecendo. A Secretaria de Infraestrutura tem projetos aprovados, mas com valores irrisórios, tipo R\$ 1.000 [mil reais] para uma obra em uma areninha, em algum lugar. Quando questionamos esse orçamento fictício – porque com mil reais não se faz nada –, recebemos apenas um esclarecimento. [...] Muitas vezes, eles respondem que aquilo era uma proposta do orçamento participativo, mas que não conseguiram verba. Talvez a proposta inicial tenha sido incorporada, mas devido às alterações no orçamento, acabou ficando assim, irrisória (ator 6).

Essa situação de abandono da metodologia do CPP fica mais evidente quando se observa a execução das despesas com o programa ao longo dos últimos anos. No que diz respeito às despesas com o programa Gestão Participativa e Social, ao analisar o programa de governo com esse nome, verifica-se que, ao longo do período de 2014 a 2023, houve tanto a diminuição dos valores anuais previstos na LOA quanto das despesas executadas ao fim de cada exercício.

Gráfico 3 – Comparativo das Despesas Previstas com a Executada no Programa de Gestão Participativa e Social do Município de Fortaleza.



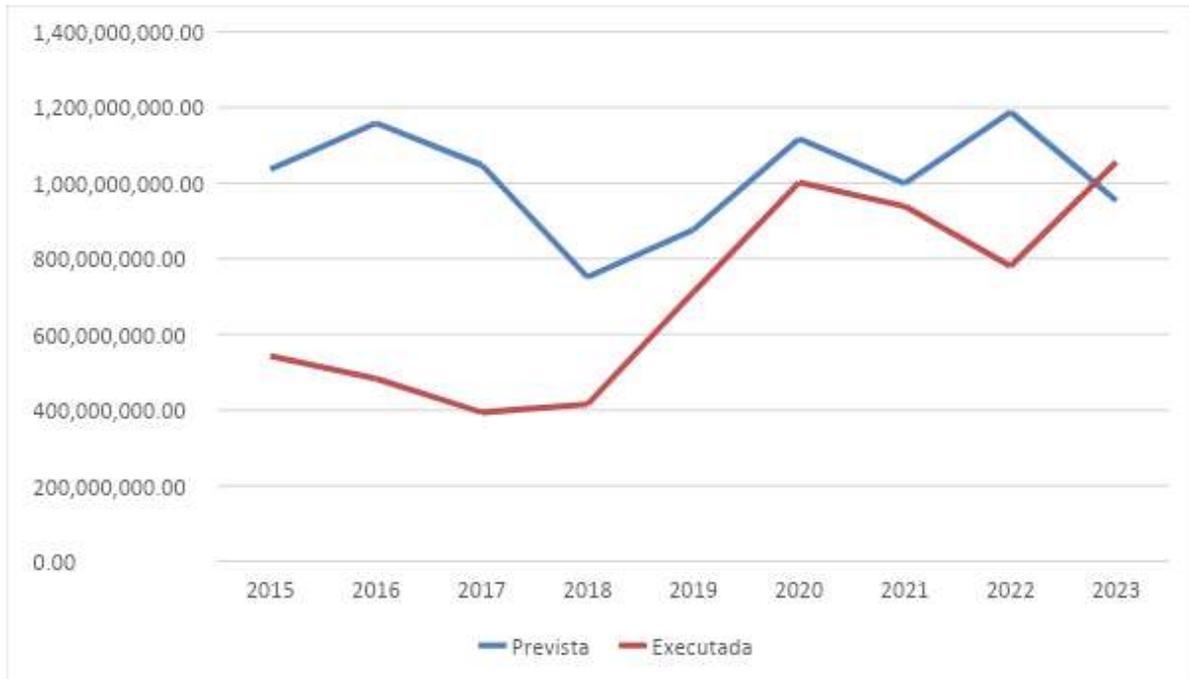
Fonte: Elaboração própria

Além do mais, quando se compara os PPAs de 2017 a 2021 e de 2022 a 2025, nota-se uma mudança de prioridade nas metas a serem perseguidas pelo Programa. No primeiro período, os indicadores a serem perseguidos pelo programa são o aumento do “percentual de propostas eleitas no ciclo participativo” e o aumento quantitativo de “pessoas envolvidas no ciclo participativo”. Já no PPA subsequente, o objetivo a ser buscado pelos indicadores seria um número de capacitações realizadas em “Formação da Cidadania e Oficinas Colaborativas e Cocriativas” (Prefeitura Fortaleza, 2017; 2021).

Portanto, nota-se que os objetivos de fortalecer o ciclo participativo com o aumento da participação e do percentual das propostas eleitas foram deixados de lado para se buscar capacitações que não objetivam o aumento da participação no ciclo. Além disso, a programação financeira no PPA subsequente caiu de R\$ 7.612.000,00 para R\$ 343.000,00 nos quatro anos previstos, uma redução da despesa prevista na ordem de 95,49% para o programa Gestão Participativa e Social (Prefeitura de Fortaleza, 2021).

Vale destacar também que, diante desse quadro de diminuição das despesas previstas com a Gestão Participativa, tal explicação não condiz com uma possível insuficiência orçamentária para investimentos, já que os indicadores do nível de investimentos, apesar de alguma variação observada, têm crescido conforme demonstrado na série histórica de 2015 a 2023:

Gráfico 4 – Comparativo de despesa orçamentária prevista e executada ao longo do tempo.



Fonte: Elaboração própria

A ausência de verba orçamentária para a execução do Ciclo de Planejamento Participativo, observada em contraste com a boa condição financeira vivenciada pelo município, é corroborada pela fala do ator 3, que afirma:

Às vezes conseguimos arrecadar mais do que planejamos. Foi o caso da taxa de resíduos sólidos, em que esperávamos uma inadimplência entre 60% e 70% no primeiro ano, mas ficou abaixo de 40%, superando nossas expectativas. O IPTU também teve uma arrecadação superior devido aos incentivos e benefícios oferecidos pela prefeitura. Portanto, Fortaleza não enfrenta problemas financeiros ou de execução. A execução orçamentária pode ser afetada pelos ciclos de outros entes, sejam estaduais ou federais, mas a saúde financeira de Fortaleza é sólida. No orçamento do ano passado, que estamos executando neste ano, e agora discutindo para o próximo, aumentamos a meta para atingir 14 bilhões (Ator 3).

Diante de tudo o que foi exposto, levando em conta as percepções dos atores envolvidos nos estágios de aprovação e controle orçamentário, bem como o que foi observado nos documentos de planejamento publicados pela Prefeitura e o tratamento distinto entre os portais relacionados ao Ciclo Participativo e ao Plano Diretor Participativo, verifica-se que a governança participativa do orçamento público municipal tem seguido um caminho de esvaziamento financeiro. Esse processo tem, por consequência, levado ao desmonte e ao

esquecimento dessa política pública, tanto por parte do governo quanto pelos próprios atores do ciclo orçamentário.

6.3 Participação Autêntica ou Meramente Conformidade? Desvendando a Efetividade do Ciclo de Planejamento Participativo

No contexto das avaliações das políticas participativas, a eficácia e a autenticidade da participação cidadã nos processos de planejamento público são frequentemente questionadas. Neste subtópico, avaliamos o Ciclo de Planejamento Participativo (CPP) para investigar se ele realmente visa a promoção de uma participação autêntica da sociedade ou se se limita a atender requisitos formais sem influenciar efetivamente o ciclo orçamentário.

Como já discutido, a metodologia do CPP, assim como a literatura sobre orçamentos participativos em outras regiões do país, concentra-se predominantemente na etapa de alocação do orçamento público. Entre os estágios do ciclo orçamentário—previsão, alocação inicial, aprovação, execução, controle e avaliação—observa-se que dados de participação social estão disponíveis apenas durante a alocação inicial.

No âmbito do ciclo participativo, a metodologia³³ da participação social ocorre em duas etapas: a eleição das prioridades para a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a votação das demandas prioritárias a serem incluídas na Lei Orçamentária Anual.

Para a elaboração do projeto da LDO, são promovidas audiências públicas, realizadas de forma virtual ou híbrida, dependendo da localidade, durante os meses de fevereiro e março de cada ano. Adicionalmente, é utilizada uma ferramenta virtual para a captação das propostas. Após a conclusão do processo de votação, a Prefeitura consolida os dados, que são posteriormente publicados no site da Secretaria de Planejamento do município.

Para a construção do projeto de Lei Orçamentária, a estratégia de eleição das demandas é realizada exclusivamente por meio eletrônico. Segundo o tutorial disponibilizado pela Secretaria Municipal de Planejamento, utilizando a ferramenta Fortaleza Participa³⁴, o cidadão

³³ A metodologia do CPP encontrava-se descrita nos Relatório Síntese da Participação Social anexos às Leis Orçamentárias dos exercícios de 2019 a 2023. Disponível em: <https://portaltransparencia.fortaleza.ce.gov.br/#/orcamento/loa>. Acesso em 23 de outubro de 2023.

³⁴ Ver em PREFEITURA DE FORTALEZA. Fortaleza participa, 2023. Página inicial. Disponível em <https://participa.fortaleza.ce.gov.br>. Acesso em 01 de junho de 2022.

pode cadastrar propostas orçamentárias para o seu território em áreas como saúde, educação, mobilidade e infraestrutura, entre outras. Em uma etapa posterior, após a consolidação das propostas, o cidadão pode participar da eleição daquelas que considera prioritárias para sua área.

Como critério para a eleição das demandas, foi estabelecida a limitação de duas propostas por território. Para excluir propostas com poucos votos, são utilizados "critérios de elencamento das propostas", que consideram o cálculo da média entre o total de votos e o número total de propostas em cada território.

Após esse processo, as propostas mais votadas podem integrar a Lei Orçamentária do exercício seguinte. No entanto, essas demandas serão encaminhadas à Secretaria de Planejamento, que, somente após a aprovação da viabilidade técnica, poderá incluí-las nas propostas orçamentárias enviadas ao projeto de lei a ser aprovado pelo Poder Legislativo.

Para o acompanhamento das propostas encaminhadas no projeto de Lei Orçamentária, os órgãos responsáveis pela execução fazem a marcação no Sistema de Orçamento e Planejamento de Fortaleza (SOPFOR).

No entanto, apesar de todo o esforço e das etapas descritas no processo participativo do CPP, há pontos críticos substanciais que questionam a real eficácia e a profundidade da participação. Em primeiro lugar, o baixo número de participantes, aliado à limitação de duas propostas por território e ao uso de critérios de elencamento que excluem propostas com poucos votos, pode distorcer as reais prioridades da população, favorecendo demandas de grupos mais organizados ou com maior capacidade de mobilização, em detrimento de necessidades igualmente importantes, mas menos votadas. Em segundo lugar, a predominância de ferramentas eletrônicas pode excluir segmentos significativos da população, como aqueles sem acesso adequado à internet ou com baixa familiaridade com a tecnologia.

Por fim, a consolidação final das propostas pela Secretaria de Planejamento, condicionada à viabilidade técnica, pode desconsiderar demandas que poderiam ser vistas como legítimas e urgentes, o que representa uma restrição da autonomia dos cidadãos no processo participativo.

Essas observações são corroboradas pela percepção do entrevistado 1, representante da sociedade civil, sobre sua experiência de participação:

Mas eu gosto da política [participativa], então tenho muitas histórias para contar. Vou resumir uma delas. É decepcionante porque a pessoa participa,

vota, mas no final, não é lembrada. E se a ideia é aprovada, vem um vereador de longe e toma a iniciativa. É isso que está acontecendo nos programas da prefeitura: o povo interage, mas depois não tem voz. Eles são silenciados por vereadores e secretários (entrevistado 1).

No mesmo sentido, segundo a percepção do entrevistado 2, também representante da sociedade civil, quando perguntado sobre o acompanhamento e execução das demandas do ciclo participativo que foram incluídas na Lei Orçamentária:

Quando um secretário sai e a gestão muda, tudo começa do zero novamente. Por exemplo, o ex-secretário da regional um, [...] foi excelente. Ele atendeu várias demandas da minha comunidade, e até hoje eu o elogio por isso. Na minha opinião, ele foi um dos melhores secretários regionais. Ele nos ajudou com obras de infraestrutura, iluminação e pavimentação. Agora, temos uma nova secretária. Infelizmente, não posso avaliá-la positivamente; daria uma nota 2 ou 3, no máximo. Ela está se candidatando e simplesmente vira as costas para as nossas necessidades. Deveria haver um critério para a escolha de secretários regionais, garantindo que apenas aqueles sem ambições políticas futuras ocupem esses cargos. A regional se torna uma manobra política, atendendo apenas aos interesses de seus aliados. Essa é a realidade há muito tempo. Se você não está do lado certo, está ferrado. Já [...] participei de várias outras iniciativas. Mesmo assim, quando surgem esses programas de votação, é frustrante (entrevistado 2).

A partir da fala dos representantes da sociedade civil, percebe-se uma insatisfação com a forma como é realizada a participação durante o ciclo orçamentário. Na primeira fala, nota-se a frustração com a falta de reconhecimento e priorização das demandas eleitas no ciclo participativo, ao apontar que, mesmo a proposta sendo colocada dentro da Lei Orçamentária, muitas vezes o recurso é emendado para atender aos interesses de outros atores do ciclo orçamentário, terminando por silenciar o cidadão.

Essa percepção também é validada na fala do segundo ator quando este destaca a descontinuidade dos projetos provocada pela mudança de gestores, além da falta de critérios mais rigorosos para a escolha de técnicos de governo que possam atuar de maneira mais isonômica, privilegiando as propostas votadas pelas comunidades.

Por todos esses aspectos, nota-se que, em ambos os relatos, há uma percepção de que a participação cidadã tem sido frequentemente desconsiderada durante o ciclo orçamentário, gerando um sentimento de desilusão e frustração com o processo participativo. Assim, o ciclo participativo, ao invés de empoderar os cidadãos, acaba se tornando um mecanismo formalizado com vistas a atender apenas requisitos burocráticos, sem promover uma participação verdadeiramente inclusiva e impactante. Além disso, considerando os quantitativos quase inexpressivos, o ciclo não tem sido efetivo na promoção da participação cidadã.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho teve como fundamento uma pesquisa avaliativa sob a perspectiva de uma avaliação em profundidade. Assim, esta pesquisa partiu da análise dos seus quatro grandes eixos: a análise das bases conceituais da política participativa orçamentária, a análise do momento político e das condições socioeconômicas em que a política foi formulada, a análise de sua trajetória pelas vias institucionais, e, finalmente, os espectros temporais do percurso da política participativa ao longo do tempo.

Tendo como ponto de partida esses eixos da avaliação em profundidade, a presente pesquisa também procurou avaliar a política com os olhos voltados para as dinâmicas orçamentárias, sem deixar de lado aspectos da participação. Como se espera de uma avaliação que pretende se guiar pelos paradigmas das avaliações pós-construtivistas, buscou-se construir a avaliação sob o ponto de vista dos atores que fazem parte do ciclo orçamentário.

Diante desses fundamentos mencionados, percebeu-se que a política pública do Ciclo do Planejamento Participativo sofre tanto do abandono por parte do poder público quanto da população, que não consegue enxergar nesta política o resultado dos seus esforços participativos.

Nota-se, de início, que a ideia da política do Orçamento Participativo, hoje chamado de Ciclo de Planejamento Participativo, passou de um modelo de Democracia Participativa onde havia, embora de forma embrionária, o sentimento de construção de novas agendas e fortalecimento do poder local, para um de Democracia Liberal. Neste último, a participação ocorre de maneira semelhante às suas formas hegemônicas, no qual o cidadão é chamado para opinar de tempos em tempos, mas com pouco tempo e espaço para construir algo coletivamente.

Sobre a questão do fortalecimento do poder local como consequência de uma nova agenda de descentralização democrática originada pelos Orçamentos Participativos, que pretendiam proporcionar ao cidadão a possibilidade de, a partir do conhecimento de sua realidade e da identificação das demandas que são próprias do seu bairro, escolher as prioridades alocativas, percebe-se que essa descentralização não chegou até o nível do cidadão.

Embora a descentralização tenha dado mais recursos aos municípios e mais autonomia para decidir sobre a sua realidade, o poder decisório ainda está bastante concentrado nas mãos dos *definidores de prioridade* e dos *guardiões*, restando quase nenhum espaço na disputa

orçamentária para a participação social, deixando a população sobrevivendo das conquistas que ainda obrigam o Estado a gastar um mínimo com educação e saúde, mas com os outros direitos sociais, como moradia, lazer e segurança, dependentes das "sobras orçamentárias".

Como vimos, a falta de espaço no orçamento público para a participação social e, portanto, para a política pública do CPP tem afetado tanto a sua trajetória quanto seus deslocamentos dentro do município de Fortaleza. Essa crescente perda de espaço é influenciada pelo contexto econômico que o país atravessa, principalmente pelo avanço das ideias neoliberais que defendem políticas públicas cada vez mais direcionadas para a maximização dos lucros do capital. Essa ação fica evidente a partir de 2016, com a revogação da política nacional de participação. Políticas como os OPs também passaram a perder espaço nos municípios, dando lugar a outras políticas públicas, como o Plano Diretor Participativo, que não tem a característica daquelas experiências participativas que atuavam diretamente na elaboração dos orçamentos públicos.

No que se refere à participação direta da população na elaboração e monitoramento dos orçamentos públicos, compreende-se que a complexidade da terminologia orçamentária tem sido uma barreira significativa para esse objetivo avançar. Muitos cidadãos encontram dificuldades em entender os documentos orçamentários devido à linguagem técnica empregada. Superar essa barreira requer esforços para simplificar e traduzir essas informações de maneira que sejam acessíveis a todos. Ferramentas tecnológicas podem ser utilizadas para facilitar esse processo, permitindo a interação e o engajamento de um público mais amplo e diversificado.

No entanto, embora a Prefeitura tenha atuado no sentido do cumprimento da legislação que regulamenta a transparência das contas públicas, ainda se percebe que muito há que ser feito para que o cidadão possa fazer um acompanhamento, especialmente quando se trata das ações de monitoramento do resultado da execução orçamentária.

Nesse sentido, é essencial que as políticas públicas e os processos orçamentários se alinhem com os princípios da transparência e da responsabilidade. A criação de canais de comunicação eficazes entre o governo e a sociedade civil, bem como a implementação de mecanismos de monitoramento e avaliação contínuos, são passos fundamentais para assegurar que os resultados esperados sejam alcançados. A avaliação dos resultados das políticas públicas, além da simples conformidade legal, é crucial para ajustar e aprimorar continuamente as ações governamentais.

A democracia brasileira é um processo dinâmico e em constante evolução, moldado por uma multiplicidade de forças e interesses. Nesse contexto, a história política do país serve como um lembrete de que a consolidação democrática é um processo contínuo e nunca definitivo. O desafio reside em fortalecer as instituições democráticas, promover a participação cidadã e garantir a efetivação dos direitos e liberdades fundamentais para todos os cidadãos. Assim, mesmo diante dos desafios e retrocessos, é essencial perseverar na construção de uma sociedade mais justa, igualitária e democrática.

Portanto, apesar de quase duas décadas desde que essa política participativa passou a fazer parte do planejamento municipal, ainda existe um longo caminho a ser percorrido para intensificar essa participação, que é fundamental não só como um valor democrático intrínseco, mas também como um instrumento vital para melhorar a qualidade das políticas públicas.

Em paralelo a essa participação de natureza quase individual exercida de forma eletrônica, não se pode deixar de lado que a participação de associações, organizações profissionais e universidades, entre outros grupos, é essencial para que as políticas públicas sejam formuladas com base em visões diversificadas, informações precisas e soluções testadas pela própria sociedade.

Contudo, a tecnologia oferece uma grande oportunidade para ampliar a participação social. A capacidade de interagir com milhões de pessoas através de plataformas digitais pode facilitar a compreensão e o engajamento da população no processo orçamentário. Para isso, é necessário desenvolver e implementar ferramentas que traduzam a linguagem técnica do orçamento em termos mais acessíveis. Documentos de apoio que esclareçam de forma clara e transparente como os recursos estão sendo utilizados, para quem, em que territórios e com quais objetivos, são essenciais para aumentar a transparência e a participação social.

O desafio maior reside na reestruturação da contabilidade pública para que ela seja capaz de informar claramente o objeto do gasto, o segmento da sociedade beneficiado, o território onde os recursos estão sendo aplicados e os resultados esperados. Essa revisão da arquitetura da informação orçamentária é fundamental para que qualquer cidadão possa entender facilmente os documentos orçamentários e participar de forma efetiva no processo de governança orçamentária.

Em suma, fortalecer a dimensão participativa do orçamento público no Brasil requer superar barreiras terminológicas e aproveitar as oportunidades tecnológicas para promover uma

maior interação entre o governo e a sociedade. Isso não só reforçará os princípios democráticos, mas também contribuirá para a formulação de políticas públicas mais eficazes e alinhadas com as reais necessidades da população.

Com base nas conclusões desta pesquisa, é evidente que o fortalecimento da participação cidadã nos processos orçamentários ainda enfrenta inúmeros desafios, mas também oferece vastas oportunidades para futuras pesquisas. Investigações adicionais poderiam explorar como os avanços tecnológicos poderiam contribuir de forma mais eficaz para simplificar a comunicação entre governo e sociedade, facilitando o entendimento e o engajamento do público em processos complexos, como o ciclo orçamentário.

Além disso, seria valioso investigar outras estratégias que visam ampliar a inclusão de diferentes segmentos sociais, especialmente os mais vulneráveis, nas decisões orçamentárias, assegurando que suas vozes sejam ouvidas e consideradas. Estudos comparativos entre diferentes municípios também poderiam revelar práticas inovadoras e bem-sucedidas que podem ser adaptadas e implementadas em outros contextos.

Assim, pesquisas futuras poderiam contribuir significativamente para a construção de um modelo de governança orçamentária mais transparente, inclusivo e eficaz, capaz de responder às demandas e necessidades reais da população.

REFERÊNCIAS

- ALLEGRETTI, Giovanni; HERZBERG, Carsten. Participatory Budgets in Europe: between efficiency and growing local democracy. **TNI Briefing Series**, N. 5, Transnational Institute, Amsterdam. 2004.
- AZEVEDO, Uatumã Fattori et al. **Análise do declínio do número de implementações e do aumento do abandono das experiências de orçamento participativo no Brasil- (2004-2016)**. 2019. Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas, 2019. Disponível em: <https://hdl.handle.net/20.500.12733/1637269>. Acesso em: 10 agosto de 2022.
- AVRITZER, Leonardo. Teoria democrática e deliberação pública. Lua Nova: **Revista de cultura e política**, [S.l.] p. 25-46, São Paulo, 2000.
- AVRITZER, Leonardo; SANTOS, Boaventura de Sousa. **Para ampliar o cânone democrático. Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, p. 39-82, 2002.
- AYRES PINTO, Danielle Jacon; MORAES, Isabela. As mídias digitais como ferramentas de manipulação de processos eleitorais democráticos: uma análise do caso Brexit. **Revista de Estudos Sociais**, n. 74, p. 71-82, [s.l.] 2020.
- BANDEIRA, Pedro. **Participação, articulação de atores sociais e desenvolvimento regional**. Brasília, 1999. Disponível em <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/2758> - Acesso em 15 de janeiro de 2022.
- BARBALHO, Alexandre; ARÃO, Márcia Regina. Orçamento participativo e gestão municipal: a experiência de Fortaleza (2005-2008). **Revista Ciências Sociais em Perspectiva**, Cascavel, v. 14, n. 27, p. 268-287. 2015.
- BRASIL. Constituição de 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, [2018]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em 25 janeiro de 2023.
- BRASIL. Ministério da Fazenda. **Relatório de análise econômica dos gastos públicos federais no Brasil: Evolução dos gastos públicos federais no Brasil – Uma análise para o período 2006-15**. Brasília, DF, 2016.
- BRASIL Secretaria de Geral da Presidência. **Resultados do PPA participativo 2023** Disponível em - <https://www.gov.br/secretariageral/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/snds/resultados-ppa-participativo.pdf>. Acesso 13 de fev. 2024.
- BRASIL. Congresso Nacional (2000). Lei Complementar, no. 101, 4 maio 2000. **Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal**, Brasília, 24 p., maio 2000a.
- BEZERRA, Carla de Paiva; JUNQUEIRA, Murilo de Oliveira. Why has Participatory Budgeting Declined in Brazil? **Brazilian Political Science Review**, [s.l.] v. 16, 2022.

BEZERRA, Carla de Paiva. **Por que o Orçamento Participativo entrou em declínio no Brasil? Mudanças na legislação fiscal e seu impacto sobre a estratégia partidária**, 2017. Trabalho preparado para apresentação no VII Seminário Discente da Pós-Graduação em Ciência Política da USP, 2017. São Paulo. Disponível em 1917-2475-1-PB.pdf (usp.br). Acesso em 20 de agosto de 2022.

BOBBIO, Norberto; NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Democracia Representativa e Democracia Direta. O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. Rio de Janeiro: Paz e terra, 1986.

BONI, Valdete; QUARESMA, Sílvia Jurema. Aprendendo a entrevistar: como fazer entrevistas em Ciências Sociais. **Em tese**, Florianópolis, v. 2, n. 1, p. 68-80, 2005.

BORGES, Ana Claudia Castro Silva. Governança orçamentária: uma perspectiva institucionalista. **Governança Orçamentária no Brasil**, p. 33, Brasília, 2022.

BOURDIEU, Pierre. **A miséria do mundo**. São Paulo, Vozes, 2003.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Sociedade civil: sua democratização para a reforma do Estado. Sociedade e estado em transformação**. São Paulo: UNESP/ENAP, p. 67-116, 1999.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **O tripé, o trilema e a política macroeconômica**. Associação Keynesiana Brasileira, A. **Dossie da crise IV: economia brasileira na encruzilhada**. Porto Alegre:[sn], p. 10-18, 2013.

BRUNO, M.; CAFFE, R.. Estado e financeirização no Brasil: interdependências macroeconômicas e limites estruturais ao desenvolvimento. **Economia e Sociedade**, v. 26, n. spe, p. 1025–1062, dez. São Paulo, 2017.

DOWNS, Anthony; MERINO, Luis Adolfo Martín. **Teoría económica de la democracia**. Madrid: Aguilar, 1973.

DINIZ, Eli; BOSCHI, Renato. Estado e sociedade no Brasil: uma revisão crítica. **Estado e Sociedade**, p. 25, 1986.

CAVALCANTI, Bernardo Margulies; VENERIO, Carlos Magno Spricigo. Uma ponte para o futuro?: reflexões sobre a plataforma política do governo Temer. **Revista de informação legislativa: RIL**, Brasília, v. 54, n. 215, p. 139-162, jul./set. 2017. Disponível em https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/54/215/ril_v54_n215_p139 - Acesso em 20 ago. 2022.

CARVALHO, Celso Santos; ROSSBACH, Ana Claudia. O Estatuto da Cidade comentado. **Ministério das Cidades: Aliança das Cidades**, São Paulo, v. 120. 2010.

COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos. **Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. Editora 34, 2004.

COSTA, Danielle Martins Duarte. Vinte anos de orçamento participativo: análise das experiências em municípios brasileiros. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 15, n. 56. 2010.

COSTA, João Bosco Araújo da. A Ressignificação do local. O imaginário político brasileiro pós-80. **São Paulo em perspectiva**, São Paulo, v. 10, p. 3. 1996.

CARDOSO, Adalberto. Uma utopia brasileira: Vargas e a construção do estado de bem-estar numa sociedade estruturalmente desigual. **Dados**, [s.l.] v. 53, p. 775-819, 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0011-52582010000400001>. Acesso em 01 de janeiro de 2024.

COOPER, D.R.; SCHINDLER, P.S. **Método de pesquisa em administração**, Porto Alegre: Bookman, 7ª edição. 2003.

COUTINHO, Carlos Nelson. **A democracia como valor universal**. Ciências Humanas, p. 68, São Paulo, 1980.

COUTO, Leandro Freitas Organizador; RODRIGUES, Júlia Marinho Organizadora. **Governança orçamentária no Brasil**. 2022. Disponível em: <https://repositorio.cepal.org/entities/publication/520ffe90-587d-4452-8017-431f2b87a24b> - Acesso em 24 de janeiro de 2023.

COUTO, Leandro Freitas; CARDOSO JR, José Celso. Governança orçamentária: transformações e lacunas nas práticas de planejamento e orçamento no Brasil. **Boletim de Análise Político-Institucional / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada** n. 19. Brasília. Ipea. 2018.

DARDOT, Pierre et al. **A escolha da guerra civil: uma outra história do neoliberalismo**. Editora Elefante, 2021.

DE AZEVEDO, Ricardo Rocha et al. O orçamento participativo e a dinâmica orçamentária no setor público. **Revista de Contabilidade e Organizações**, São Paulo, v. 16, p. e193141-e193141, 2022. DOI: 10.11606/issn.1982-6486.rco.2022.193141. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rco/article/view/193141>. Acesso em: 25 jan. 2024.

DE CARVALHO, Rejane Vasconcelos Accioly; LOPES, Monalisa Soares. Duelo entre candidatos poste: a campanha eleitoral pela prefeitura de Fortaleza em 2012. **Revista de Ciências Sociais**: [s. l.], v. 47, n. 2, p. 92–124, 2016. Disponível em: <http://www.periodicos.ufc.br/revcienso/article/view/6301>. Acesso em: 02 jan. 2024.

DE MAGALHÃES, José Luiz Quadros. O poder local no Brasil: a alternativa da democracia participativa. **Revista Katálysis**, Santa Catarina, v. 7, n. 1, p. 85-98, 2004.

DOWNS, Anthony; MERINO, Luis Adolfo Martín. **Teoría económica de la democracia**. Madrid: Aguilar, 1973.

FARIA, Cláudia Feres. Democracia deliberativa: Habermas, Cohen e Bohman. Lua Nova: **Revista de Cultura e Política**, [S.I.], p. 47-68, 2000.

FAGNANI, E.; CALIXTRE, A. A política social e os limites do experimento desenvolvimentista (2003-2014). **Texto para discussão**. Instituto de Economia Unicamp, Campinas. 295, p. 1-38, 2017.

FEDOZZI, Luciano. **Orçamento Participativo e esfera pública: elementos para um debate conceitual. Por uma nova esfera pública: a experiência do orçamento participativo.** Petrópolis: Vozes, p. 37-82, 2000.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Dicionário Eletrônico Aurélio Século XXI.** Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira e Lexikon Informática, 1999

FISCHER, Tânia Maria Diederichs. **Poder local: um tema em análise.** 1992.

FORTALEZA. "**Prefeitura de Fortaleza divulga resultado da eleição dos agentes de cidadania e controle social nesta quinta-feira, 30/03**". Fortaleza, Disponível em: <https://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/prefeitura-de-fortaleza-divulga-resultado-da-eleicao-dos-agentes-de-cidadania-e-controle-social-nesta-quinta-feira-30-03>. Acesso em: 11/04/2023.

FORTALEZA. Lei complementar n. 0179 de 19 de dezembro de 2014. Dispõe sobre a estrutura administrativa do Poder Executivo Municipal de dá outras providências. **Diário Oficial de Município**, Fortaleza, p. 7, 19 dez 2014. Disponível em: https://planejamento.fortaleza.ce.gov.br/images/Gestao/Lei/LC-N--176_2014-SEGUNDA-REFORMA-ADMINISTRATIVA-DA-PMF.pdf. Acesso em 25 de janeiro de 2022.

GIL, Antonio Carlos. **Estudo de caso.** Atlas, 2009.

GUSSI, Alcides Fernando. Apontamentos teórico-metodológicos para a avaliação de programas de microcrédito. In: **Revista de Avaliação de Políticas Públicas - AVAL.** UFC. Fortaleza, v. 1, n.1, jan./jun. p. 29-37, 2008.

HABERMAS, Jurgen. **Direito e democracia: entre faticidade e validade.** Rio de Janeiro. Tempo Brasileiro, volume I. 1997.

HAGUETTE, Teresa Maria Frota. **Metodologias qualitativas na sociologia.** 4. ed. Petrópolis: Vozes. 2013.

HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo. **Políticas públicas no Brasil.** Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007.

KERBAUY, Maria Teresa Miceli. Federalismo, descentralização e democracia. **Estudos de Sociologia**, Araraquara, v. 6, n. 10, 2007. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/estudos/article/view/180>. Acesso em: 10 set. 2023.

GIDDENS, Anthony. **Política, sociologia e teoria social.** São Paulo, Unesp, 1997.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social:** 6 ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GIL, Antônio Carlos. **Estudo de caso.** 3. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

GOMES, R. et al. Organização, processamento, análise e interpretação de dados: o desafio da triangulação. In: MINAYO, M. C. S.; ASSIS, S. G.; SOUZA, E. R. (Org.). **Avaliação por triangulação de métodos: Abordagem de Programas Sociais.** Rio de Janeiro: Fiocruz, 2010. pp. 185-221.

JONES, L. R.; MCCAFFERY, Jerry L. Budgeting according to Wildavsky: A bibliographic essay. In: JONES, L. R.; MCCAFFERY, Jerry L. **Budgeting, Policy, Politics**. Nova Iorque, Routledge, 1994. Disponível em: <https://www.taylorfrancis.com/chapters/edit/10.4324/9780429336232-2/budgeting-according-wildavsky-bibliographic-essay-jones-jerry-mccaffery> - Acesso em 01 de março de 2023.

LEJANO, R. **Parâmetros para a análise de políticas: a fusão de texto e contexto**. Campinas, SP: Ed. Arte Escrita, 2012.

José Santos Dal Bem Pires e Walmir Francelino Motta. A evolução histórica do orçamento público e sua importância para a sociedade. **Enfoque: Reflexão Contábil**, [S.l.] v. 25, n. 2, p. 16-25, 2006.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn; BOGO, Rodrigo Sartori. Instabilidade e declínio dos orçamentos participativos em municípios no Brasil e em Portugal (2016-2019). **Opinião Pública**, Campinas. v. 28, p. 716-749, 2023.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Recommendation of the council on budgetary governance**. Paris: OECD, 2015. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/budgeting/recommendation-of-the-council-on-budgetary-governance.pdf> <https://www.oecd.org/gov/budgeting/recommendation-of-the-council-on-budgetary-governance.pdf> - Acesso em 13 de janeiro de 2024.

OFFE, Claus; SCHMITTER, Philippe C. Las paradojas y los dilemas de la democracia liberal. **Revista Internacional de Filosofía Política**, [S.l.], v. 6: p5-30, 1995.

OLIVEIRA, Osmany Porto de. Mecanismos da difusão global do Orçamento Participativo: indução internacional, construção social e circulação de indivíduos. **Opinião Pública**, [S.l.] v. 22, p. 219-249, 2016.

PETERS, Guy. Governanza y Burocracia Pública: ¿nuevas formas de democracia e nuevas formas de control? **Foro Internacional**, Distrito Federal, México, v. XLV, n. 4, p. 585-98, out./dez. 2005.

PERES, Ursula Dias. Dificuldades institucionais e econômicas para o orçamento participativo em municípios brasileiros. **Caderno CRH**, [S.l.] v. 33, 2020.

PREFEITURA DE FORTALEZA. **Plano Diretor Participativo Fortaleza**. Fortaleza, 2023a. Disponível em: <https://planodiretor.fortaleza.ce.gov.br>. Acesso em: 15/12/2023.

PREFEITURA DE FORTALEZA. **Transparência Fortaleza**. Fortaleza, 2023b. Disponível em: <https://portaltransparencia.fortaleza.ce.gov.br>. Acesso: em 15/12/2023

PREFEITURA DE FORTALEZA. Canal de Planejamento e Gestão. **Ciclo de Planejamento Participativo**. Fortaleza. 2023c. Disponível em <https://planejamento.fortaleza.ce.gov.br/programas/35-ciclo-de-planejamento-participativo.html>. Acesso em 23/10/2023.

PREFEITURA DE FORTALEZA. Poder Executivo. **Lei 10.645 de 23 de novembro de 2017**. Dispõe sobre o Plano Plurianual (PPA) de Governo do Município de Fortaleza para o

quadriênio 2018-2021. Fortaleza. 2017. Disponível em <https://portaltransparencia-back.sepog.fortaleza.ce.gov.br/api/arquivos/download/4014>. Acesso em 10/11/2023.

PREFEITURA DE FORTALEZA. Poder Executivo. **Lei 11.188 de 09 de novembro de 2021**. Dispõe sobre o Plano Plurianual (PPA) de Governo do Município de Fortaleza para o quadriênio 2022-2025. Fortaleza. 2021. Disponível em: <https://portaltransparencia-back.sepog.fortaleza.ce.gov.br/api/arquivos/download/3413>. Acesso em 10/11/2023.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. A representação no interior das experiências de participação. Lua Nova: **Revista de Cultura e Política**, [S.l.] p. 139-170, 2007.

MACPHERSON, Crawford Brough. **A democracia liberal: origens e evolução**. Rio de Janeiro. Zahar Editores, 1977.

MENDES, D. C. V. R. **Democratizando o processo orçamentário: a experiência do orçamento participativo nos municípios brasileiros**. Brasília: Esaf, 2004. 78 p.

MENEZES, R. T. de, TONETO JR, R. (2022). **Regras fiscais no Brasil: a influência da LRF sobre as categorias de despesa dos municípios. Planejamento e políticas públicas**, (29). Recuperado de [//ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/41](http://ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/41).

MIGUEL, Luis Felipe. Teoria democrática atual: esboço de mapeamento. **BIB-Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, [S.l.] n. 59, p. 5-49, 2005.

MIGUEL, Luis Felipe. Mecanismos de exclusão política e os limites da democracia liberal: uma conversa com Poulantzas, Offe e Bourdieu. **Novos estudos CEBRAP**, [S.l.] p. 145-161, 2014.

MIGUEL, Luis Felipe. A democracia domesticada: bases antidemocráticas do pensamento democrático contemporâneo. **Dados**, [S.l.] v. 45, p. 483-511, 2002. Disponível em <https://www.scielo.br/j/dados/a/3nkkDsspkGdQDKJnc434FLs/?lang=pt>. Acesso 12 fev. 2023.

MINAYO, M. C. S.; ASSIS, S. G.; SOUZA, E. R. (Org.). **Avaliação por triangulação de métodos: Abordagem de Programas Sociais**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2010.

MOREIRA, Helon Bezerra. **Orçamento Participativo de Fortaleza: uma promessa a ser cumprida**. 2015. 221f. – Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Programa de Pós-graduação em Avaliação de Políticas Públicas, Fortaleza (CE), 2015.

NUNES, Edison. Poder local, descentralização e democratização: um encontro difícil. **São Paulo perspect**, [S.l.] v. 10. p. 32-39, 1996.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PERES, Ursula Dias. Dificuldades institucionais e econômicas para o orçamento participativo em municípios brasileiros. **Caderno CRH**, [S.l.] v. 33, p. e020007, 2020.

PREFEITURA DE FORTALEZA. Lei 10.984 de 26 de dezembro de 2019. **Estima as receitas e fixa as despesas municipais alusivas ao exercício financeiro de 2020**. Fortaleza, CE. 2019 – Disponível em <https://portaltransparencia->

back.sepog.fortaleza.ce.gov.br/api/arquivos/download/3418 - Acesso em 15 de fevereiro de 2024.

PREFEITURA DE FORTALEZA. Lei 10.841 de 26 de dezembro de 2018. **Estima as receitas e fixa as despesas municipais alusivas ao exercício financeiro de 2019**. Fortaleza, CE. 2018 – Disponível em <https://portaltransparencia-back.sepog.fortaleza.ce.gov.br/api/arquivos/download/4154> - Acesso em 15 de fevereiro de 2024.

RODRIGUES, Lea Carvalho. Método experiencial e avaliação em profundidade: novas perspectivas em políticas públicas. **Desenvolvimento em Debate**, [S.l.] v. 4, n. 1, p. 103-115, 2016.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social ou princípios do direito político**. São Paulo: Editora UBU, 2017.

REZENDE, Fernando. **A política e a economia da despesa pública: escolhas orçamentárias, ajuste fiscal e gestão pública (elementos para o debate da reforma do processo orçamentário)**. Rio de Janeiro. Editora FGV, 2015.

RIZZOTTO, Maria Lucia Frizon; CAMPOS, Gastão Wagner de Sousa. O Banco Mundial e o Sistema Único de Saúde brasileiro no início do século XXI. **Saúde e Sociedade**, [S.l.] v. 25, p. 263-276, 2016.

RODRIGUES, Lea Carvalho. Propostas para uma avaliação em profundidade de políticas públicas sociais. **Revista Avaliação de Políticas Públicas**, Fortaleza, v.1. p 7-15. 2008.

RODRIGUES, Lea Carvalho. Método experiencial e avaliação em profundidade: novas perspectivas em políticas públicas. **Desenvolvimento em Debate**, [S.l.] v. 4, n. 1, p. 103-115, 2016.

ROMÃO, Wagner de Melo. Conselheiros do Orçamento Participativo nas franjas da sociedade política. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, [S.l.] p. 219-244, 2011.

ROMÃO, Wagner de Melo. **Reflexões sobre as dificuldades de implementação da participação social no Brasil**. Campinas: Unicamp, 2015.

SACRAMENTO, Ana Rita Silva; PINHO, José Antônio Gomes. Transparência na administração pública: o que mudou depois da lei de responsabilidade fiscal? Um estudo exploratório em seis municípios da região metropolitana de Salvador. **Revista de Contabilidade da UFBA**, Salvador, v. 1, n. 1, p. 48-61, 2007.

SADER, Emir. Para outras democracias. In. SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, p. 650-673, 2002.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. 4. ed. p. 678-678. 2009;

SANTOS, Rita de Cássia Leal Fonseca dos. **Agenda formal e agenda substantiva na adesão do Brasil às recomendações de governança orçamentária da OCDE. 2022**.

SCHICK, Allen. **Coletânea planejamento e orçamento governamental**: volume 2: conflitos e soluções no orçamento federal. Brasil, v. 2, Escola Nacional de Administração Pública, 2007.

SCHUMPETER, Joseph Alois. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Zahar. 1984.

SCHWARCZ, Lilia Moritz; STARLING, Heloisa Murgel. **Brasil: uma biografia**: Com novo pós-escrito. Editora Companhia das Letras, 2015.

SINGER, André. Cutucando onças com varas curtas: o ensaio desenvolvimentista no primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-2014). **Novos estudos CEBRAP**, [S.l.] p. 39-67, 2015.

SOUZA, Celina. Reinventando o poder local: limites e possibilidades do federalismo e da descentralização. **São Paulo em perspectiva**, São Paulo, v. 10, n. 3, p. 103-112, 1996.

SOUZA, Luciana Andressa Martins de. Partidos, governo e Legislativo nas disputas do Orçamento Participativo: uma análise comparativa. **Opinião Pública**, Campinas, v. 27, p. 154-188, 2021.

SPADA, Paolo. **The diffusion of participatory governance innovations: a panel data analysis of the adoption and survival of participatory budgeting in Brazil**. Latin American Studies Association, Chicago, v. 32, p. 1-53, 2014.

STREECK, Wolfgang. **Tempo comprado: a crise adiada do capitalismo democrático**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2019.

VENTURA, Tiago. **Democracia e participação. Inovações democráticas e trajetória participativa no Brasil**. Cad EBAPEBR [Internet]. 2016Jul;14(3):705–20. Disponível em : <https://doi.org/10.1590/1679-395131003>. Acesso em 15 jun 2023.

VIEIRA, Fabiola Sulpino et al. O direito à saúde no Brasil em tempos de crise econômica, ajuste fiscal e reforma implícita do Estado. **Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas**, [s.l.] v. 10, n. 3, 2016.

VIEIRA BRUNO, A. J.; FARIAS, J. A. de; ANDRADE, D. **Os Pecados Capitais do Cambéba**. Fortaleza: Expressão Gráfica, 2002.

VITA, Álvaro de. Liberalismo igualitário e multiculturalismo. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, [S.l.] p. 05-27, 2002. - <https://www.scielo.br/j/ln/a/hQsNSK3BPJYccPPL569xqBg/?format=html&stop=previous&lang=pt> em 11/03/2023.

WAMPLER, Brian. A difusão do Orçamento Participativo brasileiro: "boas práticas" devem ser promovidas? **Opinião pública**, Campinas, v. 14, p. 65-95, 2008.

YIN, Robert K. **Estudo de Caso: Planejamento e métodos**. Porto Alegre. Bookman editora, 2015.

ZIGONI, Carmela; MORONI, José Antônio. **Orçamento sem cidadania: impedimentos à participação e controle social no Brasil**. Brasil; Ipea. 2022

APÊNDICE A -TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (TCLE)

Você está sendo convidado por **Carlos Sérgio Sales Mororó** como participante da pesquisa intitulada “**DEMOCRACIA NO ORÇAMENTO PÚBLICO EM FORTALEZA: Uma Avaliação do Ciclo de Planejamento Participativo (2016-2023)**”.

Neste estudo, pretende-se avaliar como a metodologia do Ciclo de Planejamento Participativo tem atuado como um instrumento para a promoção da gestão democrática no âmbito do ciclo orçamentário da Prefeitura de Fortaleza.

Esta pesquisa pretende se ater aos Ciclos de Planejamento Participativo ocorridos entre 2016 e 2023, dando enfoque aos processos participativos nas etapas de elaboração, execução e monitoramento do referido instrumento de planejamento, e refletir em que medida esses processos se configuram como mecanismos de gestão democrática do orçamento público.

Leia atentamente as informações abaixo e, se desejar, faça qualquer pergunta que ajude a tornar os procedimentos da pesquisa mais claros.

Destacamos o compromisso do pesquisador de utilizar os dados coletados somente para fins acadêmicos. As informações conseguidas através das suas respostas ao questionário não permitirão a sua identificação, exceto ao pesquisador responsável. O sigilo será garantido.

Os participantes desta pesquisa devem ser voluntários e não receberão nenhum valor por sua participação. Você não deve participar contra a sua vontade. A qualquer momento, você poderá recusar-se a continuar participando da pesquisa e poderá retirar o seu consentimento, sem que isso lhe traga qualquer prejuízo.

Desde já agradecemos sua participação na pesquisa. Salientamos que é extremamente necessária a honestidade das respostas, e pedimos seu esforço para responder às questões da forma mais completa, expressando a realidade com o maior nível de detalhamento possível.

Dessa forma, você contribuirá com mais elementos para a análise, fazendo com que a pesquisa tenha mais sucesso.

Responsável pela pesquisa:

- Nome: Carlos Sérgio Sales Mororó
- Instituição: Universidade Federal do Ceará – UFC
- Curso: Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas - MAPP
- Orientador: Prof. Dr. Gil Célio de Castro

ATENÇÃO: Se você tiver alguma consideração ou dúvida sobre a sua participação na pesquisa, entre em contato com o Comitê de Ética em Pesquisa da UFC/PROPESQ – Rua Coronel Nunes de Melo, 1000 - Rodolfo Teófilo.

O CEP/UFC/PROPESQ é a instância da Universidade Federal do Ceará responsável pela avaliação e acompanhamento dos aspectos éticos de todas as pesquisas envolvendo seres humanos.

APÊNDICE B - ROTEIRO DAS ENTREVISTAS

PERGUNTAS AOS ATORES DO CICLO ORÇAMENTÁRIO

- 1- Considerando o ciclo orçamentário de Fortaleza, você participa de alguma fase dele (previsão, alocação inicial, aprovação, execução ou controle)?
- 2- Na sua função, você consegue perceber se a gestão do orçamento é feita de forma democrática?
- 3- Qual é a sua percepção sobre a condução da política do Ciclo de Planejamento Participativo (CPP)?
- 4- Qual é a sua percepção sobre a fase de alocação inicial? Os CPPs propiciam debates inclusivos, participativos e realistas sobre as escolhas orçamentárias?
- 5- Do ponto de vista dos contextos sociais, econômicos e políticos vivenciados pelo município nos últimos 5 anos, você percebe alguma dificuldade para o município dar continuidade às políticas participativas?
- 6- Qual é a sua opinião sobre a transparência na gestão orçamentária? Você percebe alguma facilidade para o cidadão comum acessar os dados orçamentários? São dados transparentes, acessíveis e de fácil entendimento?
- 7- Você consegue perceber algum alinhamento entre o que é alocado na LOA e o que foi planejado no PPA?
- 8- Por fim, qual é a sua percepção sobre a gestão democrática do orçamento anual de Fortaleza?

APÊNDICE C - ROTEIRO DE OBSERVAÇÃO SISTEMÁTICA

Quadro de Verificação Sistemática para o Ciclo Orçamentário

Critério	Descrição
1. Disponibilidade de Informações Orçamentárias	As informações orçamentárias estão disponíveis publicamente em um formato compreensível e acessível.
2. Clareza e Detalhamento das Propostas Orçamentárias	As propostas orçamentárias são claras, detalhadas e compreensíveis.
3. Relatórios de Execução Orçamentária	Relatórios regulares sobre a execução orçamentária são publicados e acessíveis ao público.
4. Avaliações de Desempenho	Há avaliações regulares de desempenho dos programas e políticas públicas.
5. Consultas Públicas	São realizadas consultas públicas durante o processo de formulação orçamentária.
6. Divulgação de Documentos Orçamentários Preliminares	Documentos orçamentários preliminares são divulgados para consulta e comentário público antes da aprovação final.
7. Participação da Sociedade Civil	Organizações da sociedade civil são envolvidas no processo orçamentário.
8. Feedback e Respostas Públicas	O governo fornece feedback e respostas às contribuições públicas recebidas.
9. Acessibilidade Digital das Informações	Informações orçamentárias estão disponíveis online em plataformas acessíveis e de fácil navegação.
10. Educação e Comunicação	O governo promove a educação orçamentária e a comunicação sobre as finanças públicas à população.
11. Transparência nas Decisões de Alterações Orçamentárias	Qualquer alteração no orçamento aprovado é claramente documentada e justificada, com informações acessíveis ao público.