



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
CENTRO DE CIÊNCIAS AGRÁRIAS
DEPARTAMENTO DE ESTUDOS INTERDISCIPLINARES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

CRISTIANE VIEIRA DOS SANTOS

**AVALIAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NA POLÍTICA DO ORÇAMENTO
PARTICIPATIVO: UM ESTUDO EM FORTALEZA NO PERÍODO DE 2005-2016**

FORTALEZA

2019

CRISTIANE VIEIRA DOS SANTOS

AVALIAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NA POLÍTICA DO ORÇAMENTO
PARTICIPATIVO: UM ESTUDO EM FORTALEZA NO PERÍODO DE 2005-2016

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Avaliação de Políticas Públicas, do Centro de Ciências Agrárias da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para obtenção do Título de Mestre em Avaliação de Políticas Públicas. Área de concentração: Políticas Públicas e Mudanças Sociais.

Orientador: Prof. Dr. Gil Célio de Castro Cardoso

FORTALEZA

2019

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Biblioteca Universitária

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

- S234a Santos, Cristiane Vieira dos.
Avaliação da participação popular na política do orçamento participativo : um estudo em Fortaleza no período de 2005-2016 / Cristiane Vieira dos Santos. – 2019.
167 f. : il. color.
- Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Centro de Ciências Agrárias, Programa de Pós-Graduação em Avaliação de Políticas Públicas, Fortaleza, 2019.
Orientação: Prof. Dr. Gil Célio de Castro Cardoso.
1. Avaliação de Política Pública. 2. Participação Popular. 3. Orçamento Participativo. I. Título.
CDD 320.6
-

CRISTIANE VIEIRA DOS SANTOS

AVALIAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NA POLÍTICA DO ORÇAMENTO
PARTICIPATIVO: UM ESTUDO EM FORTALEZA NO PERÍODO DE 2005-2016

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Avaliação de Políticas Públicas, do Centro de Ciências Agrárias da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para obtenção do Título de Mestre em Avaliação de Políticas Públicas. Área de concentração: Políticas Públicas e Mudanças Sociais.

Aprovado em: ___/___/_____.

BANCA EXAMINADORA

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

Prof.^a Dr.^a Roselane Gomes Bezerra
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof.^a Dr.^a Jacqueline Franco Cavalcante
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof^o. Dr. Leonardo José Ostronoff
Universidade de São Paulo (USP)

Ao Lula!

Homem. Ideia. Mito.

A todos os Companheiros que desapareceram para que hoje se possa falar de Democracia e Participação.

Ao meu Pai, Gerardo Raimundo dos Santos (*in memoriam*), e à minha Mãe, Raimunda Vieira dos Santos, pela perfeição do imperfeito e pela grande generosidade em minha formação.

À Regina Severino, símbolo de luta e resistência.

AGRADECIMENTOS

Ao menino Deus, essência e sopro de vida.

À Nossa Senhora de Fátima, presença viva em minha vida.

À minha família, em especial aos meus Pais, pelas vezes em que deixei de ser filha para ser estudante e trabalhadora e pelas muitas vezes em que eles deixaram de ser eles mesmos para serem nós, os filhos.

À minha irmã Lourdes Santos pela contribuição, pela leitura atenta e pelas sugestões feitas aos meus textos.

À minha irmã Salete Santos por compartilhar o verbo “esperançar” e por acreditar na luta por dias melhores.

À minha irmã Conceição Santos por dividir, por compartilhar e por ajudar na realização de sonhos.

Às minhas irmãs Maria José e Helenita, parceiras de vida.

Ao meu sobrinho Pedro Caetano pela ajuda e pela dedicação na compreensão da análise dos dados da pesquisa.

Ao Professor Dr. Gil Célio de Castro Cardoso por fazer-me acreditar, por fazer-me ser grande, por mostrar-me que as coisas são possíveis. Um anjo e um Amigo.

À Professora Dr.^a Roselane Gomes Bezerra, que me acompanha desde a graduação, por estar na banca de qualificação, pela contribuição e pela iluminação a esta pesquisa.

À Professora Dr.^a Jacqueline Franco Cavalcante por ter aceito participar da banca de qualificação e pelas valiosas contribuições.

Ao Professor Dr. Leonardo José Ostronoff pela gentileza em aceitar participar da banca de defesa.

Ao Professor Alcides Gussi, pela densidade pela leveza e pela paixão contagiante pelo Campo de Políticas Públicas.

A todos os Professores do Mestrado: Alba Carvalho, Almir Farias, Américo Moreira, Fernando Pires, Gema Galgani, Júlio Racchumi e Silvânia Monte, que serviram de guia no caminho da pesquisa. Estendo o agradecimento a Professora Lilian Vieira, da Casa de Cultura Britânica da Universidade Federal do Ceará.

À Karla, secretária do Programa de Pós-Graduação em Avaliação de Políticas Públicas (PPGAPP), pela delicadeza e pela atenção.

Ao Secretário Executivo da Secretaria Municipal de Cidadania e Direitos Humanos de Fortaleza (SCDH), Sr. Francisco de Assis Moura Araripe, por proporcionar-me a possibilidade de cursar esse Mestrado.

À equipe da Coordenadoria Jurídica da SCDH, em especial à Kátia Alessandra Pimentel Fernandes, por intervir por mim e por compartilhar comigo esta conquista.

Ao Superintendente do Instituto de Planejamento de Fortaleza (IPLANFOR), Sr. Eudoro Santana, por viabilizar a realização de sonhos em busca do conhecimento.

À equipe da Coordenadoria Especial de Participação Social de Fortaleza (CEPS): Raimundo Ferreira, Sulyane Montezuma, Érica Praciano, Renata Ribeiro e em especial ao secretário Sr. João Batista Arruda Pontes, pela compreensão do momento presente.

À Bárbara Braz Moreira por dividir comigo a experiência de estar fora do Brasil.

A todos os colegas do Mestrado, em especial à Lidiany Azevedo, à Marta Gurgel e à Luciana Moura, pela socialização do conhecimento.

À minha madrinha Mônica Ometto pelo incentivo e pela coragem que me passou.

Aos amigos, pela incansável e insaciável paciência em ouvir os lamentos e por compartilhar as conquistas na apreensão do conhecimento.

Aos Professores Julimar Bichara, Santos-Ruesga, José Mella e Tomás Villasante pela receptividade e pela atenção em Madrid.

Ao Jam, à Laura, ao Caetano e à Maribel, pela acolhida calorosa em Madrid.

Às novas amigas latinas, Lis e Luz, com quem dividi conhecimentos e aprendizagens.

A todos os interlocutores desta pesquisa, sem os quais não seria possível a apreensão da experiência da realidade da política.

“Ninguém liberta ninguém, ninguém se liberta sozinho: os homens se libertam em comunhão.” (FREIRE, 1987, p. 29).

RESUMO

Esta investigação tem como objetivo avaliar a participação popular no município de Fortaleza por meio da política do Orçamento Participativo (OP) no período de 2005 a 2016. Tratam-se de três gestões: duas da prefeita Luizianne Lins, do Partido dos Trabalhadores (PT), e uma do prefeito Roberto Cláudio, do Partido Socialista Brasileiro (PSB). A problemática pesquisada tem como foco a avaliação da participação da sociedade civil na elaboração de políticas públicas sob o olhar da própria sociedade civil e também do ponto de vista institucional. Por isso, trabalhou-se com três segmentos, a saber: (1) gestores, (2) técnicos e (3) sociedade civil, tendo como *locus* o Grande Bom Jardim (GBJ). A construção do paradigma da avaliação de políticas públicas foi baseada na avaliação construtivista de quarta geração com aproximação das concepções de experiência e trajetória da política, tendo a abordagem empregada sido qualitativa e quantitativa. Utilizou-se o método comparativo para verificar se ocorreram similitudes e divergências na referida política no contexto dos respectivos governos. Realizou-se também um estudo bibliográfico e documental, além da aplicação das técnicas do Círculo Hermenêutico Dialético (CHD) e de entrevistas semiestruturadas. A análise dos dados foi desenvolvida por meio da análise de conteúdo e pela utilização do *software* Iramuteq, que possibilitou a construção de uma base estatística. Identificou-se que a formulação e a implementação do OP em Fortaleza experienciadas na gestão petista foram tentativas de adoção de uma nova cultura política baseada em princípios que priorizavam a transparência e o respeito a participação ativa dos segmentos da sociedade, buscando atender seus anseios, democratizando as relações e descentralizando as políticas públicas. Em 2013, na gestão de Roberto Cláudio, a política do OP passou por mudanças na nomenclatura e na metodologia. Os resultados encontrados demonstraram que, numa escala de participação (de 1 a 8), tanto a sociedade civil como as gestões apresentaram concepções distintas de participação, oscilando entre os degraus 3 e 6, conseqüentemente a política do OP não atingiu o ideal da autogestão, ou seja, o último degrau.

Palavras-chave: Avaliação de Política Pública. Participação Popular. Orçamento Participativo.

ABSTRACT

This research aims to evaluate popular participation in the Participatory Budgeting (PB) policy in the city of Fortaleza/CE (Brazil) from 2005 to 2016. Three terms of office were analysed: two by Mayor Luizianne Lins, of the Workers' Party (Partido dos Trabalhadores/PT), and one by Mayor Roberto Cláudio, of the Brazilian Socialist Party (Partido Socialista Brasileiro/PSB). The issue of this research was the evaluation of the participation of civil society in the construction of public policies from the perspective of civil society itself and also from an institutional point of view. For this reason, we interviewed three segments, namely: (1) managers, (2) technicians and (3) civil society about the execution of the PB policy in Grande Bom Jardim (GBJ). The construction of the public policy evaluation paradigm was based on the fourth generation constructivist evaluation, embracing the experience and the trajectory of the policy and using a qualitative and quantitative approach. The comparative method was used to verify whether similarities and divergences occurred in that policy in the context of the respective governments. A bibliographical and documentary study was also made, in addition to the application of the techniques of the Dialectic Hermeneutic Circle (Círculo Hermenêutico-Dialético/CHD) and semi-structured interviews. Data analysis was developed by content analysis and by the use of a software called Iramuteq, which enabled the construction of a statistical base. It was identified that the formulation and execution of the PB in Fortaleza experienced in PT's management were attempts to adopt a new political culture based on principles that prioritized transparency and respect for the active participation of segments of society, trying to satisfy their desires, democratizing relations and decentralizing public policies. In 2013, under Roberto Cláudio's management, the PB policy went through changes in nomenclature and methodology. The results found demonstrated that, on a participation scale (from 1 to 8), both civil society and managements showed different conceptions of participation, oscillating between steps 3 and 6. Consequently, the PB policy did not reach the ideal of self-management – in other words, the last step of the participation scale.

Keywords: Public Policy Evaluation. Popular Participation. Participatory Budgeting.

RESUMEN

El objetivo de esta investigación es evaluar la participación popular en el municipio de Fortaleza por medio de la política del Presupuesto Participativo (PP) en el período que va de 2005 a 2016. Tres gestiones ocurrieron: dos de la alcaldesa Luizianne Lins, del Partido de los Trabajadores (PT), y una del alcalde Roberto Cláudio, del Partido Socialista Brasileño (PSB). El enfoque de la problemática investigada está en la evaluación de la participación de la sociedad civil en la elaboración de políticas públicas bajo la mirada de la propia sociedad civil y también bajo la perspectiva institucional. Por ello, se trabajó con tres actores: (1) gestores, (2) técnicos y (3) sociedad civil, teniendo como *locus* el Grande Bom Jardim (GBJ). La construcción del paradigma de la evaluación de políticas públicas se basó en la evaluación constructivista de cuarta generación con aproximación a las concepciones de experiencia y trayectoria de la política. Se hizo un abordaje cualitativo y cuantitativo. Se utilizó el método comparativo para verificar si ocurrieron similitudes y divergencias en la referida política en el contexto de los respectivos gobiernos. Fue realizado también un estudio bibliográfico y documental, además de la aplicación de las técnicas del Círculo Hermenéutico Dialéctico (CHD) y de entrevistas semiestructuradas. El análisis de los datos fue desarrollado por medio del análisis de contenido y por la utilización de *software* Iramuteq, que hizo posible la construcción de una base estadística. Se identificó que la formulación y la implementación del PP en Fortaleza experimentadas en la gestión petista fueron intentos de adopción de una nueva cultura política basada en principios que priorizan la transparencia, el respeto a la participación activa de los segmentos de la sociedad, buscando atender sus anhelos, democratizando las relaciones y descentralizando las políticas públicas. En 2013, en la gestión de Roberto Cláudio, la política del PP pasó por cambios en la nomenclatura y en la metodología. Los resultados encontrados demostraron que, en una escala de participación (1 a 8), tanto la sociedad civil como las gestiones presentaron concepciones distintas de participación, oscilando entre los escalones de 3 a 6, consecuentemente la política del PP no alcanzó el ideal de la autogestión, o sea, el último escalón.

Palabras clave: Evaluación de Política Pública. Participación Popular. Presupuesto Participativo.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 –	Estrutura da Amostra	29
Figura 2 –	Círculo Hermenêutico-Dialético (processo no interior do Círculo).....	30
Figura 3 –	Conceito de Estado em Gramsci.....	46
Figura 4 –	Relação de Desigualdade entre Renda e População (1991-2000).....	77
Figura 5 –	Mapa da Divisão Territorial/Áreas de Participação de Fortaleza.....	88
Figura 6 –	Critérios para Distribuição dos Recursos entre as Áreas.....	91
Figura 7 –	Alvo da Participação.....	92
Figura 8 –	Mapa com Divisão Territorial.....	100
Figura 9 –	Organograma da Coordenadoria Especial de Participação Social.....	102
Figura 10 –	Mapa de Fortaleza por Regional.....	106
Figura 11 –	Dendograma de Classificação Hierárquica Descendente das Classes: Gestor A.....	114
Figura 12 –	Filograma de Palavras: Gestor A.....	115
Figura 13 –	Análise Fatorial de Correspondência: Gestor A.....	117
Figura 14 –	Análise de Similitude: Gestor A.....	118
Figura 15 –	Nuvem de Palavras: Gestor A.....	119
Figura 16 –	Dendograma de Classificação Hierárquica Descendente das Classes: Gestores B e C.....	119
Figura 17 –	Filograma de Palavras: Gestores B e C.....	120
Figura 18 –	Análise Fatorial de Correspondência: Gestores B e C.....	121
Figura 19 –	Análise de Similitude: Gestores B e C.....	123

Figura 20 –	Nuvem de Palavras: Gestores B e C.....	124
Figura 21 –	Dendograma de Classificação Hierárquica Descendente das Classes: Técnicos.....	125
Figura 22 –	Filograma de Palavras: Técnicos.....	125
Figura 23 –	Análise Fatorial de Correspondência: Técnicos.....	127
Figura 24 –	Análise de Similitude: Técnicos.....	129
Figura 25 –	Nuvem de Palavras: Técnicos.....	129
Figura 26 –	Dendograma de Classificação Hierárquica Descendente das Classes: Sociedade Civil.....	131
Figura 27 –	Filograma de Palavras: Sociedade Civil.....	131
Figura 28 –	Análise Fatorial de Correspondência: Sociedade Civil.....	133
Figura 29 –	Análise de Similitude: Sociedade Civil.....	135
Figura 30 –	Nuvem de Palavras: Sociedade Civil.....	135
Figura 31 –	Dendograma de Classificação Hierárquica Descendente das Classes: Gestores (exceto gestor A), Técnicos e Sociedade Civil.....	136
Figura 32 –	Filograma de Palavras: Gestores (exceto gestor A), Técnicos e Sociedade Civil.....	137
Figura 33 –	Análise Fatorial de Correspondência: Gestores (exceto gestor A), Técnicos e Sociedade Civil.....	141
Figura 34 –	Análise de Similitude: Gestores (exceto gestor A), Técnicos e Sociedade Civil.....	143
Figura 35 –	Nuvem de Palavras: Gestores (exceto gestor A), Técnicos e Sociedade Civil.....	143

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ARENA	Aliança Renovadora Nacional
AM	Amazonas
APs	Áreas de Participação
BA	Bahia
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BM	Banco Mundial
BNB	Banco do Nordeste do Brasil
CAIC	Centro de Atenção Integrada à Criança e ao Adolescente
CCBJ	Centro Cultural Bom Jardim
CDVHS	Centro de Defesa da Vida Herbert de Souza
CEBs	Comunidades Eclesiais de Base
CEDECA	Centro de Defesa da Criança e do Adolescente
CEPS	Coordenadoria Especial de Participação Social
CF	Constituição Federal
CHD	Círculo Hermenêutico-Dialético
CMPP	Conselho Municipal do Planejamento Participativo
CNS	Conselho Nacional de Saúde
COP	Conselho do Orçamento Participativo
CPP	Coordenadoria de Participação Popular
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado de Assistência Social
CUCA	Centro Urbano de Cultura, Arte, Ciência e Esporte
DEM	Democratas
EMLURB	Empresa Municipal de Limpeza e Urbanização
ETTS	Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e ao Turismo Sexual
EUA	Estados Unidos da América
FEBF	Federação de Entidades de Bairros e Favelas de Fortaleza
FMI	Fundo Monetário Internacional
FCPC	Fundação Cearense de Pesquisa e Cultura
GABPREV	Gabinete do Prefeito
GBJ	Grande Bom Jardim
GPP	Gestão de Políticas Públicas

GT	Grupo de Trabalho
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IDHM-B	Índice de Desenvolvimento Humano do Município por Bairro
IFCE	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará
IFGF	Índice Firjan de Gestão Fiscal
IMPARH	Instituto Municipal de Pesquisa Administração e Recursos Humanos
IPECE	Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará
IPLANFOR	Instituto de Planejamento de Fortaleza
IVS	Índice de Vulnerabilidade Social
LGBT	Lésbicas, Gays, Bissexuais e Transgêneros
LOM	Lei Orgânica do Município
MAPP	Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONG	Organização Não Governamental
OP	Orçamento Participativo
OPCA	Orçamento Participativo da Criança e do Adolescente
PAN	Partido dos Aposentados da Nação
PCB	Partido Comunista Brasileiro
PCdoB	Partido Comunista do Brasil
PD	Plano Diretor
PDCF	Plano Diretor da Cidade de Fortaleza
PDP	Plano Diretor da Cidade de Fortaleza
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PFL	Partido da Frente Liberal
PHS	Partido Humanista da Solidariedade
PIB	Produto Interno Bruto
PIPPJ	Programa Integrado de Políticas Públicas de Juventude
PIRF	Plano Integrado de Regularização Fundiária
PL	Partido Liberal
PMDB	Partido Movimento Democrático Brasileiro
PMF	Prefeitura Municipal de Fortaleza

PMN	Partido da Mobilização Nacional
PNPS	Política Nacional de Participação Social
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPA	Plano Plurianual
PPA	Plano Plurianual Participativo
PPL	Partido Pátria Livre
PP	Partido Progressista
PPGAPP	Programa de Pós-Graduação em Avaliação de Políticas Públicas
PPS	Partido Popular Socialista
PR	Partido da República
PRB	Partido Republicano Brasileiro
PRONA	Partido de Reedificação da Ordem Nacional
PRONASCI	Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania
PRP	Partido Republicano Progressista
PRTB	Partido Renovador Trabalhista Brasileiro
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSC	Partido Social Cristão
PSD	Partido Social Democrático
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSDC	Partido Social Democrata Cristão
PSL	Partido Social Liberal
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido dos Trabalhadores Brasileiros
PTdoB	Partido Trabalhista do Brasil
PTC	Partido Trabalhista Cristão
PTN	Partido Trabalhista Nacional
PUC	Pontifícia Universidade Católica
PV	Partido Verde
QDD	Quadro de Detalhamento de Despesa
RAIS	Relatório Anual de Informações Sociais
REAJAN	Rede de Articulação do Jangurussu e Ancuri
REDE DLIS	Rede de Desenvolvimento Local, Integrado e Sustentável do Grande Bom Jardim

RJ	Rio de Janeiro
RMF	Região Metropolitana de Fortaleza
RPQs	Reivindicações, Preocupações e Questões
SCDH	Secretaria Municipal de Cidadania e Direitos Humanos
SDE	Secretaria de Desenvolvimento Econômico
SECE	Secretaria Extraordinária do Centro
SEMAS	Secretaria Municipal de Assistência Social
SEPLA	Secretaria Municipal do Planejamento e Orçamento
SEPOG	Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão
SERCEFOP	Secretaria Executiva Regional do Centro
SER	Secretaria Executiva Regional
SETFOP	Secretaria Municipal de Turismo de Fortaleza
SISOP	Sistema de Informações do Orçamento Participativo
SME	Secretaria Municipal de Educação
SPAECE	Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica
SR	Secretaria Regional
TCLE	Termo de Consentimento Livre Esclarecido
TRE	Tribunal Regional Eleitoral
UE	União Europeia
UECE	Universidade Estadual do Ceará
UFC	Universidade Federal do Ceará
UMLAW	União dos Moradores de Luta do Álvaro Weyne
UNIFOP	Universidade de Fortaleza
UPA	Unidade de Pronto Atendimento
VAB	Valor Agregado Bruto
VAMO	Veículos Alternativos para Mobilidade
VLT	Veículo Leve Sobre Trilhos
ZEIS	Zonas Especiais de Interesse Social

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	17
2	AVALIAÇÃO DE POLÍTICA PÚBLICA: POR UM PERCURSO TEÓRICO-METODOLÓGICO CONSTRUTIVISTA	21
2.1	<i>Locus</i> da pesquisa	26
2.2	Método da pesquisa	27
2.3	Amostra	28
2.4	Instrumento de coleta de dados	29
2.5	Análise dos dados	32
2.6	Estrutura do trabalho	33
2.7	Aspectos éticos	33
3	ENTRE SOCIEDADE CIVIL E ESTADO: UMA POLÍTICA DEMOCRÁTICA DE PARTICIPAÇÃO	35
3.1	Breve introdução do conceito de Sociedade Civil	35
3.2	Concepções, formas e teorias de Estado	40
3.3	Democracias: representativa e participativa	47
3.4	Conceitos de Políticas Públicas	56
3.5	A política do Orçamento Participativo no Brasil	63
3.6	A escala e os graus de participação	67
4	TRAJETÓRIA DA PARTICIPAÇÃO NA POLÍTICA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE FORTALEZA/CE.....	75
4.1	Fortaleza em três atos: entre o real e o possível	75

4.2	Primeiro ato: Gestão Luizianne Lins (2005-2008)	84
4.3	Segundo ato: Gestão Luizianne Lins (2009-2012)	92
4.4	Terceiro ato: Gestão Roberto Cláudio (2013-2016)	97
4.5	O Grande Bom Jardim	103
5	O PROCESSO AVALIATIVO DA PARTICIPAÇÃO: ENTRE O TEXTO DA INSTITUCIONALIDADE E O CONTEXTO DA MUNICIPALIDADE	114
5.1	Da institucionalidade gestora	114
5.2	Da institucionalidade técnica	125
5.3	Da municipalidade civil	130
5.4	Da participação institucional e civil	136
5.5	Avaliação da participação na política do OP	144
6	APROXIMAÇÕES CONCLUSIVAS	150
	REFERÊNCIAS	153
	APÊNDICE A – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO	164
	APÊNDICE B – ROTEIRO DA ENTREVISTA	166

1 INTRODUÇÃO

Esta investigação tem como objetivo avaliar a participação popular ocorrida por meio da política do Orçamento Participativo de Fortaleza no período de 2005 a 2016, ou seja, nas gestões da prefeita Luizianne Lins (2005/2008 e 2009/2012), assim como, na primeira gestão do prefeito Roberto Cláudio (2013/2016). A problemática pesquisada tem como foco a avaliação da participação da sociedade civil na elaboração de políticas públicas para o município de Fortaleza sob o olhar da própria sociedade civil, mas, também do ponto de vista institucional.

Foi delimitado como *locus* da pesquisa o Grande Bom Jardim no sentido de compreender se a política foi capaz de transformar sua realidade, já que o OP manifesta-se como um instrumento capaz de inverter o percurso orçamentário para a população que dele mais necessita.

O OP de Fortaleza foi formulado e implementado em 2005, pela prefeita Luizianne Lins, do Partido dos Trabalhadores (PT), sendo inserido no Plano Plurianual Participativo (PPA 2006-2009). O modelo aplicado foi inspirado em experiências de outros municípios brasileiros governados pelo mesmo Partido.

Ressalte-se que o OP experienciado pela gestão petista foi um processo de tentativa de adoção de uma nova cultura política baseada em princípios que priorizam a transparência e que respeita a participação ativa dos segmentos da sociedade, buscando atender seus anseios e democratizando as relações, o diálogo e descentralizando as políticas públicas.

Em 2012, o então candidato a prefeito de Fortaleza pelo Partido Socialista Brasileiro (PSB), Roberto Cláudio, ganha as eleições. Com a alternância de governo, a política de participação passou por mudanças na nomenclatura e metodologia, no entanto, continua vigente.

O OP se configura como um instrumento de gestão municipal e resulta na abertura de canais para a participação popular não somente no ciclo orçamentário, mas, sobretudo, na efetiva aplicação do recurso onde fora determinado. Esse acompanhamento da ação estatal pela sociedade civil traduz uma forte articulação entre a democracia representativa e democracia participativa.

Neste sentido, para o desenho avaliativo da política estudada – o OP de Fortaleza –, teve como fundamento três paradigmas. A partir disso, a construção do referencial teórico-

metodológico foi delineada por meio das obras de Guba e Lincoln (2011), que trabalham a avaliação construtivista; Lejano (2012), que faz uma avaliação do texto e contexto da política, e Rodrigues (2008), que direciona a investigação para uma avaliação em profundidade; além de outros autores para trabalharem os demais elementos da pesquisa.

Por tratar-se de um hibridismo entre “Estado”, “sociedade civil” e “políticas públicas”, empreendeu-se a investigação conceituando esses três termos, incluindo também “democracia”, “orçamento participativo” e “participação”. O Estado é entendido de forma diversa. No Brasil já foi vivenciado o Estado autoritário, restrito e democrático. Contudo, é possível vislumbrar o Estado ampliado de Gramsci estudado por Coutinho (1994), no qual existe uma fusão entre sociedade civil e sociedade política.

Concernente à sociedade civil e, de acordo com o que foi apreendido, vislumbrou-se uma sociedade mais ativa por meio dos movimentos populares de 1970 e 1980 e na redemocratização do país. Assim, foram abordados os pensamentos de Gramsci, Avritzer (2012) e Santos (2002).

Estudou-se ainda o termo “políticas públicas”, cujo significado está na ação ou inação do Estado. Para esta pesquisa, o referido termo foi apreendido como um processo numa arena política na qual se encontram Estado e sociedade civil. Neste sentido, o diálogo ocorreu com os autores citados e com outros que serão revisitados no transcurso do texto, como exemplo: Rua (2009), Cavalcanti (2007), Souza (2006) e Faria (2005).

Foi dada ênfase à democracia, principalmente à democracia participativa, visto a vinculação da política estudada ao referido termo e porque “participação” foi a principal categoria de análise. Contribuíram para esse entendimento autores como Avritzer (2002), Santos (2002), Souza (2003), Pires (2001), Pateman (1992) e Bordenave (1983), que se destacaram pelo que apresentaram sobre a temática sinalizada.

O diálogo com teóricos e implementadores do OP em municípios brasileiros – como Fedozzi (2008), Avritzer e Navarro (2003) e Pires (2001) – foi uma constante. Esses autores, de um modo mais geral, entendem o Orçamento Participativo como um conjunto de procedimentos que visa ampliar a participação da população no processo de deliberação sobre o uso de recursos do Estado, representando uma das principais formas pelas quais os cidadãos e cidadãs interferem diretamente no planejamento de políticas públicas.

Após o estudo da base avaliativa aliada aos teóricos da política, refizemos a trajetória da formulação e implementação do OP de Fortaleza para melhor representar a experiência a partir dos atores institucionais – ou seja, gestores e técnicos –, bem como da sociedade civil – por meio dos delegados e agente de cidadania e controle social.

A minha vinculação ao tema deu-se por acreditar que a participação da sociedade civil nas políticas públicas do Estado pode melhorar significativamente a gestão da cidade e, por conseguinte, a vida de seus moradores. Dessa maneira, conscientemente ou não, o ranço que a ditadura militar imprimiu na vida de muitos que estavam próximos a mim sem direito à liberdade e ao pertencimento a seu *habitat* talvez tenha motivado minha escolha, iniciada por meio da reflexão e aprofundamento no tema a partir do curso de Especialização em Gestão Pública pela Universidade Estadual do Ceará (UECE) concluído em 2012, com apresentação da monografia de título “Análise do Orçamento Participativo no Município de Fortaleza”.

Acredito que, por ter participado da gestão de Lins no período de 2008 a 2011, ter contribuído com a execução das políticas públicas implementadas no Grande Bom Jardim e, atualmente, por estar servidora pública municipal, pelas capacitações realizadas em planejamento, orçamento, gestão que me proporcionaram um olhar mais alargado sobre a importância das políticas públicas, de suas execuções, do trato responsável com os recursos públicos e da administração destes, foram momentos que fortaleceram minha busca por mais conhecimento da temática. Porém dirigir meu olhar crítico para a máquina administrativa no seu fazer diário proporcionou-me outras inquietações. Por isso, em 2015, ingressei no curso de Gestão de Políticas Públicas (GPP), na Universidade Federal do Ceará (UFC).

Assim, esta investigação justifica-se pela necessidade de identificar que tipo de participação ocorreu na experiência de Fortaleza e se esta possibilitou, de fato, a participação da sociedade na gestão pública municipal, oportunizando uma possível mudança nos paradigmas da administração pública, sempre focados no gestor do executivo municipal e pouco na sociedade a que este tem o dever de servir.

As práticas de gestão democrática têm aumentado no Brasil, sendo promovidas por partidos políticos de concepções ideológicas distintas. Em Fortaleza, o OP teve sua implementação numa gestão petista e, posteriormente, foi “absorvido” por um governo de distintas faces¹. Assim, o problema da referida pesquisa foi traçar uma reflexão teórica e empírica acerca da participação referendada no OP de Fortaleza, tendo em vista que existem vários tipos de participação, como veremos no subitem 3.6.

Desse modo, esta investigação apresenta como objetivo central avaliar a participação popular na política do Orçamento Participativo em Fortaleza no período de 2005-2016. Para sua realização foram necessários: analisar o processo de formulação do OP na gestão de Luizianne Lins, identificando possíveis mudanças ocorridas no governo de Roberto

¹O prefeito Roberto Cláudio já foi filiado ao PHS, PSB, PROS e PDT.

Cláudio. Fez-se necessário também investigar como a participação no OP foi apreendida pelos gestores, técnicos institucionais e sociedade civil. E, por fim, comparar similitudes e alteridades da participação no OP de Luizianne Lins e Roberto Cláudio.

Para isso, organizamos a dissertação em quatro capítulos – além da introdução e das aproximações conclusivas. No primeiro capítulo, realizamos o percurso teórico-metodológico da avaliação. No segundo capítulo está a base conceitual das categorias estudadas. No terceiro capítulo é vista a trajetória da política de participação de Fortaleza. Por fim, no quarto capítulo temos o processo avaliativo da participação numa percepção de texto e contexto da política do OP.

2 AVALIAÇÃO DE POLÍTICA PÚBLICA: POR UM PERCURSO TEÓRICO-METODOLÓGICO CONSTRUTIVISTA

A construção do referencial teórico-metodológico da referida investigação está aportada no pensamento de Guba e Lincoln (2011), considerados como representantes da avaliação de políticas públicas de quarta geração. Para Guba e Lincoln (2011), o modelo positivista que permeia as três gerações imediatamente anteriores² delineia uma abordagem que mensura, descreve e possui um juízo de valor que, embora baseado no tripé ontológico, epistemológico e metodológico, traz significados distintos. A ontologia se dimensiona na realidade objetiva, a episteme na separação entre sujeito e objeto e a metodologia numa proposição de descrever, quantificar e mensurar, na qual o avaliador é referenciado por uma neutralidade para dar credibilidade ao processo investigativo.

Guba e Lincoln (2011), como potenciadores do paradigma de quarta geração, dão novos significados à ontologia, à epistemologia e à metodologia, que correspondem: (1) a um relativismo composto de múltiplas realidades, por isso a pluralidade de verdade (se contrapondo às gerações anteriores, impregnadas por um realismo de verdade única, associado a leis imutáveis); (2) à relação entre observador e observado, que repercute em um subjetivismo monista de criação processual da investigação (acaba com a dicotomia objetivista entre sujeito *versus* objeto no distanciamento e neutralidade do pesquisador frente ao objeto presente no modelo positivista); (3) ao processo hermenêutico-dialético, que circunda uma interação de análise, crítica, reanálise entre as partes envolvidas de maneira circular e contínua (ocorre o afastamento do contexto de qualquer interferência que possa influenciar no retrato fiel da natureza). Esse tripé traz perguntas que permeiam o universo construtivista, como “o que existe que se possa conhecer?”, “qual relação existe entre o conhecedor e o conhecido?” e “quais são as formas para gerar conhecimento?”.

Outro fator que diferencia esta abordagem é a existência dos grupos de interesse (*stakeholders*) para avaliar a política a partir das Reivindicações, Preocupações e Questões (RPQs), as quais podem ser escolhidas pelo pesquisador.

Por avaliação, os autores compreendem um processo sociopolítico, conjunto e colaborativo, de ensino-aprendizagem, contínuo, recorrente e divergente, emergente, com resultados imprevisíveis que negam o real absoluto e convergem para um relativismo responsivo e compartilhado de concessão de poder baseado na compreensão e na ação, cujo

²Primeira geração: mensuração; segunda geração: descrição; terceira geração: juízo de valor (GUBA e LINCOLN, 2011).

resultado não é generalizável mas, que pertence a uma realidade específica. É um processo hermenêutico-dialético (GUBA e LINCOLN, 2011).

Para os construtivistas, a função do avaliador constitui quatro novos componentes: (1) ultrapassar a função de controlador para ser um colaborador; (2) assumir a função de aprendiz e instrutor e não de investigador; (3) passar a ser modelador de realidades e não simplesmente um descobridor, por fim, (4) superar o lugar de observador passivo para se reconhecer como um aprendiz de agente de mudanças (GUBA e LINCOLN, 2011). Além disso, torna-se um narrador de “descrição densa” (GEERTZ, 1973), um mediador de consensos.

O que Guba e Lincoln (2011) propõem é a realização de uma análise interpretativa dos fenômenos sem desconsiderar a visão de mundo do investigador, que está permeada por um conjunto de crenças e valores, implicando uma questão ética de como se manejam os assuntos políticos e a justiça nas relações sociais. Não se manifestam neste paradigma os abusos de comissão e de omissão presentes no positivismo em prol de uma comprovação científica, pois o que está em jogo não é a descoberta, mas a vida (no sentido físico e psíquico) dos respondentes³ que estão engajados na construção para revelar realidades. Não há o que ser comprovado, por isso não existem culpados a serem punidos.

Esse parâmetro de apreensão da realidade que está em constante movimento se contrapõe aos modelos positivistas de construção do conhecimento, visto que estes recorrem a uma instrumentalização e a uma unidimensionalidade do processo investigativo e direciona-se ainda para uma abordagem linear que mensura o objeto investigado limitando-se na eficácia, na eficiência e na efetividade⁴ da avaliação da política. Ou seja, a legitimidade está no alcance de metas previstas na formulação da política que, em sua maioria, é idealizada pelos burocratas institucionais, longe da dinâmica do campo empírico, desprezando os dados e situações que se apresentam como “fora da curva”⁵. Na maioria das vezes, é nessa despadronização ou contracorrente que está o fio condutor para desvelar o novo que está para além da aparência da política.

³ Os autores utilizam o termo *respondente*, mas nesta pesquisa será empregado o termo *interlocutor*, por este ser um participante do processo de interação por meio do diálogo, proporcionando maior aproximação do investigador com o campo, e, pela própria proposta de Guba e Lincoln da interação entre observador e observado. A palavra *respondente*, em nosso entendimento, reverbera como lados opostos, de um lado está quem pergunta e, do outro, quem responde.

⁴ Eficácia agrupando-se aos objetivos propostos, eficiência metas-resultados e custos-benefícios, efetividade da relação do proposto com o realizado (RODRIGUES, 2008).

⁵ Na Estatística, a expressão “fora da curva” representa um valor que está fora do padrão e, por isso, é tratado como inconsistente.

Embora não seja o paradigma central da investigação, a discussão aproxima-se também do pensamento de Lejano (2012), que desenvolve sua teoria do conhecimento baseada no contexto, na experiência e na complexidade. O autor redireciona a análise da política, fazendo o caminho inverso: não parte da exploração do objeto investigado a partir do texto institucional, mas suas “lentes múltiplas” (LEJANO, 2012, p. 24) detêm-se àquele que é favorecido com a política. É na experiência ou na dimensão fenomenológica que o texto se materializa, texto esse que pode ser implementado de maneira divergente ao que fora descrito nos planos institucionais. Por conta disso, compreende-se que intenção do autor dessa inversão paradigmática está em apreender a política da maneira que ela realmente acontece na vida prática para depois refazer o percurso de sua formulação. Entretanto, o cerne do trabalho de Lejano é não separar a formulação da implementação, mas unificá-las como uma grande “ação política” (LEJANO, 2012, p. 208).

O objetivo do autor pós-construtivista é que a análise da política tenha uma “descrição densa”⁶ (LEJANO, 2012, p. 24) e que possa, com isso, tornar ausente a separação de texto e contexto. Em outras palavras, ele deseja encurtar a distância entre o *policymaker* (agente decisório de política) e aqueles para quem a política está sendo efetivada. Neste sentido, a ênfase dada para o contexto, segundo esse autor, se fundamenta na compreensão de que não existe sapiência se o investigador não estiver no *locus* da política, pois é no campo da prática que residem toda complexidade e singularidade que necessitam ser desnudadas. As políticas deveriam ser pensadas pela contingencialidade de cada local, com a participação de seus habitantes, em um processo de fruição entre projeto político e ação política, e ir além dos aspectos formais, uma vez que a própria política não consegue dar conta da realidade.

A complexa multidimensionalidade da ação política, traduzida em diferentes linguagens, só pode ser apreendida se tiver como critério a autenticidade da realidade, autenticidade essa aplicada no rigor da proximidade máxima entre a interpretação do analista e a experiência dos atores que vivenciam a política como uma possibilidade de abstrair os planos reducionistas e de adentrar na densidade da experiência.

Algumas passagens do paradigma lejano parecem aproximar-se de Guba e Lincoln (2011), como demonstrado pela proximidade da proposta de que o analista visa “[...] entender o problema como ele é, e onde ele está” (LEJANO, 2012, p. 225), com a proposta de

⁶De acordo com Lejano (2012, p. 24), o termo “descrição densa” foi utilizado primeiro por Ryle em 1971 e atribuído posteriormente à Geertz em 1973.

“[...] oferecer uma descrição ampla⁷ e cuidadosa do momento, do lugar, do contexto e da cultura [...]” (GUBA e LINCOLN, 2011, p. 268), elaborando de maneira particular e não universal a política e chegando mais perto dos pós-positivistas⁸ Lyotard (1979) e Freire (1973), considerando as pequenas narrativas filosóficas em contraposição às grandes narrativas e indo na contracorrente do modelo hegemônico de ensino-aprendizagem, que divide quem sabe de quem aprende, pois ambos ensinam e aprendem simultaneamente, de forma dialogal, respectivamente, ou de Latour (1987) ao realizar a crítica ao modelo hegemônico de ciência presente no Iluminismo, pois para esse autor o que existe são “[...] significados construídos” (LEJANO, 2012, p. 130) e não fatos inertes.

O ápice do pensamento de Lejano (2012) está na construção da topologia como sinônimo multidimensional e na constituição do mapeamento de relacionamentos conduzido pelas dimensões de *self*, *self-para-o-outro* e *self-e-outro* (LEJANO, 2012). Esse mapeamento relaciona entre si, como na teoria matemática dos conjuntos e suas interseções, uma teia de relações dos atores políticos. Devido a isso, tais dimensões são apresentadas como (1) a identidade de alguém no contexto; (2) a identidade de alguém em relação e/ou reação a outro e (3) a posição de união dos outros atores como um grupo. Essas estruturas de cuidado abrangem relações fora do circuito formal das organizações, ou seja, perpassam os relacionamentos informais dos atores políticos, aos quais Lejano (2012) categoriza como ligações transacionais.

Por fim, estabelece-se mais uma aproximação, desta vez com a avaliação em profundidade de Rodrigues (2008), modelo desenhado e desenvolvido no Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas (MAPP) da UFC. Dito isso, a avaliação em profundidade está balizada em quatro pilares: (1) conteúdo da política e/ou programa; (2) trajetória institucional; (3) espectro temporal e territorial e (4) análise de contexto (RODRIGUES⁹, 2011).

No escopo do conteúdo da política, itens como formulação, bases conceituais e coerência interna devem ser abordados, bem como os diferenciais de poder. Quanto à trajetória institucional, é possível identificar a coerência e/ou incongruência da política ao longo do caminho percorrido nas diversas instâncias institucionais, principalmente se a

⁷No texto de Guba e Lincoln (2011) estão presentes os termos “descrição ampla” e “descrição densa”, esta última atribuída aos antropólogos Gilbert Ryle e Clifford Geertz, embora para os autores do paradigma da quarta geração ainda não esteja aclarado o suficiente o que realmente significa a expressão “descrição densa”.

⁸Na perspectiva de Lejano.

⁹ Em 2016, um novo trabalho de Rodrigues, aproxima mais os eixos análise de conteúdo, trajetória institucional e o espectro temporal e territorial.

política for transversal, por ter que atravessar os vieses de coalizões ideológicas e político-partidárias ocorridos no período eleitoral. No espectro temporal e territorial, a pergunta é como realizar uma conexão com a historicidade do local onde será implementada tal política, tendo em vista que muitas políticas são criadas pelo governo federal de maneira genérica para serem aplicadas nos 5.570 municípios brasileiros. Por último, para a análise do contexto é preciso estar atento ao período político, social e econômico e relacioná-los às instâncias do local até o transnacional.

No desenvolvimento do desenho metodológico de Rodrigues (2011) encontram-se aspectos relevantes já revelados por Guba e Lincoln (2011) e Lejano (2012), quais sejam, a possibilidade de utilizar, mesmo em pesquisas qualitativas, modelos estatísticos variados e outros dados presentes nas pesquisas quantitativas de maneira dialógica, como “aliar o mapeamento da distribuição espacial da população atendida por determinada política [...], aos índices socioeconômicos e às redes de interesses e relações de poder detectadas na pesquisa de campo” (p. 51).

Embora se entenda que existe uma convergência entre Guba e Lincoln (2011), Lejano (2012) e Rodrigues (2008), a maior referência para esta investigação foi Guba e Lincoln (2011), ainda que a dissertação esteja permeada pelas contribuições de Lejano (2012) e Rodrigues (2008). A partir do primeiro, privilegia-se o que está na empiria, em especial, aquilo que não foi capturado pelo texto da política e que possui um caráter informal, pois a “Política é, no entanto, um processo público, comunicativo, e precisamos de algum modo unir o intervalo que há entre experiência, natureza, contexto, campo, objeto, de um lado, e análise, teoria, texto, centro e sujeito, de outro” (LEJANO, 2012, p. 259). A partir da segunda, firma-se o compromisso de alargar o conhecimento da política por meio de um de seus quatro eixos – o da trajetória institucional, que, como tudo indica, foi conformada a partir da concepção de Gussi (2008) em pesquisa realizada para avaliação do Programa de Microcrédito do Banco do Nordeste do Brasil (BNB). De acordo com Rodrigues (2011), Gussi (2008) traslada a percepção de trajetória, do pensamento de Bourdieu sobre trajetória de vida e sobre biografia. Para a autora, Gussi, dialogicamente com Bourdieu, compreende que a vida das pessoas não possui um curso linear (fato que ocorre similarmente com a política pública), uma vez que existem encruzilhadas, desvios e ressignificações. A trajetória institucional da política pública se materializa numa percepção de processo e de multiplicidade próprios do local e, a partir deste, é possível identificar os percalços ocorridos desde a formulação até sua implementação por meio dos mais diversos atores envolvidos com a política.

Guba e Lincoln (2011) trazem a concepção do círculo hermenêutico-dialético como maneira circular e dialogal para conformar e confrontar as RPQs dos interlocutores da pesquisa, como também serão incorporados os grupos de interesse da pesquisa: representantes, beneficiários e vítimas da política pública (GUBA e LINCOLN, 2011).

Os mesmos autores ressaltam a perspectiva de grupos de interesse, ou *stakeholders*, para apreender a política de maneira responsiva e participativa, incluindo novos atores no processo avaliativo. Lejano (2012) também, de forma circular e conjunta, aproxima os envolvidos na investigação e delinea a experiência e a complexidade como eixos centrais para conhecer. Rodrigues (2008), além de uma avaliação compreensiva, propõe um olhar multidimensional para os fenômenos. Guba e Lincoln (2011), Lejano (2012) e Rodrigues (2008) se aproximam ao colocar as pessoas no centro da reflexão, estejam elas em suas instituições ou em suas vidas cotidianas. Dessa forma, a inclusão de pessoas e/ou grupos de pessoas que antes eram excluídos dos processos avaliativos na participação do que se vivencia na prática é o diferencial nesses três paradigmas.

Percebe-se assim a Avaliação de Políticas Públicas como construtora de um novo campo do conhecimento que, por meio da pluralidade dos atores sociais e de seus campos de saberes, das múltiplas metodologias desenhadas, fomenta o debate público na ação ou na ausência governamental em dada realidade.

2.1 Locus da pesquisa

O município de Fortaleza é o *locus* da pesquisa. Entre as capitais brasileiras, a cidade não possui grande extensão territorial, ocupando o 22º lugar (IBGE, 2002), mas encontra-se em evolução, expandindo-se sobretudo geograficamente ao distribuir seus habitantes pelas mais diversificadas áreas. A cidade é dividida em sete Secretarias Executivas Regionais (SERs): I, II, III, IV, V, VI e Centro, além das Secretarias Diretas, Coordenadorias, Autarquias, Companhias, Fundações, empresas, agências e institutos.

Hoje os territórios transformam-se de acordo com o ritmo das novas técnicas e isso ocorre tanto na cidade como no campo. Nota-se que o território resulta de modos de relação entre homem e natureza, definidos historicamente em função da evolução técnico-científica (RAFFESTIN, 1993).

Essa relação homem/natureza e homem/homem direciona riquezas e afasta pobreza, como em um movimento que aproxima o belo e expulsa o que se apresenta como

feito. Em consonância com isso existem SERs com perfis econômicos e sociais muito distintos. É o caso da SER II, composta por bairros situados em áreas nobres, e a SER V, constituída por bairros periféricos.

Assim, foi escolhido o Grande Bom Jardim (GBJ), pertencente à SERV, como recorte geográfico, visto que se trata de um território que se destaca como resistência nas lutas pelo direito à cidade. Há, com isso, a intenção de apreender se houve uma inversão orçamentária, dado o objetivo fundante do orçamento participativo.

2.2 Método da pesquisa

Este estudo caracteriza-se quanto aos objetivos como uma pesquisa exploratória e descritiva, sendo exploratória por envolver a pesquisa bibliográfica na busca de ampliar e por aprofundar os conhecimentos de abordagem qualitativa e quantitativa. Segundo Marconi e Lakatos (2003, p. 188), estudos exploratórios são assim definidos:

[...] são investigações de pesquisa empírica cujo objetivo é a formulação de questões ou de um problema, com tripla finalidade, desenvolver hipóteses, aumentar a familiaridade do pesquisador com um ambiente, fato ou fenômeno, para a realização de uma pesquisa futura mais precisa ou modificar e clarificar os conceitos.

Para Gil (1999, p. 43), “as pesquisas exploratórias têm por finalidade desenvolver, esclarecer e modificar conceitos e ideias”. Para o autor, esse tipo de pesquisa pode ser classificado como bibliográfico e como estudo de caso, utilizando-se de entrevistas com pessoas que têm experiências sobre o problema investigado, bem como de análise de exemplos que estimulem a compreensão.

Quanto à pesquisa descritiva, entende-se como sendo aquela em que o pesquisador busca conhecer e interpretar o conteúdo do estudo sem nele interferir para alterar ou modificar algo, ou seja, retratando e discorrendo sobre o que acontece (RUDIO, 1983). Esse autor afirma também que a pesquisa descritiva se interessa em observar e desvendar fenômenos, procurando discorrer sobre esses, classificando-os e decifrando-os.

Concernente à pesquisa bibliográfica, as autoras Marconi e Lakatos (2003) dizem que essa consiste no levantamento de toda bibliografia já publicada, tendo como objetivo fazer com que o pesquisador entre em contato direto com todo o material escrito sobre determinado assunto, auxiliando na análise de sua pesquisa ou no manuseio de informações.

No que se refere à forma de abordagem, compreende-se tratar de pesquisa quantitativa por buscar “[...] quantificar opiniões, dados, nas formas de coleta de informações,

além do emprego de recursos e técnicas estatísticas [...]” (OLIVEIRA, 2001, p. 115) e qualitativa, porque “[...] preocupa-se em analisar e interpretar aspectos mais profundos, descrevendo o comportamento humano. Fornece uma análise mais detalhada sobre as investigações, hábitos, atitudes, tendências de comportamento etc.” (LAKATOS; MARCONI, 2009, p. 48).

Na perspectiva qualitativa, foi realizada a análise descritiva de dados bibliográficos e documentais, a partir de obras cujos títulos giram em torno de sociedade civil, Estado, democracia, políticas públicas, orçamento participativo e participação e de documentos encontrados no *site* oficial da Prefeitura de Fortaleza, além do material obtido por técnicas como a realização de entrevistas.

Assim, compreende-se que a pesquisa qualitativa possibilita a leitura da realidade, pois, segundo Chizzotti (1995, p. 79),

A abordagem qualitativa parte do fundamento de que há uma relação dinâmica entre o mundo real e o sujeito, uma interdependência viva entre o sujeito e o objeto, um vínculo indissociável entre o mundo objetivo e a subjetividade do sujeito. O conhecimento não se reduz a um rol de dados isolados, conectados por uma teoria explicativa; o sujeito-observador é parte integrante do processo de conhecimento e interpreta os fenômenos, atribuindo-lhes um significado. O objeto não é um dado inerte e neutro, está possuído de significados e relações que sujeitos concretos criam em suas ações.

Sendo assim, várias fontes de informações foram consideradas, como tentativa de “mobilizar todas as técnicas que, dada a definição do objeto, possam parecer pertinentes e que, dadas as condições práticas de recolha dos dados, são praticamente utilizáveis” (BOURDIEU, 1989, p. 26).

2.3 Amostra

A amostragem não probabilística foi utilizada na pesquisa, cuja amostra se deu de maneira intencional e não aleatória. Como mencionado, os sujeitos de interesse da investigação acompanharam o pensamento construtivista de Guba e Lincoln (2011) e são compostos por três grupos, quais sejam: gestores; técnicos institucionais (aqueles envolvidos na formulação e implementação da política) e beneficiários/vítimas (pessoas contempladas de algum modo com a política e/ou pessoas que foram prejudicadas pela política). Assim, a amostra foi composta de 9 (nove) interlocutores: 3 (três) gestores, 3 (três) técnicos institucionais e 3 (três) membros da sociedade civil, como segue estrutura abaixo:

Figura 1 - Estrutura da Amostra



Essa composição de interlocutores teve como objetivo dar pluralidade ao entendimento da política. Por isso, para o primeiro grupo (gestores) elegemos os dois primeiros coordenadores da política e, devido ao novo desenho do OP na gestão de Roberto Cláudio, conforme organograma situado na pág. 109, optamos por entrevistar o coordenador do OP e não o secretário da Participação Social. Na constituição do segundo grupo (técnicos), diversificamos com um técnico de planejamento, da Secretaria de Planejamento Orçamento e Gestão (SEPOG) – gestões Lins e Roberto Cláudio –, um técnico do OP – gestão Lins – e um da Participação Social – gestão Roberto Cláudio –, ambos lotados no Núcleo da Participação da SER V. Para o terceiro grupo (sociedade civil), consideramos os Delegados/Agente de Cidadania e Controle Social eleitos pelo GBJ. O trabalho desempenhado pelo técnico de planejamento funciona como pêndulo entre gestores e sociedade civil, pois incorpora o papel de demonstrar os limites e possibilidades orçamentárias da institucionalidade para o atendimento ou negação das demandas da população.

2.4 Instrumentos de coleta de dados

Inicialmente foi realizado um levantamento bibliográfico que resultou nos itens teóricos acerca do referencial teórico-metodológico: Lejano (2012), Guba e Lincoln (2011), Rodrigues (2011, 2008), Lakatos; Marconi (2009), Minayo (1996, 2005), Stevenson (1981), Bardin (1970, 2011) e outros. Realizou-se também uma construção fundamentada da

concepção de Estado, Sociedade Civil e Políticas Públicas com Avritzer (2012), Paese *et al.* (2012), Rua (2009), Santos (2008), Cavalcante (2007), Souza, (2006), Ramos (2005), Higgins (2005), Cazelli (2005), Capella (2005), Hermet (2002), Flores (2001), Gruppi (1996), Anderson (199), Coutinho (2008, 1994), Portela Filho (1994), dentre outros. Para discorrer sobre Democracia enquanto sistema político em que a soberania é exercida pelo povo utilizou-se Taylor (2016), Santos e Avritzer (2002), Pateman (1992) e Bobbio (1987) e sobre Orçamento Participativo e Participação Social buscou-se o entendimento de Avritzer (2016), Souza (2003), Fedozzi (2009), Fernandes (2002, 2004, 2009), Azevedo e Fernandes (2005), Ribeiro e Grazia (2003), Avritzer e Navarro (2002), Souza (2000), Pires (2001) e Bordenave (1983), sendo estes citados dentre tantos outros.

O segundo passo foi a realização da pesquisa de campo com a utilização de entrevistas semiestruturadas, aplicadas a nove interlocutores: três gestores, três técnicos institucionais e três membros da sociedade civil, que participaram das gestões de Luizianne Lins e Roberto Cláudio, assim como da elaboração do OP e de sua reestruturação.

Compreende-se que a técnica da entrevista propiciou maior relação de interação e permitiu os esclarecimentos e adaptações que ajudaram na captação das informações desejadas, sendo essas informações devidamente registradas.

A utilização das entrevistas foi relevante por provocar ricas contribuições dos sujeitos conforme afirma Pádua (1997, p. 64-65):

[...] a entrevista é um procedimento mais usual no trabalho de campo. Por meio dela, o pesquisador busca obter informes contidos na fala dos atores. Ela não significa uma conversa desprentensiva e neutra, uma vez que se insere como meio de coleta dos fatos relatados pelos atores, enquanto sujeito-objetos da pesquisa que vivenciam uma determinada realidade que está sendo focalizada.

As entrevistas foram gravadas por meio de aparelho celular e posteriormente transcritas. A partir da leitura de todo o material, foi possível realizar uma avaliação comparativa das gestões de dois diferentes governantes por meio da técnica análise de conteúdo, compreendida como "o conjunto de técnicas de análise das comunicações, que utiliza procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição de conteúdo das mensagens" (BARDIN, 1970, 2011, p. 38).

Sendo assim, as técnicas utilizadas corroboraram aquelas trabalhadas pelo Círculo Hermenêutico-Dialético (CDH) da metodologia pluralista de Guba e Lincoln (2011). A seguir está a estrutura do processo no interior do círculo:

Figura 2 – Círculo Hermenêutico-Dialético (processo no interior do Círculo)



Fonte: Guba e Lincoln (2011, p. 169).

O círculo começa com o interlocutor¹⁰ inicial, que foi chamado de I_1 , participando de entrevista aberta que determinou a construção inicial da investigação. Em seguida, foi solicitado que o I_1 indicasse um outro interlocutor que tivesse uma percepção distinta para que fosse também entrevistado, o qual foi chamado de I_2 . Entretanto, antes do segundo entrevistado participar da pesquisa, a fala do interlocutor I_1 foi analisada, o que corresponde no círculo à Construção de I_1 . As entrevistas foram incrementadas com dados dos outros círculos, bem como de informações documentais. Para maior compreensão Guba e Lincoln (2011, p. 168) esclarecem:

Solicita-se ao respondente para que descreva esse enfoque do modo como ele o constrói, isto é, que o descreva e faça comentários com suas próprias palavras. Nas avaliações, esses comentários podem incluir observações sobre reivindicações, preocupações e questões, bem como observações sobre o que se aprecia e não se aprecia em relação ao sujeito-objeto da avaliação [...] (GUBA e LINCOLN, 2011, p. 168).

O objetivo do círculo foi dissecar RPQs dos interlocutores de modo a construir um consenso da política, embora nem sempre seja possível realizá-lo.

2.5 Análise dos dados

¹⁰A palavra respondente foi substituída pelo termo interlocutor, como informado anteriormente.

Por se tratar de uma avaliação que conjuga aspectos quali e quantitativos, foi realizada a Análise de Conteúdo de alguns dados e a análise estatística descritiva simples de outros e, em seguida, foram interpretadas as informações. O procedimento metodológico utilizado na interpretação dos depoimentos baseou-se na Análise de Conteúdo de Bardin (1970, 2011), conforme citado.

Outro mecanismo utilizado para a compreensão dos resultados encontrados no campo foi a estatística descritiva simples que “compreende a organização, o resumo e, em geral, a simplificação de informações que podem ser muito complexas. A finalidade é tornar as coisas mais fáceis de entender, de relatar e de discutir” (STEVENSON, 1981, p. 2).

Para a obtenção desses dados estatísticos e para a análise dos nove textos decorrentes das entrevistas realizadas utilizou-se o *software* Iramuteq. O Iramuteq foi desenvolvido no idioma francês por Pierre Ratinaud em 2009 e é um *software* livre e de código aberto que funcionando vinculado ao *software* estatístico R, sendo sua linguagem *apython*¹¹. O *software* apresenta cinco possibilidades de análise de dados textuais como: (1) estatísticas textuais clássicas (identifica quantidade de frequência de palavras, palavras únicas, palavras de acordo com classe gramatical, palavras com base na raiz); (2) pesquisa de especificidades de grupos; (3) classificação hierárquica descendente (Análise Fatorial de Correspondência); (4) análise de similitude e (5) nuvem de palavras (RAMOS, LIMA, AMARAL-ROSA, 2018).

Por fim, foi utilizado o método comparativo, pois no entendimento de Marconi e Lakatos (2003, p. 107-108) esse método permite analisar o dado real, podendo ser usado em todas as fases da investigação e trazer resultados relevantes, dado que

[...] este método realiza comparações, com a finalidade de verificar similitudes e explicar divergências. O método comparativo é usado tanto para comparações de grupos no presente, no passado, ou entre os existentes e os do passado, quanto entre sociedades de iguais ou de diferentes estágios de desenvolvimento. [...] É empregado em estudos de largo alcance (desenvolvimento da sociedade capitalista) e de setores concretos (comparação de tipos específicos de eleições), assim como para estudos qualitativos (diferentes formas de governo) e quantitativos (taxa de escolarização de países desenvolvidos e subdesenvolvidos).

Além da análise de conteúdo e da estatística descritiva, foi implementado ainda o CDH de Minayo¹² (1996) como complementação da análise dos dados construídos no CDH de Guba e Lincoln (2011).

¹¹Criada por Guido van Rossum em 1991 com o objetivo de ser uma linguagem de programação que produz bons códigos com fácil e ágil manutenção.

¹²Foi introduzido o CHD de Minayo, a partir do entendimento da tese de doutoramento da pesquisadora Maria Marly de Oliveira, cujo título “Formação em associativismo e desenvolvimento local no Nordeste do Brasil: a experiência de Camaragibe”, pelo fato de Guba e Lincoln não aprofundarem como pode ser analisado os

Finalizada a etapa de leitura das fontes e de análise de todas as informações colhidas e registradas, foi realizada a interpretação dos dados de modo que os mesmos foram associados ao referencial teórico do estudo, o que resultou no trabalho dissertativo conclusivo.

2.6 Estrutura do trabalho

A seguir, é apresentada a estrutura do presente trabalho, cujo início é marcado pela Introdução, com apresentação do objeto e com sua contextualização.

Após, o primeiro capítulo é dedicado à revisão de literatura, abordando os conceitos e as fundamentações a respeito do referencial teórico-metodológico utilizado na execução da pesquisa, o *locus* e o método da pesquisa, a amostra, o instrumento de coleta de dados, as técnicas utilizadas para a análise dos dados e os aspectos éticos da pesquisa.

Logo em seguida, o segundo capítulo trata das concepções de sociedade civil, Estado, democracia, políticas públicas, orçamento participativo e participação. O capítulo seguinte – o terceiro – apresenta a trajetória da participação na política do orçamento participativo de Fortaleza.

Por fim, o quarto capítulo aborda o processo avaliativo da participação na política do OP, seguido das aproximações conclusivas.

2.7 Aspectos éticos

Cumprindo as exigências regulamentares, de acordo com a Resolução 510/2016 do Conselho Nacional de Saúde (CNS), todas as condutas realizadas pela pesquisadora obedeceram às diretrizes sobre pesquisas envolvendo seres humanos.

Os interlocutores assinaram um Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE), que consta em anexo, no qual se encontram o objetivo da pesquisa, sua forma de realização e o compromisso da autora em manter todas as informações à disposição dos participantes e em caráter sigiloso, preservando a identidade dos mesmos.

analectos. Os analectos são “fragmentos”, resultados ou afirmações extraídos de publicações que podem ser incorporados ao CHD, são ainda unidades de informação que afetam a construção ora referenciada (GUBA e LINCOLN, 2011). Para Oliveira (1999), os analectos são a “síntese das informações obtidas através da técnica CHD, [...] uma pré-análise dos dados vez que durante o processo da colheita de dados, são realizadas as interpretações entre a pesquisadora, cada pessoa entrevistada e uma conclusão dos resultados [...]” (p. 145).

Tendo em vista a garantia do sigilo e do anonimato dos interlocutores entrevistados, deu-se a cada um deles um pseudônimo correspondente às letras do alfabeto – A, B, C, D, etc., de acordo com a sequência das entrevistas. Desse modo, mantiveram-se todos os aspectos éticos.

3 ENTRE SOCIEDADE CIVIL E ESTADO: UMA POLÍTICA DEMOCRÁTICA DE PARTICIPAÇÃO

Procura-se situar as concepções teóricas basilares do trabalho. Trata-se dos conceitos de sociedade civil, de Estado, de democracia e de políticas públicas por compreender que para estudar uma política pública faz-se necessário estabelecer um diálogo com essas categorias além da própria política que se busca desvelar (orçamento participativo e participação) para diagnosticar qual Estado ou sociedade civil pretende-se delinear, já que para cada teoria de Estado encontram-se ideologias e políticas públicas distintas.

3.1 Breve introdução do conceito de Sociedade Civil

O conceito de sociedade civil foi compreendido, por muito tempo, como sinônimo de Estado, com o neoliberalismo como oposição ao Estado. Até o século XVIII teóricos como Hobbes, Locke, Rousseau, Ferguson, Smith, Montesquieu e Hume preocupavam-se em examinar as condições para que os seres humanos saíssem do Estado de natureza e adentrassem em uma forma contratual embasada na lei, o que seria convencionado em seguida como “sociedade civil” (RAMOS, 2005).

Posteriormente, em Ferguson, em Smith e em Marx, a sociedade civil atrelou-se à divisão do trabalho, à produção das *commodities* e à relação com a propriedade privada. Em Hegel¹³, a sociedade civil era definida como um espaço historicamente concreto e de interação entre indivíduos e constituía-se pelas associações, pelas comunidades e pelas corporações que faziam um papel de mediação entre os indivíduos e o Estado. Essa interação estava condicionada por três elementos: sistema de necessidades, administração da justiça, polícia e corporação (RAMOS, 2005).

Para Marx, a sociedade civil é uma arena da luta de classes composta por massas separadas que são delineadas pela esfera produtiva e são definidas por duas classes antagônicas: a burguesia e o proletariado. A sociedade civil é um reflexo do Estado, bem como o reino privado das relações sociais que, em decorrência das relações capitalistas, foi sistematicamente se distanciando do universo familiar e do domínio do próprio Estado

¹³ Existe no pensamento hegeliano duas inovações, a primeira se refere a importância dada as associações como mediadora da relação entre família e Estado (BOBBIO, 1987 *apud* RAMOS, 2005) e, a segunda, “[...] a centralidade dos indivíduos conscientes e reflexivos na construção da sociedade civil moderna” (COLÁS, 2002 *apud* RAMOS, 2005, p. 81).

(RAMOS, 2005). Em Santos (2008), o conceito de sociedade civil é ambíguo e, de certa forma, amplo. Diz a autora que, para o Banco Mundial (BM) o termo está associado e é regido por uma ética do mercado.

De forma dicotômica, a noção de sociedade civil para os movimentos populares significa um espaço de participação onde os grupos menos favorecidos podem democraticamente exercitar outra ética, direcionada para a justiça social. Dito isso, a sociedade civil tem em sua constituição escolas, meios de comunicação (jornais, rádio, televisão, cinema, telefone, redes sociais), instituições religiosas, associações de classes, movimentos organizados, sindicatos, organizações feministas, organizações não governamentais e partidos políticos.

Essa mesma autora afirma que existem três tipos de sociedade civil: a primeira, concepção burguesa – vinculada diretamente a uma lógica burguesa que se comporta como um dispositivo regulador das atividades entre os homens, de maneira a canalizar as demandas das classes fragilizadas e cooptar organizações voluntárias (religiosas ou laicas), principalmente àquelas que têm como foco a diminuição da pobreza.

A segunda, concepção ingênua – ancorada na organização dos cidadãos que está pautada no bem e na luta contra injustiças, vertente encontrada nas Organizações Não Governamentais (ONGs) e outros coletivos que funcionam junto ao Estado. Embora possuam o verdadeiro sentimento de suprir necessidades latentes, esses coletivos não são capazes de transformar a realidade por não tratarem do problema em si, o qual tem sua raiz fincada nas relações sociais produzidas e reproduzidas pelo capitalismo, correndo também o risco de cooptação pelas agências multilaterais ou por empresas transnacionais.

A terceira, concepção popular – convencionada como sociedade civil de baixo, onde constam os desfavorecidos ou oprimidos, que compreendem as relações sociais como produtoras das desigualdades, nas quais instituições e organizações podem representar interesses de classes distintas e o Estado é utilizado pelos grupos dominantes para controlar tanto as populações quanto a sociedade civil (SANTOS, 2008). Assim, existe nesse último entendimento de sociedade civil uma consciência da realidade concreta e uma resistência na luta em querer transformá-la.

Boaventura de Souza Santos (1999, *apud* SANTOS, 2008) interage na reflexão sobre a sociedade civil e ressalta que o pensamento político conservador tem uma tendência em analisá-la como ressurgida do jugo do Estado, com autonomia sobre esse Estado, sendo capacitada para executar funções a ele pertencentes. Para essa corrente, predomina a distinção entre Estado e sociedade civil, constante na concepção liberal clássica. Desse modo, o

discurso atual do fortalecimento da sociedade civil é tão somente uma intervenção democrática às avessas, pois trata-se de uma reestruturação do Estado para melhor atender aos ditames daqueles que dominam a economia e, por conseguinte, dominam quase tudo.

Essa concepção defende a separação do econômico, do político e do jurídico – o primeiro pertencendo ao mercado e os últimos ao Estado –, deixando claro que o chão de fábrica deve ser cuidado pela esfera privada e, por isso, não é da competência do Estado tratar das relações de produção. Em outras palavras, acaba por promover a naturalização da exploração econômica capitalista na sua forma liberal de ser.

Em outra abordagem, Cohen (2003), comunga com o entendimento de “sociedade civil como uma esfera de interação social diferenciada da economia e do Estado, composta de três parâmetros analiticamente distintos: pluralidade, publicidade e privacidade” (p. 423). Na pluralidade estava a associação voluntária, baseada na interação, nas organizações nacionais fundamentadas nos grupos locais. Na publicidade constituíam-se as reuniões públicas ocorridas em espaços “públicos” com caráter civil, com o objetivo de articular os interesses comuns por meio da imprensa. A privacidade dizia respeito à vida privada do indivíduo, sua autonomia e seus direitos (COHEN, 2003).

No século XX, autores europeus acrescentaram três novos componentes ao conceito de sociedade civil. Primeiro, o pensamento de Gramsci, a partir da inclusão da dimensão cultural e simbólica e do papel da sociedade civil para criação de um consenso (GRAMSCI, 1971; ANDERSON, 1977; COHEN; ARATO, 1992, *apud* COHEN, 2003). Segundo, as reflexões de Touraine, Melucci e outros, que deram ênfase a sociedade civil no seu jeito dinâmico, criativo e contestador ao perceberem uma distinção entre as associações informais e movimentos sociais das associações, instituições voluntárias e organizações de classe (TOURAINÉ, 1981; MELUCCI, 1985; 1980; COHEN; ARATO, 1992, *apud* COHEN, 2003). Terceiro, a contribuição de Habermas (1989) e seus seguidores (COHEN; ARATO, 1992; CALHOUN, 1992, *apud* COHEN, 2003), acerca da concepção deliberativa da esfera pública da sociedade civil como mediadora entre o particular e o geral, agregada à relevância dos meios de comunicação de massa, o que acabou por estabelecer, entre e dentro das mais diferentes associações, formas de convívio social.

O que se percebe nesses novos componentes é uma luta contínua da sociedade civil no intuito de manter a hegemonia da classe dominante ou uma contra-hegemonia dos atores subordinados. Encontra-se também uma contestação inovadora aliada a uma manifestação de igualdade de condições para que o cidadão possa participar da vida pública.

Em outra abordagem, de acordo com Ramos (2005), existem quatro matrizes que tratam do termo sociedade civil na contemporaneidade: a neotocquevilliana, neoliberal, habermasiana e gramsciana.

A primeira matriz traz o encantamento de Alexis de Tocqueville com a associação cívica encontrada no povo norte americano. De acordo com essa corrente, uma sociedade civil ativa reverbera na qualidade da vida pública, na performance das instituições sociais e na consolidação da democracia. A sociedade civil é, por conseguinte, um local de organizações livres onde o cidadão pode participar de acordo com seus interesses privados vinculando-se com outros cidadãos por meio de ajuda mútua.

A segunda vertente traz a visão neoliberal de sociedade civil, a qual está associada a uma substituição da ação do Estado e do mercado pela sociedade, compreendida como passiva e parceira de ambos. Medeia a ligação entre Estado, mercado e família agindo em uma relação de confiança e de responsabilidade social, na qual seus atores são referendados como organizações não governamentais. Vale mencionar que o termo “terceiro setor” encontrado nos relatórios e cartilhas dos organismos internacionais como BM, Organização Mundial do Comércio (OMC) e Fundo Monetário Internacional (FMI) é reconhecido como sociedade civil (RAMOS, 2005).

O teor político da matriz liberal está associado ao bem-estar alicerçado no âmbito privado, que desobriga o Estado da sua função social ou de uma ação distributiva da renda nas sociedades capitalistas, sendo a desigualdade valor premente para que predominem as relações de dominância entre quem possui os meios de produção e aqueles que possuem a força de trabalho. Com isso, reduz-se o Estado a sua função mínima, tendo como consequência a privatização do patrimônio público. A ação do Estado é transferida para o terceiro setorna figura das organizações não governamentais, das instituições religiosas e filantrópicas, criando uma rede solidária para ajudar nas fomes (alimentação, vestuário, conhecimento, cultura) dos mais desprovidos de direitos com dinheiro público e, às vezes, das agências multilaterais.

Nesse sentido, cria-se uma interação entre Estado, mercado e sociedade civil, onde a sociedade civil é o ponto de interseção. O Estado interage com a sociedade civil, transformando essa interação em uma relação público-privada. Nessa perspectiva, as ações executadas pela sociedade civil são realizadas com dinheiro público, mas os espaços onde acontecem tais ações são privados.

[...] pode-se afirmar que, dos pressupostos sobre os quais se baseia tal matriz, destacam-se os seguintes: separação e autonomização entre Estado, mercado e sociedade civil – que se converte em Terceiro Setor –, confusão entre público e

privado; equiparação entre “Estado” e “governo”; identificação de ONG com movimento social; construção de parcerias com o Estado; complexa e heterogênea multipolarização supraclassista da nova questão social; crise fiscal do Estado (RAMOS, 2005, p. 87).

A incompetência adjetivada ao Estado é substituída pela competência do terceiro setor em garantir com eficiência, com eficácia e com efetividade as políticas públicas sociais que o Estado não foi capaz de efetivar, além de criar um espaço de produção de bens e serviços, diminuindo sobremaneira o alcance desse mesmo Estado e, por conseguinte, aumentando o poder da sociedade civil. No entanto, tal processo continua a camuflar o verdadeiro problema, qual seja, a distribuição desigual da renda e a reprodução das condições capitalistas de reprodução de riquezas.

Na terceira matriz, intitulada de habermasiana, se desenvolve a teoria da ação comunicativa, que traslada a categoria marxiana de trabalho como força motriz da evolução social. Para Habermas, não é a força do trabalho que transforma o ser orgânico em ser social, mas a linguagem, que produz consensos a partir do agir comunicativo (MONTAÑO, 2003 *apud* RAMOS, 2005).

A última matriz de sociedade civil trazida por Ramos (2005) é a da teoria gramsciana. Gramsci vê a sociedade civil como “o conjunto de organismos designados vulgarmente como ‘privados’(...)” (2001b, *apud* RAMOS, 2005, p. 93), além de ser considerada como uma esfera do Estado quando vista em sua forma ampliada. É constituída pelas escolas, igrejas, sindicatos, partidos políticos, organizações profissionais e de cultura (jornais, revistas, editoras e outros meios de comunicação em massa). A outra esfera do Estado é a sociedade política, na qual está e na qual se manifestam a classe dominante, o monopólio da repressão e os aparelhos de coerção das burocracias e da polícia (RAMOS, 2005).

A distinção entre sociedade civil e sociedade política em Gramsci é compreendida a partir de duas percepções. A primeira diz respeito à diferença na função que exerce na organização da vida social, na articulação e na reprodução das relações de poder. Enquanto que, na sociedade civil, as classes tentam realizar a hegemonia por meio da direção e do consenso, na sociedade política é pela dominação por meio da coerção que as classes se conformam. A segunda, é que as sociedades civil e política são diferentes por terem materialidade social própria. A materialidade da sociedade política encontra-se nos aparelhos repressivos do Estado, enquanto a materialidade da sociedade civil manifesta-se nos aparelhos privados de hegemonia (COUTINHO, 1994; RAMOS, 2005).

Na concepção gramsciana, a sociedade civil – diferentemente de Marx – pertence à superestrutura e faz parte da composição do Estado, que abarca tanto a sociedade civil quanto a sociedade política (RAMOS, 2005). Portanto, as duas esferas formam o Estado em sentido amplo como “sociedade política + sociedade civil, isto é, hegemonia escudada pela coerção” (COUTINHO, 1994, p. 54).

O termo “sociedade civil” é, então, compreendido a partir do contexto histórico, social e político, de acordo com cada autor ou matriz, sofre novas influências a partir das leituras dos autores do tempo presente. A partir do exposto, este trabalho aproxima-se das contribuições de Marx, pois a sociedade continua dividida entre os que possuem os meios de produção e os que detêm a força de trabalho; de Gramsci, nas quais a sociedade civil pertence à superestrutura e ao Estado em sua forma ampliada; de Santos, pela concepção popular de sociedade civil em que os desfavorecidos e oprimidos encontram-se numa constante luta para exercer o direito que lhe é devido – direito a participação, no seu sentido alargado.

3.2 Concepções, formas e teorias de Estado

O Estado é dividido a partir de três concepções: a organicista¹⁴, a atomista (ou contratualista) e a moderna. A primeira apresenta o Estado como um todo, como um organismo vivo que não pode ser dividido. Já para os contratualistas, o Estado é uma construção humana e todas suas características lhe foram conferidas por esse grupo de humanos. Na perspectiva moderna, o Estado é uma comunidade que reside em determinado território e possui três propriedades elementares: soberania (ou poder), povo e território (ABBAGNANO, 2000).

O Estado moderno, de acordo com Gruppi (1996), está fundamentado sobre a tríade da (1) autonomia e soberania, (2) distinção entre Estado e sociedade civil, (3) identificação entre Estado e monarca. Tais fundamentos estão alicerçados no Estado que não depende do poder de outrem para ter poder próprio – distinção entre Estado e sociedade civil, embora os governantes sejam expressões dessa – e no Estado que não é extensão da propriedade do senhor, respectivamente.

A teoria de como se forma um Estado, do florentino Nicolau Maquiavel, data do século XV. Na obra “O Príncipe”, seu ideal republicano e democrata cede lugar à monarquia

¹⁴Pertencem a corrente organicista filósofos como Platão e Aristóteles, para eles o Estado é independente e anterior ao indivíduo.

devido à realidade da Itália, que passava por uma crise institucional. Maquiavel escreveu seu tratado apoiando-se no pensamento de Leonardo da Vinci: “as coisas como elas são, a realidade política e social como ela é, a verdade efetiva” (GRUPPI, 1996, p. 10). Essa afirmação é um contraponto ao que se pensava na Idade Medieval quanto à questão do devenir.

Além de Leonardo da Vinci, Maquiavel retoma os escritos de Aristóteles:

[...] a política é a arte do possível, é a arte da realidade que pode ser efetivada, a qual leva em conta como as coisas estão e não como elas deveriam estar. Existe aqui uma distinção nítida entre a política e moral, pois esta última é que se ocupa do que “deveria ser” (GRUPPI, 1996, p. 11).

Assim sendo, Maquiavel compactua com Aristóteles, ao romper com os casamentos entre política e religião e entre política e moral, pois a política parte do concreto, do que é, daquilo que está posto.

Em Coelho (2009), encontra-se uma nova configuração para o Estado. Para esse autor, existem quatro formas de Estado: o liberal, o bem-estar social, o socialista e o neoliberal. O Estado liberal esteve vigente até a Primeira Guerra Mundial, enquanto o Estado de bem-estar social e o socialista são contemporâneos, iniciaram-se com a grande depressão de 1929 e perdurou até às décadas de 70 e 80 do século passado. Por fim, surge o neoliberal, que teve suas primeiras manifestações no final de 1970.

Nesse contexto, o Estado liberal era centrado numa cultura individualista e com poder de mando do mercado, enquanto o Estado de bem-estar social intervinha no mercado com políticas públicas e tinha como foco um mínimo de igualdade social. Já o Estado socialista sinalizava seu epicentro no controle estatal da produção de bens e serviços e na regulação da vida social, enquanto o Estado neoliberal era baseado na desregulamentação, privatizações e abertura dos mercados.

No que refere a teoria sobre o Estado, existem duas matrizes: a liberal e a de caráter marxista (COELHO, 2009). Na teoria liberal, embora existam muitos pensadores pertencentes a essa corrente¹⁵, vale apresentar apenas as perspectivas de Hobbes, Locke e Rousseau acerca de suas concepções sobre o Estado e sobre sua constituição. Em tal corrente, todos os indivíduos são iguais por natureza e igualmente são portadores de direitos naturais que não podem ser renunciados, pois se trata da liberdade e da propriedade, e é sobre esses dois bens – imaterial e material – que está alicerçado o liberalismo.

¹⁵ Montesquieu, Mill.

Para o absolutista Hobbes, o homem vivia em seu estado natural e era capaz das maiores atrocidades para obter poder e propriedade. Com isso veio à necessidade de existir um mecanismo capaz de frear sua animosidade. O mecanismo encontrado foi um contrato que, segundo Hobbes, citado por Gruppi (1996, p. 13):

A noção de Estado como contrato revela o caráter mercantil, comercial das relações sociais burguesas. Os homens, por sua natureza, não seriam propensos a criarem um Estado que limitasse sua liberdade; eles estabelecem as restrições em que vivem dentro do Estado, segundo Hobbes, com a finalidade de obter dessa forma sua própria conservação e uma vida mais confortável. Isto é, para saírem da miserável condição de guerra permanente que é a consequência necessária das paixões naturais.

A necessidade de conservação da vida fez os homens transferirem seu poder de força individual – existente no direito natural – para um ser artificial e coletivo como defesa e garantia de seus desejos. Os homens estariam dispostos a trocar a liberdade individual e a independência por uma liberdade civil e por segurança, numa obrigatoriedade e obediência de todos diante do Estado, ou seja, o Estado poderia, por meio de um pacto ou contrato, oferecer o que os homens em tempos de guerra não eram capazes de validar.

Contemporâneo de Hobbes, Locke é considerado o mais liberal entre os liberais e afirma que o homem é plenamente livre no direito natural, o que lhe falta é a garantia de sua propriedade. Por conta disso, vê no Estado o ente capaz de lhe conferir essa propriedade, embora seja preciso impor limite a sua liberdade. Em Locke “já existe uma distinção entre sociedade política (o Estado) e sociedade civil” (GRUPPI, 1996, p. 15), porque a propriedade é transmitida de pai para filho e o poder político somente pela “origem democrática, parlamentar” (*Ibid.* p. 15).

Uma das matrizes do capitalismo liberal é a relação que Locke faz entre trabalho e propriedade. O trabalho dedicado a propriedade é o que lhe garante o direito a ela e ao fruto que nela brotou, desde que não tenha prejudicado a outrem.

Uma divergência no pensamento de ambos é que em Hobbes o contrato gera um Estado absoluto, não podendo ser desfeito, e em Locke o Estado pode ser feito e pode ser dissolvido à medida que suas regras contratuais forem desrespeitadas (*Ibid.*).

Rousseau, mesmo sendo contratualista, inaugura a concepção democrático-burguesa. O estado natural do homem se transfigura de animalístico – como encontrado em Hobbes – e de livre – com necessidade de garantia de sua propriedade em Locke – para um homem feliz, virtuoso e livre, no entanto, esses valores são destituídos pela civilização. Diz o filósofo que é a civilização que afugenta e acorrenta o homem, apontando a propriedade privada como o grande mal (*Ibid.*).

O contrato em Rousseau constitui a sociedade, o povo que é o senhor da soberania. O homem só pode ser livre se for igual, pois, se não há liberdade, conseqüentemente, não poderá haver igualdade. O Estado não pode ser distinto do homem, no qual o grande órgão é a assembleia (*Ibid.*).

Na afirmação de que o homem é um lobo para seus semelhantes, Rousseau se opõe ao pensamento de Hobbes por compreender que esse descrevia a realidade de sua época e não o estado natural do homem. Locke também diverge de Rousseau, pois neste o contrato origina a sociedade civil e naquele produz tanto a sociedade como o próprio Estado.

O que se percebe nos séculos XVII e XVIII é que Hobbes, Locke e Rousseau possuem formas distintas de entender o Estado, mas que por vezes se entrecruzam. Nesse sentido, existe uma convergência teórica quando: (1) a vida em sociedade é regida artificialmente por um contrato e não no ambiente natural do homem; (2) o contrato social fundante da sociedade civil foi precedido por um estado de guerra (exceto no pensamento de Locke) e de um estado de natureza; (3) o direito natural é a base do direito civil; (4) por meio da razão conhece-se os direitos naturais, que são o fundamento para uma ordem política legítima (COELHO, 2009).

Foi o acirrado e violento processo de desenvolvimento econômico e das forças produtivas, atrelado ao surgimento da burguesia que forçou o nascimento do Estado como ente capaz de garantir os direitos de conservação da vida e da propriedade (exceto em Rousseau), que limitaram a liberdade no mundo liberal.

Se limitava a liberdade dos indivíduos, limitava bem mais o poder do próprio Estado em função do fortalecimento do mercado, restando, assim, um Estado que além de liberal era também mínimo.

Por liberal, designa-se uma ordem política sob a qual todos os indivíduos são livres independentes, não submetidos ao poder de nenhuma outra pessoa, mas todos igualmente submetidos à lei; e por Estado mínimo designa-se a organização política que interviria apenas naquilo que fosse estritamente necessário para garantir a liberdade e igualdade dos cidadãos, ficando todas as demais dimensões da vida social a cargo da regulação do mercado (COELHO, 2009, p. 77).

O mercado seria, portanto, autorregulável e autônomo frente ao Estado, separando poder econômico e poder político, ainda que o Estado tenha sempre contribuído para garantir o *status quo* da classe dominante.

Marx começa a desenvolver suas ideias a partir da crítica ao filósofo Hegel e à teoria liberal. Hegel, no século XIX, retoma a questão Estado e da sociedade civil, colocando “o Estado como fundamento da sociedade civil e da família” (GRUPPI, 1996, p. 24). Em outras palavras, só há sociedade civil porque existe Estado, este personificado pelo monarca.

Diferentemente de Rousseau, que atribui a soberania à sociedade civil, a soberania aqui pertence ao Estado. Hegel afasta-se ainda mais da corrente liberal quando afirma que em sua concepção o Estado é ético e o liberal não ético.

A crítica de Marx a Hegel é demonstrada quando aquele afirma que não é o Estado que cria a sociedade civil, mas é a sociedade civil, como um conjunto de relações econômicas, que explica o porquê do surgimento do Estado e da teoria liberal, porque a liberdade e igualdade – tão propagadas como universais – só aconteciam para um fragmento da sociedade, ou seja, aquele que detinha os meios econômicos: a burguesia. Para ele, a gênese do Estado está na formação de duas classes distintas e com interesses antagônicos, devendo o Estado moldar-se para atender aos interesses da classe dominante. Após a leitura de Marx, Engels afirma que:

O Estado nasceu da necessidade de refrear os antagonismos de classes, mas, contemporaneamente, nasceu no meio do conflito dessas classes; por isso e, via de regra, o Estado da classe mais poderosa, economicamente dominante, que através dele se torna dominante também politicamente e adquire assim um novo instrumento para manter subjugada a classe oprimida e para explorá-la. Da mesma forma que o Estado antigo foi em primeiro lugar o Estado dos possuidores de escravos para manter subjugados esses escravos, assim também o Estado feudal foi o órgão da nobreza para manter submetidos os camponeses, servos ou dependentes; e o Estado representativo moderno é o instrumento para a exploração do trabalho assalariado pelo capital (GRUPPI, 1996, p. 36).

Marx, em *A questão judaica* (1843), evidencia o entrelaçamento existente entre a sociedade civil – definida como conjunto das relações econômicas – e a sociedade política – entendida como o Estado, como sendo uma expressão da outra. É a sociedade política efeito da sociedade civil e não o contrário, como Hegel apresentou em seus escritos.

Uma outra leitura dos referidos termos está em Coutinho (1994) quando este se apropria dos escritos de Marx acerca da obra de Hegel. Se a sociedade civil é um reino particular do indivíduo e o Estado é o divino universal – ou o concreto e o abstrato –, verifica-se a existência de uma cisão entre sociedade civil e Estado. Então, para Marx, não pode haver uma vontade geral no Estado como dizia Hegel, mas sim o interesse particular da classe dominante, que ainda lhe garante a propriedade privada.

A partir dessa descoberta, é possível identificar no seio da sociedade civil o seu antagonismo e, em consequência, a divisão dessa sociedade, na qual de um lado estão os proprietários dos meios de produção e, de outro, os trabalhadores e seu poder de trabalho. Esse entendimento é encontrado nas obras *Manuscritos Econômico-Filosóficos* (1844) e em *A ideologia alemã* (1845/1846). Em ambas, o Estado é classista, particularista, privado, organizado de burgueses, monopolista, restrito e político, restando a sociedade civil ser puramente despolitizada. Depois, no *Manifesto do Partido Comunista* (1848), o Estado marx-

engelsiano transforma-se em “[...] um comitê para gerir os negócios comuns de toda a burguesia [...]. O poder político é poder organizado de uma classe para a opressão de outra [...]” (COUTINHO, 1994, p. 20).

Marx, ao abandonar em *O Capital* (1867), a pauperização absoluta e assumir a pauperização relativa da mão de obra assalariada do trabalhador, explica que a alteração ocorre por existirem novas formas de exploração, nas quais é possível encontrar uma política de conquistas parciais e de “concessões” para os trabalhadores, o que acaba por alterar a sua concepção de Estado, e conseqüentemente, a relação sociedade civil e Estado. Com a derrota da insurreição proletária em Paris, os autores do *Manifesto* trazem uma nova “palavra de ordem” aos proletários, a ideia da “revolução permanente” (COUTINHO, 1994, p. 23) até que os trabalhadores assumam o Estado e o mundo. Enquanto isso não acontece, é preciso criar seus “estados” e/ou “governos” paralelos.

Quatro fatores podem ser postos na teoria política de Marx e Engels: (1) noção “restrita” do Estado; (2) luta de classes entre burgueses e proletários que levaria a guerra civil e a “explosão”; (3) revolução permanente para os proletários até a conquista do poder; (4) duplo poder transitório com eliminação de um para construção da ditadura do proletariado (COUTINHO, 1994).

Posteriormente, tanto Marx como Engels transpõem o Estado restrito que é “tomado” de forma explosiva. Para Engels, o Estado restrito transforma-se em contratual, com o “apoio” e legitimação inclusive dos governados, deixando também a reflexão de que a república democrática seria a forma ideal para que houvesse a ditadura do proletário. Com isso, Engels, nessa nova versão do Estado “consensual”, assume o processo de “ampliação” da teoria do Estado (COUTINHO, 1994).

Gramsci traz a perspectiva de “ampliação” dialética de Estado, ou seja, vai do abstrato ao concreto e exhibe no interior da superestrutura a “sociedade civil”¹⁶ e a “sociedade política”. Uma que é designada classe dominante, com os aparelhos de monopólio de coerção e lugar dos grupos burocráticos-executivos que estão diretamente ligados à força policial e à lei, e outra que é esfera da “superestrutura”, representada como um conjunto de instituições que aglomera interesses e grupos sociais distintos, com seus valores simbólicos e ideológicos (COUTINHO, 1994).

Na sociedade política – ou Estado restrito –, devido ao seu poder de coerção, a “ditadura” é sempre exercida para disciplinar indivíduos ou grupos que não atendem às

¹⁶ Em Marx e Engels, a sociedade civil encontra-se na infraestrutura.

determinações legais. Como consequência, o aparelho estatal serve, portanto, para disciplinar o governado.

Além do aprofundamento que se dá ao Estado ampliado, o autor traz uma nova contribuição ao pensamento marxista, com a premissa de que a classe que propõe uma transformação revolucionária necessita, primeiro, ser uma classe dirigente, para depois ser dominante. Com essa afirmativa, Gramsci ultrapassa o pensamento de Marx e Engels, pois na concepção de ambos isso não seria possível. Gramsci reporta-se a duas estratégias: a guerra de posição e a guerra de movimento¹⁷. A primeira é mais propícia, na qual a sociedade civil é mais forte, e na outra a sociedade civil é mais débil.

Como ilustração do que é o Estado para Gramsci, Coutinho (1994) traz o gráfico que segue:

Figura 3 – Conceção de Estado em Gramsci

ESTADO (supremacia) =		
	sociedade política	+ sociedade civil
funções:	Ditadura	+ Hegemonia
	Coerção	+ Consenso
	Dominação	+ Direção
Base material:	aparelhos coercitivos e burocrático-executivos	+ aparelhos “privados” de hegemonia

Fonte: Coutinho (1994, p. 56).

Assim, o que se convencionou como Estado restrito e como Estado ampliado¹⁸ foram a sociedade política e a sociedade civil, respectivamente (como exemplificado didaticamente por Coutinho), numa só base que é a superestrutura, ou seja, numa cisão entre

¹⁷ A compreensão e distinção entre guerra de posição e guerra de movimento se dá por meio da estratégia e do tempo histórico. Onde a sociedade civil é mais forte o ideal é utilizar a guerra de posição, onde a sociedade civil se apresenta débil o melhor caminho é a guerra de movimento, assim em Ramos (2005) a explicação de guerra de movimento “[...] somente uma guerra de posição pode, no longo prazo, gerar transformações estruturais orgânicas, o que envolve a construção de uma base político-social para a mudança através da criação de um novo bloco histórico. Neste sentido, a sociedade civil [...] é o local privilegiado da luta pela construção de um novo bloco histórico” (RAMOS, 2005, p. 48).

¹⁸ “[...] Gramsci possui tanto um conceito “restrito” quanto “ampliado” de Estado. O primeiro [...] corresponde à “sociedade política”, que se refere ao aparato governamental formal do Estado, seja ele administrativo, legal ou coercitivo. Já o conceito “ampliado” vê o Estado como fundido às sociedades civil e política [...]” (RAMOS, 2005, p. 29).

as sociedades e Estado, culminando na distinção estratégica entre guerra de posição e guerra de movimento, emergindo assim a necessidade da revolução permanente.

A partir do exposto, buscou-se apoio na contribuição de Gramsci para a obra de Marx e Engels acerca da concepção de Estado restrito e ampliado para guiar esta pesquisa e para que, posteriormente, seja possível revelar qual Estado prevalece na política de participação de Fortaleza.

3.3 Democracias: Representativa e Participativa

Neste tópico, pretende-se apresentar a definição de democracia e uma discussão acerca das democracias representativa (ou liberal) e participativa (ou semidireta), sobretudo a partir de autores como Bobbio, Hobbes, Tocqueville, Pateman, Santos e Avritzer.

A democracia é uma forma de governo cujo termo tem origem na Grécia Antiga, tendo sua etimologia em “[...] *demos*: (‘o povo’) e, *kratos*: (‘governar’) (TAYLOR, 2016, p. 24), o que conduz ao significado de “governo do povo”. Bobbio (1987, p. 104) resgata a palavra “*politéia*”, interpretada por Aristóteles como forma boa do governo de muitos.

Castoriadis (2004), quando apresenta a organização política da *pólis* grega, traduz de maneira distinta o *oikos*, a *ágora* e a *ekklésia*. O primeiro era o espaço privado de instância de negócios; a segunda era uma esfera privada-pública, por ser um espaço no qual indivíduos podiam debater sobre os assuntos da cidade e fazer negócios, mas não podiam tomar nenhuma decisão política (legislativa, governamental ou judiciária) e, por fim, a terceira, como espaço público-público, a “assembleia do povo”, na qual as decisões eram tomadas. É sob a *ekklésia* que está a democracia, como regime da autonomia (*apud* CAMARÃO, 2011).

Para Funari (2001, p. 24),

A Eclésia reunia-se ordinariamente dez vezes por ano, mas para cada uma destas havia mais três encontros extraordinários. As sessões começavam ao raiar do sol e terminavam ao final do dia. Qualquer cidadão ateniense tinha o direito de pedir a palavra e ser ouvido. As proposições da Eclésia eram enviadas ao conselho (Bulé)¹⁹, onde eram comentadas e emendadas, retornando então para serem aprovadas na assembleia. A votação que concluía cada assunto dava-se levantando-se o braço. Embora todos os cidadãos tivessem o poder da palavra na assembleia, na prática, eram os líderes a falar, pois o povo soberano se reduzia de fato a uma minoria de cidadãos que tinham possibilidade de assistir regularmente às sessões, dirigidos por alguns homens mais influentes.

O governo do povo – desenvolvido em Atenas, maior cidade-estado grega – apresenta contradições, pois não extinguiu no interior de sua sociedade a hierarquia e a

¹⁹ De acordo com Funari (2001, p. 25), esse termo “remete à troca de idéias”.

escravatura. A cidadania tinha como critérios a renda, a profissão, a linhagem e a propriedade territorial. A exclusão da participação nas coisas do governo era atribuída a mulheres, servos, pastores, estrangeiros e, conseqüentemente, aos escravos. Eram poucos os cidadãos que tinham direito a participar das assembleias populares e a votar, de forma direta, nos projetos apresentados (COSTA, 1986).

No berço da democracia existia uma hierarquização do humano que distinguia o livre do escravo, o intelectual do braçal e o sujeito ativo do passivo. A praça, que é por excelência o espaço onde se exerce a cidadania, pertencia àqueles que possuíam a liberdade, o ócio e cujo tempo livre era disponível para pensar a *pólis*, enquanto os demais eram úteis para servir aos pertencentes da primeira classe.

Na modernidade, o primeiro a teorizar acerca da democracia representativa, ou liberal, numa perspectiva política foi Hobbes. Para ele, representar é transferir para outrem o seu poder de decisão sobre o destino vislumbrado para o local onde se vive.

Diz-se que um Estado foi instituído quando uma multidão de homens concordam e pactuam, cada um com cada um dos outros, que a qualquer homem ou assembleia de homens a quem seja atribuído pela maioria o direito de representar a pessoa de todos eles (ou seja, ser seu representante), todos sem exceção, tanto os que votaram a favor dele como os que votaram contra ele, deverão autorizar todos os atos e decisões desse homem ou assembleia de homens, tal como se fossem suas próprias decisões, a fim de viverem em paz uns com os outros e serem protegidos do restante dos homens (HOBBS, 1997, p. 145).

Em outra passagem da mesma obra, Hobbes (1997, p.153-154) argumenta que “É evidente que os homens que se encontrarem numa situação de absoluta liberdade poderão, se lhes aprouver, conferir a um só homem a autoridade de representar todos eles, ou então conferir essa autoridade a qualquer assembleia”.

O pensamento de Hobbes expresso em *Leviatã* influenciou outros teóricos, como Locke e Montesquieu, ambos pertencentes à corrente liberal. Montesquieu, “é lembrado por sua discussão sobre as vantagens da representação nos grandes Estados, em oposição à ‘democracia dos antigos’” (BENEVIDES, 1998, p. 49), pois para ele a representação significava uma possibilidade de o povo deliberar, de maneira indireta, acerca dos problemas de seu cotidiano.

Em Bobbio (1987), o estado representativo está pautado em um processo de democratização composto de duas vertentes: a primeira, sobre o alargamento do direito de voto até o sufrágio universal tanto masculino como feminino, e a segunda, vinculada ao associacionismo político, bem como a formação de partidos de massa. A expressão “democracia representativa”, segundo esse autor,

[...] significa genericamente que as deliberações coletivas, isto é, as deliberações que dizem respeito à coletividade inteira, são tomadas não diretamente por aqueles que dela fazem parte, mas por pessoas eleitas para esta finalidade (BOBBIO, 1986, p. 44).

Bobbio, ao citar Alexis de Tocqueville, chama a atenção para a democracia encontrada na América, cuja advertência se lança como uma flecha para a Europa. Diz ele:

Há sessenta anos o princípio da soberania do povo, que tínhamos introduzido ontem em nosso país, reina soberano na América, posto em prática do modo mais direto, mais ilimitado, mais absoluto (1848, *apud* BOBBIO, 1987, p. 151).

Para esse autor, o que chamou a atenção de Tocqueville na democracia moderna dos americanos foi sua capacidade pluralista e de multiplicidade. A intensidade e a tendência de seus membros de associarem-se entre si para fomentar o bem público, independentemente de estarem regidos sob o fundamento normativo, demonstram uma vontade individual capaz de “dar à luz” a novas associações (BOBBIO, 1987).

É importante mencionar que a vontade individual americana se contrapõe à vontade individual das sociedades aristocráticas. Na última, o cidadão rico e poderoso não necessita unir-se com outros homens para agir ou para ter seus desejos atendidos, parecendo existir entre eles um pacto em que cada um representa uma associação com súditos a lhe atender (BOBBIO, 1987).

Ao contrário, a vontade individual americana necessita da união cidadão-cidadão. Essa união das pessoas cria o associativismo, capaz de transformar a ineficiência do agir individual. Sendo assim, o associativismo converte-se em um novo critério presente na democracia.

De acordo com Ferriz (2012), foi a partir de fatores como igualdade de condições, liberdade, soberania do povo, formas associativas, voto universal e tirania da minoria que Tocqueville estudou a sociedade americana. A igualdade de condições foi fator preponderante para o aprofundamento da democracia, estando inclusive associada a liberdade, pois não há liberdade se não houver igualdade. A soberania constituiu-se em dois momentos: o primeiro, quando as leis eram feitas pelo povo, e o segundo, quando as leis eram elaboradas pelos seus representantes, havendo o compromisso de cooperação como resultado do associativismo e das suas diversas categorias, sendo a associação política a principal. A associação estimula a participação e faz com que indivíduos representem outros, fortalecendo sobremaneira o sistema representativo.

Quanto ao voto universal, Tocqueville acreditava que se poderia fazer representantes do povo por meio desse na Europa. Os representantes seriam homens de confiança para cuidar dos negócios públicos, ao passo que nos Estados Unidos muito

raramente os homens com melhor conhecimento eram chamados para assumir funções públicas. A democracia como princípio da maioria em detrimento de uma minoria é motivo de preocupação para o autor.

Na Itália de Putnam, existe um hibridismo quanto à relação do desempenho das instituições democráticas com as associações civis, sendo estas compreendidas como força vital e necessária para os governos democráticos, pois a cultura da participação faz associações e governos fortes (HIGGINS, 2005).

No entanto, cabe ressaltar que existem pensadores que criticam a democracia representativa, como “[...] Rousseau, o defensor radical da soberania popular, contra a ‘fraude’ da representação” (BENEVIDES, 1998, p. 49). Para Rousseau, a representação significaria uma ruptura, uma disfunção, ou seja, a soberania pertence ao cidadão e não pode ser repassada a terceiros.

Quando Bobbio (1987, p. 154) reporta-se a democracia direta, ele fala da existência de três formas:

- a) O governo do povo através de delegados investidos de mandatos imperativo e, portanto, revogável; b) o governo de assembleia, isto é, o governo não só sem representantes irrevogáveis ou fiduciários, mas também sem delegados; c) o *referendum*.

O governo sob o prisma dos delegados foi acolhido primeiro na Constituição soviética e posteriormente apreendido por grande parte das Constituições com democracias populares. Já o governo de assembleia é percebido em movimentos coletivos, como o movimento de contestação de estudantes nos comitês de bairro pertencentes a grandes cidades. O *referendum*, como exemplo, foi inserido na Constituição da Itália (BOBBIO, 1987).

Sobre as três formas de democracia direta, alerta Bobbio (1987) acerca da impossibilidade das formas b e c acima contempladas não conseguirem em hipótese alguma substituir as várias formas de democracias representativas. O item b, em específico, é aplicável apenas em pequenas comunidades e o c é aplicável somente em condições excepcionais. No item a, os deputados eleitos tornam-se mandatários ou de seus eleitores ou de seus partidos.

A reivindicação por uma democracia participativa remonta à década de 1960 e aconteceu por meio das manifestações dos movimentos estudantis integrantes da nova esquerda. Posteriormente, essa ideia foi difundida entre a classe trabalhadora pela necessidade de participação dos cidadãos nos assuntos governamentais (FÉRRIZ, 2012).

Todavia, a tentativa de aproximação do Estado e sociedade civil, na perspectiva de desenvolvimento de uma consciência política, dependerá em grande parte da ideologia presente nas instituições e da qualidade do capital social existente ou em formação, pois a teoria da democracia participativa, afirma Pateman (1992, p. 60),

[...] é construída em torno da afirmação central de que os indivíduos e suas instituições não podem ser considerados isoladamente. A existência de instituições representativas a nível nacional não basta para a democracia; pois o máximo de participação de todas as pessoas, a socialização ou “treinamento social”, precisa ocorrer em outras esferas, de modo que as atitudes e qualidades psicológicas necessárias possam se desenvolver. Esse desenvolvimento ocorre por meio do próprio processo de participação.

É para além do voto ou de uma eleição que se assenta o hibridismo entre democracia representativa e democracia participativa, distanciando desse processo a limitação da participação e a apatia política numa tentativa de tomada de decisões coletivas que privilegie toda a comunidade e não somente um fragmento.

Santos (2016) traz uma discussão sobre a democracia no século XX, quando foram travados dois debates. Para o autor, o primeiro debate – que ocorreu na primeira metade do século – estava centrado na questão de sua desejabilidade, o que foi resolvido com a desejabilidade da democracia como forma de governo. Porém a proposta de democracia que se tornou hegemônica restringiu as formas de participação e a soberania em favor de um procedimento eleitoral para a formação dos governos.

O segundo debate dizia respeito às condições estruturais da democracia no instante seguinte pós-Segunda Guerra Mundial. Em outras palavras, versava sobre a compatibilidade ou não entre democracia e capitalismo, bem como sobre a articulação com as virtualidades redistributivas da democracia.

Se a democracia fosse vencedora da tensão entre democracia e capitalismo, colocaria em xeque a questão da propriedade e implicaria também em ganhos distributivos para os setores sociais menos favorecidos. Diante do impasse, buscou-se alternativas de democracia(s) à democracia liberal, principalmente porque para os marxistas era necessária uma refundação da democracia devido a incompatibilidade da relação entre capital e trabalho. As alternativas eram uma democracia participativa, uma democracia popular e uma democracia desenvolvimentista (SANTOS, 2016).

Para o autor, uma nova discussão democrática articulada na década de 1990 se reporta à disseminação do modelo hegemônico de democracia, ou seja, a democracia liberal no continente Europeu e na América Latina. Esse modelo acabou por desmoralizar as teorias de Moore e Przeworski acerca dos impedimentos estruturais da democracia com o desmonte do

Estado-Providência, com cortes das políticas sociais iniciados na década de 1980 e por consequência com os efeitos distributivos irreversíveis. Tudo isso deixa em suspenso o significado estrutural da democracia para os países em desenvolvimento.

Outro problema trazido por Santos (2016) é o da questão da forma da democracia e de sua variação. Para Schumpeter, a resposta repousa nos impasses enfrentados na construção da referida democracia na Europa do entre guerras. Funda-se com essa resposta a concepção hegemônica de democracia, cujos principais elementos são:

[...] contradição entre mobilização e institucionalização; a valorização positiva da apatia política, ideia muito salientada por Schumpeter, para quem o cidadão comum não tinha capacidade nem interesse político senão para escolher os líderes a quem incumbiria tomar as decisões; a concentração do debate democrático na questão dos desenhos eleitorais das democracias; o tratamento do pluralismo como forma de incorporação partidária e disputa entre as elites e a solução minimalista para o problema da participação via discussão das escalas e da complexidade (SANTOS, 2016, p. 17).

A insistência na clássica democracia liberal, considerada de baixa intensidade, não foi capaz de explicar o fato de que quanto mais ela se expandia, mais distante estava das práticas democráticas. O instante da expansão da democracia liberal em nível mundial coincide com uma crise desta no interior dos países centrais, como a crise do movimento de Maio de 1968²⁰.

Em termos de teoria democrática, a crise assentava em uma dupla patologia: a patologia da participação, sobretudo em vista do aumento dramático do abstencionismo “para que participar se, qualquer que seja meu voto, nada muda?” -, e a patologia da representação, o fato de os cidadãos se considerarem cada vez menos representados por aqueles que elegeram – “depois de eleitos os deputados não servem aos interesses de quem os elegeu com base nos programas que apresentaram ao eleitorado; servem a interesses pessoais ou de grupos sociais ou econômicos poderosos” (SANTOS, 2016, p. 17).

Essas patologias da democracia liberal são um reflexo do desmanchar da mobilização social, incentivada pelos que deram matéria a essa teoria em benefício da ampliação e do aprofundamento dos processos democráticos que, na prática, só privilegiaram a elite social e econômica.

Por todo século XX, afirma Santos (2016), permearam as concepções contra-hegemônicas de democracia no bojo das democracias liberais. Entre essas concepções há semelhanças como (1) a indeterminação dos resultados no processo democrático como antídoto ao totalitarismo; (2) os limites da representação política serem mais nítidos nas sociedades mais desiguais e culturalmente diversas; (3) a representação resolver o problema da escala, mas deixar a desejar na prestação de contas e nas identidades coletivas; (4) os

²⁰ Movimento estudantil francês insatisfeito com o sistema educacional.

limites da representação somente poderem ser repensados quando a democracia representativa se articula a democracia participativa; (5) os movimentos sociais, pela sua intensidade, serem fundamentais para renovar a agenda política; (6) a democracia não poder ser resumida a normas, mas necessitar ser compreendida como uma nova gramática social capaz de romper com os “ismos” culturais (SANTOS, 2016).

De acordo com Santos e Avritzer (2002), com a ampliação ou restauração da democracia houve uma redefinição da gramática social vigente. Em específico na democracia participativa, houve uma disputa por determinadas práticas políticas, com a prerrogativa de ampliação da gramática social associada a incorporação de novos atores. Essa redefinição de novos atores sociais no Brasil constituiu-se na ideia de ter “direito a ter direitos”²¹.

Quando Santos e Avritzer (2002) reportam-se a vários exemplos de tentativa de uma democracia participativa, revelam que existem entre si um traço que os une e que remete a uma contra-hegemonia da democracia. Os atores sociais que participaram dessa engrenagem colocaram em xeque a identidade de seus Estados, colonizadores ou autoritários, e propuseram formas de inclusão e participação (democracia participativa). Reportando-se novamente ao caso brasileiro, tal fato refletiu nos “direitos a bens públicos distribuídos localmente” (SANTOS; AVRITZER, 2002, p. 57).

No Brasil, essa contra-hegemonia pode ser entendida a partir da promulgação da Constituição de 1988 e das experiências de democracia participativa ocorridas a partir de 1990 em nível local por meio dos orçamentos participativos, que transformaram a estrutura do Estado naquilo que Santos (2016, p. 20) chamou “[...] o Estado como novíssimo movimento social [...]”.

Mas, a própria democracia participativa, com sua pujança contra-hegemônica, de movimento e de aproximação entre Estado e sociedade civil foi, por sua vez, compelida pela instrumentalização e burocratização, embora Santos e Avritzer (2002) tenham identificado no processo de democratização do Brasil a questão da participação como instrumento chave reivindicado pelos movimentos comunitários da cidade de Porto Alegre e outras regiões como um direito de intervir nas decisões em nível local.

Contudo, existem fatos que fragilizam a participação, como, por exemplo, a cooptação de agentes comunitários pelo governo, a contestação da elite que acaba por estancar sua legitimação e a certeza de agentes institucionais ao dizerem que o povo não sabe participar.

²¹Termo emprestado de Sader (1988) e Dagnino (1994).

Enfim, que tipo de capital social está sendo forjado nas democracias participativas? O conceito de capital social tem várias conjugações e não é diferente de sociedade civil que, como visto, possui diversas acepções. Três autores são precursores do referido termo: Bourdieu, (1979, 1980), Coleman (1988) e Putnam (1995, 1996).

Capital social é o “agregado dos recursos atuais ou potenciais, vinculados à posse de uma rede duradoura de relações de familiaridade ou reconhecimento mais ou menos institucionalizadas” (BOURDIEU, 1980 *apud* HIGGINS, 2005, p. 30). Para esse pensador, existem vários tipos de capital²². No entanto, sua pesquisa está centrada no capital social com foco político e distancia-se do sentido de capital humano encontrado na teoria econômica, que não reconhece a reprodução social realizada pelo sistema educativo (HIGGINS, 2005, p. 31).

Coleman e Putnam (2005, p. 31) sustentam que capital social “consiste em um bem comunitário que supõe a existência de grupos homogêneos com valores e interesses comuns”. Com isso, deixam de fora a desigualdade e a reprodução do poder e as desigualdades sociais, lembram esses mesmos autores.

Em Bourdieu, existem dois elementos que compõem o capital social: (1) as redes de relações sociais, nas quais as relações entre os indivíduos de um determinado grupo efetivam-se por meio das trocas materiais e simbólicas e o indivíduo cria um sentimento de pertencimento, ou seja, não se fecha nas relações objetivas moldadas pelo econômico e social e (2) a quantidade e a qualidade de recursos do grupo, que estão vinculadas a extensão da rede de relações que o indivíduo pode mobilizar e ao volume das diferentes formas de capital, seja econômico, cultural ou simbólico, que são propriedades exclusivas de cada um dos agentes a quem o indivíduo está ligado (CAZELLI, 2005).

Ainda segundo o mesmo autor, é no campo que se manifestam as relações de poder e que se estrutura a distribuição desigual do capital social. Assim sendo, são o volume e a extensão sociais que estabelecem o *quantum* (capital social) que cada indivíduo tem em determinado grupo e que decidem se o sujeito se ocupará uma posição dominante ou inferior. Além da noção de campo, entendida como espaço, Bourdieu traz outro conceito chave, o de *habitus*, que diz respeito a um aprendizado passado que orienta a ação, um sistema de esquema que media a relação individual subjetiva do indivíduo com a realidade objetiva social (CAZELLI, 2005).

²² Higgins (2005), a partir da leitura de Bourdieu, elaborou um quadro com vários tipos de capital no campo econômico, tais como: financeiro, cultural, tecnológico, jurídico, organizacional, comercial e simbólico, embora nos trabalhos que Bourdieu trata de capital sejam apontados somente três: econômico, cultural e social, segundo o mesmo autor.

Em Coleman, encontram-se além do capital social, o capital físico e o capital humano. O capital social é produtivo e, por isso, torna-se também capital econômico, dando uma nova definição para o termo na qual não se trate de algo pertencente ao indivíduo, mas dependente do contexto e da estrutura social, visto que ele só acontece nas relações com os outros indivíduos ou grupos (CAZELLI, 2005). Em outras palavras, “É altamente intangível, só existe no espaço relacional por meio e entre as pessoas, está mais associado com mudanças nas crenças e opiniões das pessoas” (HIGGINS, 2005, p. 32).

Para esse sociólogo, o termo “funcional” atribuído ao capital social está fundamentado nos elementos da estrutura social, na função de servir como recursos para os atores individuais atingirem suas metas e interesses. Nesse sentido, existem três aspectos da estrutura social: (1) as obrigações, as expectativas e a confiabilidade; (2) os canais de informação e (3) as normas e sanções efetivas. Esses fatores, juntos ou separadamente, acabam por influenciar as relações, o engajamento e a assistência nas relações dos atores nos grupos sociais (CAZELLI, 2005; HIGGINS, 2005).

O terceiro autor a destacar-se quanto à concepção de capital social é Putnam. Segundo sua teoria, existe uma associação entre responsabilidade cívica, políticas públicas e desenvolvimento econômico. O mesmo ganhou notoriedade a partir da obra *Comunidade e Democracia: a experiência da Itália moderna*, escrita em 1993. Trata-se de uma pesquisa comparativa entre as regiões Norte e Sul da Itália para desvendar o desempenho das instituições públicas no período de 1970 a 1990.

Putnam começa desenvolvendo conceitualmente o que estabelece como instituição e como desempenho. Instituição pode ser compreendida sob dois termos: primeiro, como normas para guiar as decisões coletivas e como arena de conflitos e, segundo, como mecanismos para alcançar propósitos. Conceitua desempenho institucional na direção de um modelo de governança, compreendida como “[...] demandas sociais → interação política → governo → opção de política → implementação” (HIGGINS, 2005, p. 59).

Quanto às relações das instituições políticas com o conjunto da sociedade, Putnam parte de dois supostos: o primeiro, as instituições são moldadas pela política, cujas normas e procedimentos estruturam o comportamento político das pessoas, além de moldar a identidade, o poder e a estratégia dos atores; o segundo, as instituições são moldadas pela história, os indivíduos “escolhem” suas instituições, no entanto, não têm poder de criar as circunstâncias em que vivem (HIGGINS, 2005).

Putnam recorre a Maquiavel no que se refere ao conceito de comunidade cívica para explicar que é o caráter dos cidadãos que determina o fracasso ou o êxito das instituições,

ou seja, sua “virtude cívica” (2005, p. 60). Uma comunidade cívica pode ser reconhecida pela participação nos negócios públicos, no bem público em detrimento do interesse individual, pela igualdade política dos cidadãos – no que diz respeito a direitos e deveres iguais para todos. Embora haja conflito, existem tolerância e respeito pelo posicionamento do outro nas questões públicas, as normas e valores estão presentes nas associações civis que reforçam junto aos seus membros a cooperação, solidariedade e espírito público (HIGGINS, 2005).

Esse cientista político conclui sua pesquisa afirmando que a região Norte da Itália obteve um melhor desempenho institucional devido a uma sociedade civil forte, baseada nos aspectos da comunidade cívica associada a solidariedade, confiança e tolerância de uns para com os outros cidadãos.

As teorias acerca do capital social, em especial na análise comparativa de Putnam, acabam por desestabilizar a deslegitimação proferida pela elite e a ausência de intelecto do povo. Segundo os burocratas institucionais, isso quer dizer que elite e burocratas são, provavelmente, a mesma face de uma moeda, que tentam manter a representação e afastar quem tanto depende do Estado da tomada de decisão.

Sabe-se que inúmeras ferramentas de gestão foram criadas tendo como objetivo, dentre outros, estimular a participação do cidadão e satisfazer a vontade popular ou, pelo menos, garantir a representação do povo por meio de ações públicas capazes de validar o anseio e interesse público. Imagina-se, desse modo, que a ferramenta governamental intitulada de OP seja um forte mecanismo que vem sendo utilizado para legitimar as ações governamentais pela via cidadã e popular, pois,

A democracia participativa promove a subida da população a níveis cada vez mais elevados de participação decisória, acabando com a divisão de funções entre os que planejam e decidem lá em cima e os que executam e sofrem as consequências das decisões cá embaixo (BORDENAVE, 1983, p. 34).

Foi por esse motivo que se estabeleceu a democracia participativa como força motriz dessa investigação, para fortalecer, em nível local, a sociedade civil e suas reivindicações – tão esquecidas pelos políticos profissionais, ou seja, seus representantes diretos.

3.4 Conceitos de Política Pública

Nos estudos sobre políticas públicas (artigos, dissertações, teses, livros) é comum encontrar os termos *polity*, *politics* e *public policy*, *policies*. Assim, para iniciar o diálogo, seus significados foram destacados, como segue:

[...] a palavra política (*polity*) é utilizada para se referir à organização política de um grupo, governo ou sociedade ou a uma sociedade organizada, como uma nação, que tem uma forma específica de governo. Já a palavra política (*politics*) é um conjunto de procedimentos formais e informais que expressam relações de poder e que se destinam à resolução dos conflitos quanto aos bens públicos e políticas públicas (*public policy, policies*) podem ser “*outputs*”, da atividade política (*politics*) e compreendem o conjunto de decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores (CAVALCANTI, 2007, p. 18-19).

Além dos termos citados, existe uma polissemia para a definição de política pública e isso mostra sua complexidade: ela (1) é percebida desde a inação do Estado até sua ingerência; (2) pode ser compreendida como um conjunto de processos; (3) como a análise do governo a partir de grandes indagações públicas até (4) a definição do projeto de governo ou de Estado para a resolutividade do que fora demandado.

Na linguagem de Holfling (2001, *apud* PAESE; AGUIAR, 2012, p. 68), políticas públicas são

[...] formas de interferência do Estado, visando à manutenção das relações sociais de determinada formação social. Se políticas públicas são o “Estado em ação”, “é o Estado implantando um projeto de governo, através de programas, de ações voltadas para setores específicos da sociedade”.

Uma política pública pode ser ainda:

[...] como um conjunto formado por quatro processos que compreendem: o estabelecimento de uma agenda de políticas; a especificação de alternativas a partir das quais as escolhas vão ser realizadas; a escolha dominante entre o conjunto de alternativas disponíveis e, finalmente, a implementação da decisão (KINGDON, 2003, *apud* CAPELLA, 2005, p. 2).

Para Kingdon (1995, *apud* PAESE; AGUIAR, p. 68) políticas públicas é um processo baseado em três fatores: “i. Na argumentação; ii. No debate em torno das ideias; iii. Nas formas distintas em se entender e interpretar os problemas” e, por isso mesmo, encontram-se em movimento e transformação.

Para iluminar uma obviedade que por vezes é entendida no campo particular, buscou-se o entendimento de Rua (2009, p. 20-21) que diz que:

[...] por mais óbvio que possa parecer, as políticas públicas são “públicas”. Embora as políticas públicas possam incidir sobre a esfera privada (família, mercado, religião) elas não são privadas. [...] a dimensão “pública” de uma política é dada não pelo tamanho do agregado social (grandes ou pequenos grupos) sobre o qual ela incide, mas pelo seu caráter jurídico “imperativo”. Isto significa que uma das suas características centrais é o fato de que são decisões e ações revestidas do poder extroverso e da autoridade soberana do poder público.

De acordo com o que foi delineado pelos teóricos citados, política pública se configura como a atuação do Estado a partir do que foi decidido na agenda e, anteriormente a isso, do problema pautado como relevante pelos atores e formuladores de política. São vários

os autores que se ocuparam e que se ocupam em estudar e em definir o que é uma política pública. Essas atividades envolvem diferentes áreas do conhecimento, como a ciência política, a sociologia, a economia, a gestão e a administração públicas, a antropologia, o direito, dentre outras.

Como nos demais temas até aqui tratados, não existe uma definição unânime de política pública, tendo em vista que uma essa envolve uma gama de interesses e de grupos de interesses desde a possibilidade de sua inclusão como demanda numa agenda governamental.

Política pública pode então ser definida como “[...] colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente)” (SOUZA, 2006, p. 26) numa arena de disputa, na qual nem sempre vence o problema mais emergente, mas sim aquele que está no foco das atenções. Pode-se entender a partir da compreensão de alguns estudiosos:

Mead (1995) a define como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas e Lynn (1980), como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Peters (1986) segue o mesmo veio: política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Dye (1984) sintetiza a definição de política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”. A definição mais conhecida continua sendo a de Laswell, ou seja, decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz (SOUZA, 2006, p. 24).

A política pública surge nos Estados Unidos como área do conhecimento e disciplina acadêmica – subárea da ciência política – para entender não a teoria, mas a ação governamental: como e porque os governos optam por determinadas ações. Foi introduzida no governo dos EUA por Robert McNamara em 1948 como ferramenta das decisões governamentais e é produto da Guerra Fria e da tecnocracia. Tal panorama difere do que aconteceu na Europa, onde a política pública se apresenta como um desmembramento e análise das teorias sobre o papel do Estado e do governo (SOUZA, 2006). Em outras palavras, os EUA estudam a ação e a Europa analisa a teoria das políticas públicas.

Para a referida autora, o campo das políticas públicas possui quatro fundadores: H. Laswell, H. Simon, C. Lindblom e D. Easton. Na década de 1930, Laswell (1936) introduz a expressão “*policy analysis*” numa tentativa de conciliar conhecimento científico e produção dos governos, tentando estabelecer o diálogo entre cientistas sociais, grupos de interesse e governo.

Simon (1957) chamou de problema a racionalidade limitada dos *policymakers*, que poderia ser melhorada por meio do conhecimento racional, enquadrando e aperfeiçoando os decisores para os resultados desejados.

Em Lindblom (1959;1979), fazia-se necessário, além do racionalismo, incluir as relações de poder, o papel das eleições, das burocracias, dos partidos e dos grupos de interesse à formulação e à análise de políticas públicas.

Por fim, Easton (1965) definiu a política pública como um sistema, uma relação entre formulação, resultados e o ambiente, na qual se recebem *inputs* dos partidos, da mídia e dos grupos de interesse, que acabam por influenciar no seu resultado final (SOUZA, 2006).

Em Souza (2006), encontram-se vários modelos de formulação e análise de políticas públicas como (1) os tipos da política pública; (2) o incrementalismo; (3) o ciclo da política pública; (4) o modelo de “*garbage can*”; (5) a coalizão de defesa; (6) as arenas sociais; (7) o modelo do “equilíbrio interrompido” e (8) os modelos influenciados pelo “novo gerencialismo público” e pelo ajuste fiscal.

Para Theodor Lowi (1964; 1972, *apud* SOUZA, 2006), existem quatro tipos de política pública: distributivas, regulatórias, redistributivas, constitutivas²³. Distributivas são as decisões tomadas pelo governo que geram impactos mais individuais que universais, para determinados grupos sociais ou regiões. Regulatórias são aquelas mais visíveis ao público e envolvem burocracia, políticos e grupos de interesse. Redistributivas atingem maior número de pessoas e impõem perdas concretas para determinados grupos sociais e ganhos incertos e futuros para outros. Constitutivas são as que lidam com procedimentos, competências, regras da disputa política e da elaboração de políticas públicas (SOUZA, 2006; SECCHI, 2012).

Outra forma para compreender a política pública é por meio do ciclo da política pública, que se delinea a partir de seis momentos: (1) definição de agenda, (2) identificação de alternativas, (3) avaliação das opções, (4) seleção das opções, (5) implementação e (6) avaliação.

Os governos definem suas agendas baseados em três fatores: primeiro no problema, segundo na construção da consciência coletiva acerca de um problema e terceiro, com ênfase nos participantes visíveis que definem a agenda – como os políticos, a mídia, os partidos e os grupos de pressão – e nos invisíveis que pensam as alternativas para as políticas, como os acadêmicos e a burocracia (SOUZA, 2006).

²³Exemplos de políticas públicas distributivas: pavimentação e iluminação de ruas e distribuição de cadeiras de rodas para deficientes físicos; regulatórias: trata-se da normatização de políticas através da criação de Leis, como o Plano Diretor de uma cidade; redistributivas: Isenção ou diminuição do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) para a população de baixa renda e acréscimo do mesmo imposto para estratos da sociedade com melhor poder aquisitivo. Disponível em: <https://profwalfredoferreira.files.wordpress.com/2014/02/azevedo-sergio-discutindo-modelos-e-alguns-problemas-de-implantac3a7c3a3o1.pdf>, e as constitutivas: regras da participação da sociedade civil em políticas públicas. Acesso em: 04 jan. 2018.

Segundo a autora, no modelo de arenas sociais a política pública é uma iniciativa dos chamados “empreendedores políticos”. Um evento transforma-se em problema quando as pessoas entendem que é necessária uma ação. Assim, os *policy makers* do governo dão atenção a determinadas questões e acabam por isolar outros problemas.

Os decisores e formuladores podem ser persuadidos por meio de indicadores que tratam da dimensão do problema, dos desastres ou da recorrência do problema, da demonstração das falhas e dos resultados da política implementada.

Os *policy community* conseguem influenciar e incluir na agenda pública problemas que necessitam ser resolvidos, estando inclusive dispostos a investir recursos variados objetivando retorno futuro de suas demandas. Em geral, possuem redes sociais com conexões amplas que envolvem instituições, grupos e indivíduos (SOUZA, 2006).

Modelos influenciados pelo “novo gerencialismo público” e pelo ajuste fiscal restritivo de gasto tem como objetivo a eficiência, credibilidade e a delegação da política pública para instituições. Esse novo foco dá-se devido à crise fiscal e ideológica do Estado e ao declínio do pluralismo norte-americano sobre políticas públicas.

Sob influência do trabalho de Olson (1965), os interesses comuns que guiam os processos decisórios não resultam necessariamente de ação coletiva, mas de *freeriding*, em que os interesses de poucos são mais propensos de se organizarem do que os interesses difusos de muitos pois, segundo o autor, existe um interesse público que não é a soma dos interesses dos grupos. Diante dessas considerações, a política pública deveria resultar da análise racional (SOUZA, 2006).

Dessa maneira, a racionalidade e a eficiência seriam apreendidas por meio de políticas públicas de desregulamentação, de privatização e de reformas no sistema social. Já a credibilidade está associada à presença de regras e à ausência do poder discricionário de políticos e burocratas, principalmente quando se trata de políticas monetárias, tomando a direção de um novo desenho das políticas públicas.

Percebe-se que o novo gerencialismo público retira do Estado a implementação de políticas e delega aos órgãos “independentes” na esfera nacional e internacional, no jogo político e nos ciclos eleitorais. Além disso, em consonância com os organismos multilaterais e de normas constitucionais, foram implementadas políticas públicas participativas na tentativa de inclusão de grupos sociais e de interesses para suas formulações e acompanhamentos no Brasil. Destacam-se nesse contexto os conselhos comunitários e o Orçamento Participativo, que são compreendidos como eficientes (SOUZA, 2006).

Há autores, como Cavalcanti (2007), que distinguem análise de políticas públicas de avaliação de políticas públicas. Neste trabalho, optou-se por realizar a avaliação e, com esteio em vários teóricos, procurou-se apropriar conceitualmente da referida expressão, por tratar-se sobre política pública e seus modelos de análise.

Faria (2005) empreende uma crítica aos processos de avaliação de políticas públicas que compreendem a avaliação apenas como a última etapa do ciclo de políticas, essa diminuta visão definia-a como,

a) atividade destinada a aquilatar os resultados de um curso de ação cujo ciclo de vida se encerra; (b) a fornecer elementos para o desenho de novas intervenções ou para o aprimoramento de políticas e programas em curso; e (c) como parte da prestação de contas e da responsabilização dos agentes estatais, ou seja, como elemento central da *accountability* (FARIA, 2005, p. 97-98).

O ápice da avaliação de políticas e de programas públicos ocorreu nos Estados Unidos na década de 1960. De acordo com as investigações de Guba e Lincoln *apud* Faria (2005), revelaram-se, neste país, a existência de quatro gerações de pesquisas avaliativas a partir de 1930. As pesquisas tratavam das políticas de maneira técnica, descritiva, julgadora e reativa, respectivamente, como se vê a seguir:

[...] (1) um início com um viés mais técnico, no período do New Deal; (2) uma “geração” mais “descritiva”, predominante desde a Segunda Guerra Mundial até meados da década de 1960; (3) uma que enfatizava a oferta de “julgamentos” abalizados, prevalecente entre meados dos anos de 1960 e meados da década seguinte, ou seja, quando da avaliação dos polêmicos programas da “Guerra à Pobreza” (*War on Poverty*) e da “Grande Sociedade” (*Great Society*); e, finalmente, (4) uma “geração” “reativa”, característica dos anos Reagan (1989, *apud* FARIA, 2005, p. 98).

A avaliação no seu auge serviu como instrumento de planejamento aos formuladores de políticas e gerentes do alto escalão governamental dos Estados Unidos na tentativa de entender o gasto público, de gerar conhecimento da ação estatal e de controlar burocratas/implementadores. Nela predominava o desenho *top-down*. A partir da década de 1970, o excesso de otimismo de forma racional/instrumental dos resultados das avaliações fez alterar de *top-down* para abordagens e metodologias *bottom-up*, conforme Albaek (1998, *apud* FARIA, 2005).

As funções da avaliação – informação, realocação e legitimação – e os atores políticos dominantes teriam sofrido alterações, de acordo com Derlien (2001, *apud* FARIA, 2005), no período de 1960 a 1990. A avaliação com foco na informação migrou para a realocação devido ao *New Public Management*. Os avaliadores passaram de administradores dos programas para auditores e Ministérios da Fazenda, que elaboram o orçamento geral

dando ênfase a medição, no qual o mais importante era a quantidade e não a qualidade das políticas (FARIA, 2005).

Se a institucionalização da avaliação de políticas públicas norte-americana serviu, em parte, para conter os gastos governamentais, na América Latina não foi diferente. Porém trouxe também o viés da eficiência, da produtividade, da flexibilidade dos governos, da transparência e da responsabilização dos gestores, bem como a afirmação da ausência de competência do Estado, e, com isso, a colaboração com a privatização de funções, bens e serviços. Esse foi o mote da reforma gerencialista de modernização do Estado: a diminuição de sua ação. Por isso, “[...] Wiesner Duran chama a avaliação de ‘*proxy* do mercado na administração pública’”, lembra Mokate (2002, *apud* FARIA, 2005, p. 100).

Em Faria (2005) encontram-se quatro tipos de avaliação: (1) instrumental: cujo objetivo é criar mecanismos de apoio às decisões governamentais; (2) conceitual: circunscrito aos técnicos institucionais para melhor compreender a natureza, o modo de operação e o impacto do programa, sem possuir a intenção de mudança imediata; (3) como instrumento de persuasão: os tomadores de decisão utilizam-na para conseguir adeptos para mudanças que eles acreditam ser necessárias em políticas ou programas; (4) o tipo “esclarecimento”, que devido ao conhecimento em avaliações pode impactar redes de profissionais, formadores de opinião e *advocacy coalitions* e, com isso, causar alteração na agenda governamental.

Para Cavalcanti (2007), ainda que seja exagerado, pode-se se dizer que há tantos tipos de avaliação quanto o número de autores que a abordam e isso se dá tanto para análise de políticas públicas como para avaliação de políticas públicas. Não é à toa que a respectiva autora faz uma séria distinção entre ambas: a análise consegue vislumbrar a política de forma global e a avaliação apenas como uma esfera do ciclo de políticas públicas, razão pela qual é criticada por Faria (2007) ao tratar do ciclo da política numa nova abordagem, de caráter gerencialista.

Entendemos essa mesma concepção quando Cotta (2001, *apud* FARIA, 2005, p. 101) diz que a avaliação “é uma atividade que, por suas próprias características, exige que estas condições sejam intencional e meticulosamente criadas, sob pena de se comprometer todo o esforço despendido”. Por essa razão, a avaliação não deve ser compreendida somente como uma etapa do ciclo de políticas.

Contudo, é possível concordar também com o pensamento de Rua (2009), Souza (2006), Faria (2005) e Lowi (1964) por estes designarem política pública como pública e, conseqüentemente, representando a ação do Estado, dado que entendem que a avaliação de uma política não se legitima somente em uma etapa do ciclo da política – e porque a política

estudada nesta pesquisa, o orçamento participativo/participação, é do tipo redistributiva, a qual acontece numa arena, onde existem interesses e atores distintos que ali reivindicam direitos para uma parcela maior da população.

3.5 A política do Orçamento Participativo no Brasil

Na década de 1970, o momento era de grande ebulição dos movimentos sociais urbanos a clamar por justiça e direitos sociais. Assim, surgiram relatos das primeiras experiências de participação popular na tomada de decisões em nível local²⁴, que, conforme Oliveira (1989, *apud* PIRES, 2001, p. 42), eram “[...] formas de planejamento democrático, no nível municipal, apoiadas na consulta popular, que pressupunha a organização da comunidade e a vontade política de descentralizar o poder de decisão”.

Nesse período, vivia-se a ditadura militar e a imposição do predomínio do bipartidarismo, formado pela Aliança Renovadora Nacional (ARENA), detentora do poder, e pelo Movimento Democrático Brasileiro (MDB), a lutar pelo poder. A forma de governar desse regime estava embasada na centralização do poder, da tomada de decisão e dos recursos financeiros. Como resistência, persistia-se na luta pelo retorno dos direitos políticos e da democracia, acabando por emergir instrumentos capazes de transpor ou enfrentar tais barreiras, como relata Pires:

Assim sendo, encarava o planejamento participativo como um, entre outros, instrumento de aprofundar a luta. Enquanto o governo federal, nas mãos dos militares, centralizava e formava uma casta de burocratas para tomar decisões, o segmento progressista do MDB propunha e tentava praticar a descentralização e decidir juntamente com a população das cidades que governava. [...] o planejamento participativo, nas mãos do antigo MDB e posteriormente PMDB, serviu para levar a cabo o enfrentamento ao regime militar (PIRES, 2001, p. 43- 44).

No início dos anos de 1980 surge o Partido dos Trabalhadores (PT), formado por sindicalistas e lideranças de comunidades de base, de setores marxistas leninistas, que traz no seu bojo a defesa do planejamento participativo, cuja proposta de participação popular possui características que a diferencia das demais formulações até então elaboradas.

De acordo com Pires (2001), o objetivo do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) era colocar em xeque o regime militar. Por isso, defendia a participação popular. O intuito do PT era transformá-lo em instrumento para dar voz e vez para tantos homens e mulheres comuns para além do voto nas urnas. Verifica-se, dessa forma, que o OP

²⁴Segundo Fedozzi (2008), o Orçamento Participativo surgiu no Brasil no período de sua redemocratização, iniciado institucionalmente em 1985. Ainda, é somente com a chegada ao poder dos partidos de esquerda que ocorre uma ampliação e uma inovação na forma de fazer e de pensar o Orçamento Participativo.

tanto pode ser utilizado para reafirmar o *status quo*, como para ressignificar espaços de luta.

Ribeiro e Grazia (2003, p. 19) afirmam que foi “Após a experiência pioneira de democratização do orçamento realizada por Vila Velha/ES²⁵²⁶, no período de 1986/88 [...]”, que aconteceram novas administrações tendo como princípio a participação. Os autores reiteram ainda que o OP teve seu principal holofote com a exitosa experiência de Porto Alegre, em 1989, na gestão do prefeito Olívio Dutra, com o jeito petista de governar.

Para os autores Avritzer e Navarro (2003, p. 15), “O Orçamento Participativo é a experiência mais bem-sucedida de política participativa no Brasil”. Isso significa a possibilidade da construção de uma democracia alicerçada em práticas libertadoras capazes de amenizar as desigualdades sociais, econômicas e políticas.

Como o OP é uma política que permeia o orçamento público, faz-se necessário entender não somente a política, mas também o termo orçamento público a partir das Finanças Públicas, ramo da Ciência Econômica que conforme Dalton (1980, *apud* PIRES, 2001, p. 5) “Trata da despesa e da renda dos poderes públicos, bem como da coordenação entre ambas [...]” ou de acordo com Gélédan e Brémond (1988, *apud* PIRES, 2001, p. 5), “ato pelo qual são previstas e autorizadas às receitas e as despesas do Estado para um determinado período”.

Com efeito, o orçamento público é, nas palavras de Pires (2001, p. 5-6):

1 como estrutura, um conjunto organizado de informações financeiras em que se estima a receita e se prevêem as despesas de uma unidade de governo para um período futuro. [...]

2 um instrumento de planejamento e controle dos recursos financeiros dos governos, visando assegurar seu melhor uso e transparência na aplicação.

[...]

4 a expressão de um conjunto de decisões políticas em torno da arrecadação e da aplicação de recursos (escolhas, prioridades), visando determinados objetivos. [...]

5 uma das faces da intervenção do governo na economia.

O orçamento público é assim, um jogo de poder político, no qual a correlação de forças existentes na sociedade – partidos políticos, governo, sindicatos, sociedade civil organizada, terceiro setor e *lobbyistas* – exercem pressão para que suas reivindicações sejam validadas na peça orçamentária, que é criada por um corpo técnico a partir da mensuração de estimativa de receita e da fixação de despesa e embasada em informações presentes, passadas e em objetivos futuros.

²⁵Pires traz as experiências de Piracicaba SP, Lajes SC, Campinas SP, Vila Velha ES, Boa Esperança ES, Rio Branco AC, Toledo PR, Prudente de Morais e Juiz de Fora MG, Pelotas RS, como ocorridas no período que vai mais ou menos de 1975 a 1986 (PIRES, 2001).

²⁶Silva Filho (2002), em artigo intitulado “Bernardo de Souza – A gênese de um líder”, relata que o referido político, eleito em 1982, pelo MDB, para governar a cidade de Pelotas/RS, implantou, pioneiramente, o programa “Todo Poder Emanar do Povo”, por meio do qual a população participava da elaboração do orçamento. Disponível em: <http://www.pelotas13horas.com.br/noticia/bernardo-de-souza---a-genese-de-um-lider-e8a1484c-cf97-4af4-96f9-c9f57ea4ba2d>. Acesso em: 23 set. 2018.

Após a elaboração da peça orçamentária²⁷ pelo poder Executivo, este encaminha para apreciação pelo poder Legislativo, que poderá aprová-la, solicitar emendas aditivas ou modificativas e, após as alterações necessárias, é feita à redação final, que recebe o nome de “Autógrafo” e posteriormente retorna ao poder Executivo para veto e/ou sanção.

Para além da questão orçamentária, o OP no sentido de participação, como discorre Pires (2001),

[...] representa mais um passo no sentido do aperfeiçoamento político. Nele, não somente os parlamentares devem participar das decisões sobre finanças e políticas públicas: **a população organizada, a sociedade civil assume papel ativo, passa a ser agente e não mero paciente. Ocorre uma radicalização democrática [...]. Na arena em que se dá a disputa por recursos públicos escassos, os cidadãos exercem o seu direito e o seu dever de participação na definição dos rumos da ação governamental.** A prática continuada da gestão leva a que, de um lado, o governo vá paulatinamente abandonando a tentação de fazer valer sempre o seu ponto de vista e, de outro lado, a população vai adquirindo visão de conjunto sobre a escassez de recursos e sobre a infinidade de demandas que se apresentam ao governo (PIRES, 2001, p. 35-36, grifo nosso).

Imagina-se que essa política surge como ferramenta para a democratização tanto dos problemas como das soluções encontradas para tais, não só pelo governo e esfera representativa da sociedade, mas sob um novo olhar do ponto de vista político e social, pois entra em cena a sociedade para dialogar acerca de suas necessidades com a gestão pública em nível local (SANTOS, 2012).

O OP como instrumento de gestão municipal e adoção de práticas diferenciadas – cuja inovação resulta na abertura de canais para a participação popular no processo orçamentário – vai desde o planejamento dos recursos e despesas, passando pela execução, efetivação e controle, todos interligados uns com os outros em um grande ciclo que se renova e se corrige cotidianamente, fazendo da transparência um novo elemento de gestão.

Em Santos e Avritzer (2002), encontra-se outro significado para OP. Esses autores informam que,

[...] é uma forma de rebalancear a articulação entre a democracia representativa e a democracia participativa baseada em quatro elementos: a primeira característica do OP é a cessão da soberania por aqueles que a detêm como resultado de um processo representativo local [...]. Todos os cidadãos são tornados, automaticamente, membros das assembleias regionais e temáticas com igual poder de deliberação; em segundo lugar, o OP implica a reintrodução de elementos de participação local, tais como as assembleias regionais [...] tais como os conselhos [...], representando, uma combinação dos métodos da tradição de democracia participativa; em terceiro lugar, o OP baseia-se no princípio da auto-regulação soberana, ou seja, a participação envolve um conjunto de regras que são definidas pelos próprios participantes [...]

²⁷A peça orçamentária é um documento complexo e repleto de termos técnicos. Dessa forma, para quem quer ingressar nesse conhecimento, sugiro como ponto de partida, a Lei 4.320/64 que estabelece normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal (SANTOS, 2012).

(*apud* AVRITZER, 2003, p. 14-15); em quarto lugar, o OP se caracteriza por uma tentativa de reversão das prioridades de distribuição de recursos públicos [...] que privilegia os setores mais carentes da população (AVRITZER, 2003, p. 15).

Essa hibridação entre democracia representativa e democracia participativa cria uma atmosfera de maior responsabilidade da sociedade civil ao fazer parte da tomada de decisão, conformando ou rivalizando com seus representantes diretos, ou seja, com os ocupantes dos poderes Executivo e Legislativo, que se sentem muitas vezes ameaçados por estarem partilhando o poder.

Dados de 1997 a 2000 da Frente Nacional de Participação Popular (FNPP), relatados por Ribeiro e Grazia (2003), asseguram que no período existiam somente 103 experiências participativas: 50% delas em prefeituras do PT, seguidos de 13% do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), 11% de administrações do Partido Socialista Brasileiro (PSB) e os demais 26% distribuídos em gestões do PMDB, Partido Democrático Trabalhista (PDT), Partido Popular Socialista (PPS), Partido Verde (PV), Partido da Frente Liberal (PFL) e Partido Trabalhista Brasileiro (PTB).

Avritzer (2016), em pesquisa mais recente, atualiza esses dados para 201 municípios até o ano de 2004. Porém, o País possui 5.570 municípios, o que significa dizer que embora a participação popular tenha sido garantida pela Constituição Federal de 1988 (CF/88), os dados demonstram que ainda está longe de atingir um patamar desejado²⁸.

Cabe destacar que na referida Carta Magna, no Capítulo IV – Dos Direitos Políticos, em seu Art. 14, estabelece que "A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: I – plebiscito, II – referendo; III – iniciativa popular" (p. 14). Esses dispositivos garantem ao cidadão participar, democraticamente, da esfera legislativa.

Na esfera jurídica, no Capítulo I – Dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos, o Art. 5º reza que "todos são iguais perante à lei", com destaque para o Inciso LXXIII, que diz:

[...] qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência [...] (CF, 1988, p. 10).

²⁸ De acordo com dados mais recentes de Wampler (2007) e Avritzer (2016), os mesmos asseguraram que houve considerável aumento no número de municípios que adotaram o OP como ferramenta de gestão, embora exista uma discrepância nos dados, visto que o primeiro autor traz mais de 250 prefeituras, enquanto o segundo, 201 cidades.

É notoriamente visível que a CF/88 é observada por políticos e estudiosos como uma Constituição “Cidadã”, embora tenha sofrido emendas pela maioria dos governos posteriores a sua promulgação, e, por conseguinte, muitos direitos tenham sido solapados – principalmente durante os governos neoliberais, ainda que não seja restrito somente a esses.

Contudo, para além das fronteiras geográficas, a política do OP, genuinamente brasileira, está presente em todos os Continentes e merece posterior estudo, tendo em vista que geralmente as políticas públicas, de maneira exógena, são trazidas da Europa ou dos Estados Unidos para serem replicadas nos países latino-americanos, principalmente no Brasil.

3.6 A escala e os graus da participação

Pateman (1992), em seu livro *Participação e teoria democrática*, traz a questão da participação a partir de três autores: Rousseau, Mill e Cole. Rousseau é considerado pela autora como o teórico por excelência da participação e seu trabalho *O contrato social* como vital para a democracia participativa.

Para referida autora, Rousseau desenvolve seu pensamento a partir da ideia da participação individual do cidadão no processo político de tomada de decisões, elevando a participação a um patamar mais alto que um simples complemento de arranjos institucionais, o que acaba por provocar um efeito psicológico nos que participam, tendo como consequência a constituição de uma inter-relação entre as instituições e as atitudes psicológicas do indivíduos dentro delas.

De acordo com Pateman (1992), existe uma deturpação na interpretação da teoria de Rousseau acerca do sistema político ideal. Primeiramente, para que um sistema participativo funcione a contento são necessárias certas condições econômicas. Nesse sentido, defendia uma sociedade representada por pequenos proprietários camponeses, na qual houvesse igualdade e independência econômica. Na sua idealidade estava posto que “nenhum cidadão fosse rico o bastante para comprar o outro e em que nenhum fosse tão pobre que tivesse que se vender” (PATEMAN, 1992, p. 36) e isso seria possível se todo homem possuísse uma propriedade.

Ao passo que era preciso independência e igualdade, Rousseau também trazia um aspecto contraditório para sua teoria: o de tornar os indivíduos interdependentes como condição *sine qua non* para preservar essa igualdade e essa independência, mas é justamente a situação participativa que “freia” a ação individual para realizar algo que não tenha a

cooperação dos seus pares, dos outros ou da maioria dos cidadãos. É isso que faz com que o cidadão torne-se dependente de sua própria *pólis*, na medida em que a participação independente de cada indivíduo representa o reforço dessa interação (PATEMAN, 1992).

Outro ponto controverso na mesma obra é o fato de que Rousseau elaborou a ideia de que as leis devem governar e não os homens. Na interpretação de Pateman (1992), o papel da participação faz-se presente, visto que os homens devem ser governados pela situação política que os mesmos criaram, impossibilitando governantes individuais. Os cidadãos são iguais, mas independentes – não dependem de ninguém para votar ou opinar na assembleia política. A única política a ser aceita é aquela em que os benefícios e encargos são igualmente compartilhados, pois o processo de participação garante que a igualdade política prevaleça nas assembleias em que as decisões são tomadas (PATEMAN, 1992).

Sobre a tomada de decisões, Rousseau preferia os grupos organizados à manifestação individual, pois esses grupos poderiam querer que prevalecessem suas vontades particulares. Seu argumento resulta do próprio processo participatório, pois os indivíduos não organizados poderiam se unir em prol de interesses comuns. Contudo, seria difícil que essas associações tácitas tivessem apoio para políticas que favorecessem a si mesmas. No seu sistema participativo, “[...] Rousseau esclarece dois pontos: em primeiro lugar, que, para Rousseau, a “participação” acontece na tomada de decisões; em segundo lugar, que ela constitui, como nas teorias do governo representativo, um modo de proteger os interesses privados e de assegurar um bom governo” (PATEMAN, 1992, 38).

Para Rousseau, a participação tem como função principal a educação no sentido mais amplo. O indivíduo, dentre outras coisas, aprende que, caso também queira a cooperação dos outros, o que tem que ser levado em consideração são os assuntos mais abrangentes, não seus imediatos interesses privados. Aprende também que o interesse público e o privado estão ligados, que a lógica do sistema participativo é o indivíduo deliberar com o seu senso de justiça.

Assim, o sistema participativo se torna autossustentável porque as qualidades exigidas do cidadão são aquelas que o próprio processo de participação desenvolve e estimula: quanto mais ele participa, mais se torna capacitado, existindo uma estreita ligação entre participação e controle. A segunda função da participação é que ela permite que as decisões coletivas sejam melhor aceitas pelo indivíduo. A terceira função é a de integração, que nutre a sensação de que cada cidadão “pertence” à sua comunidade (PATEMAN, 1992).

O segundo teórico da participação apresentado por Pateman (1992) é John Stuart Mill. De acordo com a autora, Mill defende que um bom governo se distingue por dois

aspectos: o primeiro, se ele é capaz de promover a boa administração dos assuntos da sociedade através das faculdades morais, intelectuais e ativas existentes entre seus membros e o segundo, a presença de uma influência atuando sobre a mente humana, de critério para julgar as instituições políticas – sob a perspectiva que elas promovem esse avanço mental na comunidade. Tanto o governo quanto as instituições têm como princípio basilar o conteúdo educativo, em seu sentido mais amplo. Só existe desenvolvimento do caráter e do espírito públicos em contextos de instituições populares, participativas.

Por esses dois aspectos – educativo e inter-relacional –, existe uma aproximação entre Mill e Rousseau. Ambos consideram que essas qualidades se desenvolveram por meio da participação. Mill foi influenciado pela obra *Democracia na América*, de Tocqueville, em especial quando trata das instituições políticas locais, da centralização e dos perigos do desenvolvimento de uma sociedade de massas. Disse Mill que democracias restritas ao governo central podem causar liberdade política às avessas. Ele também indagou sobre o sentido do sufrágio universal e da participação somente no governo nacional – já que o indivíduo não foi preparado em nível local para essa participação – e se é nesse nível que ele aprende a se autogovernar, pois os indivíduos em um grande Estado somente participam efetivamente do governo da “grande sociedade” se a participação for fomentada e desenvolvida em nível local.

É em nível local que está o efeito educativo da participação, em que as coisas que são tratadas afetam a vida cotidiana do indivíduo e no qual esse pode ser eleito e dedicar-se ao administrativo. É no local que ele “aprende a democracia”, visto que para Mill “[...] somente praticando o governo popular em pequena escala que o povo terá alguma possibilidade de aprender a exercitá-lo em maior escala” (1963, *apud* PATEMAN, 1992, p. 46).

Mill tinha uma predileção pelas pessoas educadas e acreditava que essas deveriam ser eleitas para ocuparem cargos em todos os níveis políticos, pois eram imbuídas de prudência, de temperança e de justiça, virtudes necessárias para se fazer um bom governo. No entanto, o referido teórico não consegue dar conta da questão da prestação de contas que essa elite bem educada e política deveria fazer aos demais. A bem da verdade, Mill adotou a representação proporcional de Hare e o sistema do voto pluralista, ao passo que rejeitou o argumento de Rousseau de que para a participação efetiva acontecer é preciso haver igualdade política. Com isso, sua definição de participação se distancia da versão rousseauiana, visto que até os representantes eleitos não deveriam legislar, mas sim uma comissão eleita pela Coroa, restando aos representantes do povo somente a discussão (PATEMAN, 1992).

Se Mill distancia-se de Rousseau na definição do termo “participação”, aproxima-se quanto às suas outras duas funções na tomada de decisões e na sua integração. Acrescentou a teoria da participação à questão em nível local e dissertou sobre seu efeito educativo na área industrial, pois no ambiente laboral a participação educa o trabalhador para atuar nas atividades públicas.

O último teórico da participação mencionado por Pateman (1992) foi G. D. H. Cole. Este autor foi influenciado por Rousseau, William Morris e Marx e elaborou um esquema de como uma sociedade participativa poderia ser organizada e implantada na modernidade. Consequentemente, a participação está na centralidade de sua investigação, tendo começado a partir de associações. Para ele, se o indivíduo quiser se autogovernar, ele necessita participar da tomada de decisões das associações que faz parte. As associações, por sua vez, devem ser livres para poder controlar seus assuntos e para se autogovernarem precisam ser iguais em poder político.

Cole acompanha o argumento de Rousseau de que a vontade é a base da organização social e política, não a força. Para transformar essa vontade em ação sem afetar sua liberdade individual, os homens necessitam participar não somente na organização, mas também na regulação de suas associações. Significa dizer que é preciso a participação total da população nos assuntos da comunidade.

A teoria de associações de Cole, revela Pateman (1992), está diretamente ligada a teoria da democracia pelo princípio de função, pois a democracia só é verdadeira se houver função ou propósito. Assim, uma associação deve ter seu propósito definido na sua fundação, inclusive os objetivos a serem perseguidos pelos seus membros. Em outras palavras, faz-se necessário o governo representativo nas associações. No entanto, as formas de representação são enganosas. Primeiro, porque negligenciaram o princípio de função – pois não existe uma função definida para o representante: o indivíduo é representado em tudo. Segundo, nas instituições parlamentares o eleitor não escolhe seu representante, nem tampouco o controla: o próprio sistema se encarrega de excetuar o direito de participação do homem comum, enquanto o sistema de representação funcional implica justamente a participação do homem comum.

Cole acompanha Rousseau e Mill no que tange a função educativa da participação em nível local e nas associações locais. Se em Rousseau o *locus* da participação deu-se entre os camponeses, Cole já na vida moderna transfere esse *locus* para a indústria. Essa seria uma boa arena para revelar a educação advinda da participação. Na indústria – novo espaço de escravidão – existe a relação de superioridade, de subordinação, de subserviência e de

servidão política. Se o trabalhador da indústria pudesse autogovernar-se, se houvesse uma base participativa, haveria uma transformação para a democracia em larga escala.

Cole novamente concorda com Rousseau ao dizer que só poderia haver uma igualdade de poder político se houvesse uma igualdade econômica, pois o que existia nas urnas era tão somente uma democracia abstrata e o poder político ofuscava a desigualdade existente. Essas desigualdades (social, política e econômica) são um golpe fatal para uma democracia verdadeira e para o processo de participação (PATEMAN, 1992).

Sob o “socialismo de guilda” a humanidade existente no trabalho – na indústria – seria reconhecida e, por conseguinte, os direitos também, principalmente no que diz respeito a equiparação da posição social, o que levaria à igualdade de independência e à equiparação de ganhos que resultaria, por fim, na destruição da remuneração por tarefa e na própria abolição das classes. Nesse sentido, em primeiro lugar, sob o prisma do sistema participativo, nas indústrias não haveria mais administradores de um lado e, do outro, os homens, mas um grupo de pessoas iguais para a tomada de decisões. Em segundo lugar, a organização participativa na indústria conseguiria abolir o medo de desemprego do homem comum, ou seja, a desigualdade na segurança do emprego. A teoria democrática de Cole, portanto, depende da igualdade da posição social na indústria (PATEMAN, 1992).

Além dos autores apresentados por Pateman (1992), outros teóricos abordam o termo participação como Marcelo Souza (2003), Bordenave (1983), Maria Luiza de Souza (1999).

O ato de participar significa tomar parte de alguma coisa, envolver-se com alguma atividade. Sendo assim, como afirma Souza (1999, p. 81), "A participação é processo social que existe independente da interferência provocada por um ou outro agente externo". A autora vai além na sua conceituação ao dizer que,

A participação não é uma questão do pobre, do miserável, ou do marginal; é questão a ser refletida e enfrentada por todos os grupos sociais que não chegam a penetrar as decisões que dizem respeito às suas condições básicas de existência. Por esse ângulo, a participação, longe de ser política de reprodução da ordem, é, sobretudo, questão social (SOUZA, 1999, p. 81).

É por meio da participação que o munícipe exerce a cidadania, pois ao sugerir, indagar, questionar, propor e intervir nos assuntos da cidade onde reside, ele passa a sentir-se participante do destino dela, a participar. Assim, participar é dividir com o outro o poder que se tem.

Para Bordenave (1983, p.12), “A participação está na ordem do dia devido ao descontentamento geral com a marginalização do povo dos assuntos que interessam a todos e

que são decididos por poucos”, além de ser “uma necessidade fundamental do ser humano, como o são a comida, o sono e a saúde” (*Ibidem*, p. 16).

A democratização das decisões entre Estado e Sociedade Civil representa a cogestão dos assuntos públicos pelo cidadão comum²⁹, quer este esteja ligado a associações, quer esteja em sua individualidade.

Existem várias formas de participação: a participação de fato, existente no contexto familiar e na igreja; a espontânea, que está vinculada a formação de grupos de vizinhos e amigos; a imposta, que pode ser percebida nas tribos indígenas por meio das cerimônias de iniciação e nos rituais de passagem; a voluntária, quando o grupo é formado pelos próprios participantes para a criação de sindicatos ou de partidos políticos; a provocada por agentes externos, que surgem para ajudar outros a realizarem seus objetivos – também considerada como dirigida ou manipulada e a concedida, manifesta quando essa viria a ser a parte de poder, tendo como exemplo a participação nos lucros de uma determinada empresa ou quando se faz parte do planejamento participativo (BORDENAVE, 1983).

Os graus de participação partem do menor para o maior. No grau de informação, os dirigentes informam os membros de decisões já tomadas e, às vezes, existe reação por parte dos membros. Nesse caso, tais decisões podem ser revistas ou a reação pode ser desconsiderada. Na consulta facultativa, a administração pode, se quiser e quando quiser, consultar os subordinados, mas quando a consulta é obrigatória, os subordinados são consultados, embora a decisão seja dos diretores. Na elaboração/recomendação, grau mais avançado de participação, os subordinados são convidados a elaborar propostas e recomendar medidas, que podem ser aceitas ou rejeitadas pela administração. Na cogestão, em um degrau superior, a administração é compartilhada para tomar decisões. Na delegação, os administrados têm uma autonomia limitada para a tomada de decisões e no grau mais alto de participação, que acontece na autogestão, desaparece a diferença entre administradores e administrados (BORDENAVE, 1983).

Se Bordenave (1983) apresenta as formas e os graus da participação, Souza (2003) por meio de adaptação do pensamento de Sherry Arnstein (1969) expõe a escada da participação. Essa escada traz similitudes com os graus da participação, porém revela diferenças. Numa relação Estado-sociedade civil, essa escada de oito degraus começa com duas categorias que mais representam a ausência de participação ou o poder do Estado. Nas

²⁹ O termo “cidadão comum” pode ser entendido na perspectiva de Silva (2002) como a pessoa que não tem vínculo com nenhuma “entidade ou grupo” (AVRIZTER; NAVARRO, 2002, p. 329).

três categorias seguintes existe uma pseudoparticipação, principalmente nas categorias que tratam da informação e da cooptação, na qual o feitiço do poder público age, trazendo para si importantes lideranças da sociedade civil, e com isso essas passam a defender não os interesses da sociedade, mas sobretudo os interesses do Estado. Da sexta à oitava existe coerência com o termo principal desta pesquisa: a parceria pela colaboração e diálogo entre os membros da sociedade civil e os representantes do Estado, a delegação de poder como sinônimo de cogestão e de democracia direta pela sociedade civil e a autogestão como pressuposto de autonomia. Isso posto, descreve-se abaixo o significado individual de cada categoria:

8. Autogestão: na prática, a delegação de poder é o nível mais elevado que se pode alcançar nos marcos do binômio capitalismo + democracia representativa. [...] implementar políticas e intervenções de modo autogestionário, sem a presença de uma instância de poder pairando acima da sociedade (Estado), a qual decide quanto, quando e como o poder poderá ser transferido – pressupõe, a rigor, um macro contexto social diferente: pressupõe uma sociedade basicamente autônoma. O que não elimina a possibilidade de experiências autogestionárias marginais terem lugar, menos ou mais efemeramente e com menor ou maior impacto político-pedagógico, por assim dizer, nas bordas do sistema heterônomo.

7. Delegação de poder: [...] o Estado abdica de toda uma gama de atribuições, antes vistas como sua prerrogativa exclusiva, em favor da sociedade civil. Os elementos de democracia direta são evidentes, ainda que os marcos gerais continuem a ser os da democracia representativa. A parceria e a delegação de poder consistem em situações de co-gestão entre Estado e sociedade civil.

6. Parceria: a parceria corresponde ao primeiro grau de participação autêntica, isto é, não meramente consultiva ou cooptativa. Estado e sociedade civil organizada colaboram, em um ambiente de diálogo e razoável transparência, para a implementação de uma política pública ou viabilização de uma intervenção.

5. Cooptação: Em sentido mais específico, deseja-se fazer referência, aqui, à cooptação de indivíduos (líderes populares, pessoas-chave) ou dos segmentos mais ativos (ativistas), convidados para integrarem postos na administração ou para aderirem a um determinado “canal participativo” ou a uma determinada “instância participativa” [...]. A população, por meio dos líderes selecionados e/ou dos canais “participativos” permanentes criados, é ouvida, mas, como no caso da consulta, a participação não é, a rigor, deliberativa [...]. No entanto, a partir do momento em que essa institucionalização ocorre sem que a instância participativa possua real poder decisório [...], nessa situação se aninha um risco: o de domesticação e desmobilização ainda maiores da sociedade civil.

4. Consulta: o Estado não se limita a permitir o acesso a informações relevantes, sendo a própria população consultada [...]. O problema é que não há qualquer garantia de que as opiniões da população serão, de fato, incorporadas.

3. Informação: neste caso, o Estado disponibiliza informações sobre as intervenções planejadas. Dependendo de fatores como cultura, política e grau de transparência do jogo político, as informações serão menos ou mais completas, menos ou mais “ideologizadas”.

2. Manipulação: corresponde a situações nas quais a população envolvida é induzida a aceitar uma intervenção [...]. O Estado não tem a menor intenção de estabelecer um verdadeiro diálogo [...], e muito menos criar canais de participação; apenas busca restringir ao máximo o uso da força bruta [...]. Políticas públicas compensatórias e intervenções pontuais, com o objetivo imediato de dar a impressão de que os governantes estão “fazendo a sua parte” e, e via de regra, com o objetivo mediato de ganhar eleições, ilustram essa categoria.

1. Coerção: representa situações em que, frequentemente, nem sequer as aparências são salvas, como as remoções de favelas (com posterior transferência dos moradores

para conjuntos habitacionais periféricos), algo comum no Brasil urbano durante o regime militar [...] (SOUZA, 2003, p. 203-205).

Diante das contribuições dos teóricos apresentados, identifiquei e conheci os tipos de participação e compreendi como estes permearam o processo de construção e execução do OP em Fortaleza em três gestões distintas, constituindo o eixo central deste trabalho.

Se pelas lentes de Rousseau as três funções da participação são a educação, as decisões coletivas e a integração (Estado e sociedade civil), em Mill, além da participação coletiva através das associações, vem à tona um novo elemento para a discussão: a inclusão do local como espaço de aprendizagem democrática. Por fim, Cole – no contexto de uma sociedade moderna – defende que o *locus* da participação está na indústria, que aqui será trasladado para os espaços de participação do OP. Marcelo Souza (2003) e Bordenave (1983) tornam-se relevantes para o trabalho pelo que ambos apresentam acerca da escada e dos graus da participação e Souza (1999) pela sua necessidade.

A polissemia e hibridação dos termos tratados acima acabam por revelar a complexidade de uma política pública, pois envolvem ideologias, partidos políticos, formas de governo e abarcam principalmente o cidadão comum e seu destino de oportunidades ou de falta dessas.

4 TRAJETÓRIA DA PARTICIPAÇÃO NA POLÍTICA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE FORTALEZA/CE

Neste capítulo encontra-se a trajetória da participação na política do orçamento participativo. Primeiro, foi necessário revisitar o passado para entender o porquê de tamanha desigualdade social, econômica, política, cultural e territorial prevalecer na capital cearense. Percorreu-se ainda as três gestões governamentais ocorridas no período de 2005-2016. Por fim, chegou-se no Grande Bom Jardim, *locus* desta pesquisa, território de participação popular.

4.1 Fortaleza em três atos: entre o real e o possível

Foi preciso retornar à história para melhor conhecer o presente. A lei nº 010.645/2017 que instituiu o Plano Plurianual (PPA) 2018-2021 (2017), traz dados de uma cidade ainda em construção. Na barra do rio Ceará, Fortaleza começou a constituir-se em 1612 por meio da construção de um fortim pelo explorador português Martim Soares Moreno. Depois, com sua destruição pelos indígenas, o embrião da cidade foi deslocado em 1644 para o Forte *Schoonenborch*, às margens do riacho Pajeú. Nesse mesmo local, em outubro de 1812, foi erguido o Forte de Nossa Senhora de Assunção, patrimônio histórico da cidade nos dias atuais (FORTALEZA, 2017).

Em 1823, Fortaleza tornou-se cidade e passou a ser chamada de “Fortaleza da Nova Bragança” e começou a ganhar melhorias urbanísticas através dos recursos oriundos da cultura do algodão, denominado à época de “ouro branco” devido à sua importância econômica. Nesse período, foi possível realizar algumas obras, como o Farol do Mucuripe, a Santa Casa de Misericórdia, o Seminário da Prainha e a Cadeia Pública, além da instalação de bondes, telefones, praças, *boulevards* e cafés (FORTALEZA, 2017).

A partir do mesmo PPA (2017) constata-se que no século passado a cidade passou por grandes mudanças urbanas. Estudos técnicos e planos urbanísticos foram produzidos, no entanto pouco foi executado. É possível verificar que o prevalecimento dos interesses de uma pequena minoria abastada sobre os desejos da maioria foi uma constante. Fato relevante aconteceu com a transferência do Porto da Praia de Iracema para o Mucuripe, mesmo em desacordo e à revelia das orientações técnicas (FORTALEZA, 2017).

A mudança ocorreu para transformar a Praia de Iracema em um local exclusivo para casas de veraneio da classe elitista da época. Pouco tempo depois muitas, daquelas casas

foram destruídas pelo mar, ocasionando uma dupla despesa para o poder público: primeiro, pela construção do novo porto e, segundo, pelas obras de contenção marinha (espigões e engordas de praia). Essa equivocada decisão causa até hoje danos às cidades do litoral oeste (FORTALEZA, 2017), em especial à praia de Icaraí³⁰, na cidade de Caucaia, onde o mar tem avançado significativamente.

A população da capital cearense nas décadas de 1950 e 1960 passou de 270 mil habitantes para 514,8 mil, reflexo do êxodo rural causado pelos longos períodos de estiagem. A política pública implementada para esses novos habitantes foi de alocá-los em conjuntos habitacionais desprovidos dos demais serviços públicos como redes de abastecimento de esgoto, de limpeza pública, de drenagem, de saúde e de educação (FORTALEZA, 2017).

Criou-se um grande cinturão de pobreza distante dos bairros já povoados pela classe mais abonada. Durante o regime militar, acentua-se essa segregação social com a chamada “[...] Fortaleza dos ricos, junto ao centro e na zona leste da cidade, e a Fortaleza dos pobres, inaugurada pelos ‘campos de concentração’ que originaram o Alagadiço e o Pirambu, decorrentes da seca de 1932, e complementada pelo grande cinturão nas bordas da cidade” (FORTALEZA, 2017).

No final dos anos de 1970, a população somava 873 mil, época em que foi implantado o Distrito Industrial de Fortaleza, logo ganhando destaque no cenário regional. Essa oportunidade de trabalho fez com que a população de baixa renda optasse por morar mais próximo do polo, tanto pela expectativa laboral quanto pela possibilidade de usufruir de alguns serviços públicos. No entanto, essa ocupação ocorreu de forma desordenada nas áreas verdes e de preservação, nas margens de recursos hídricos, nas dunas e em áreas portuárias e de marinha, configurando-se como extensas favelas (FORTALEZA, 2017).

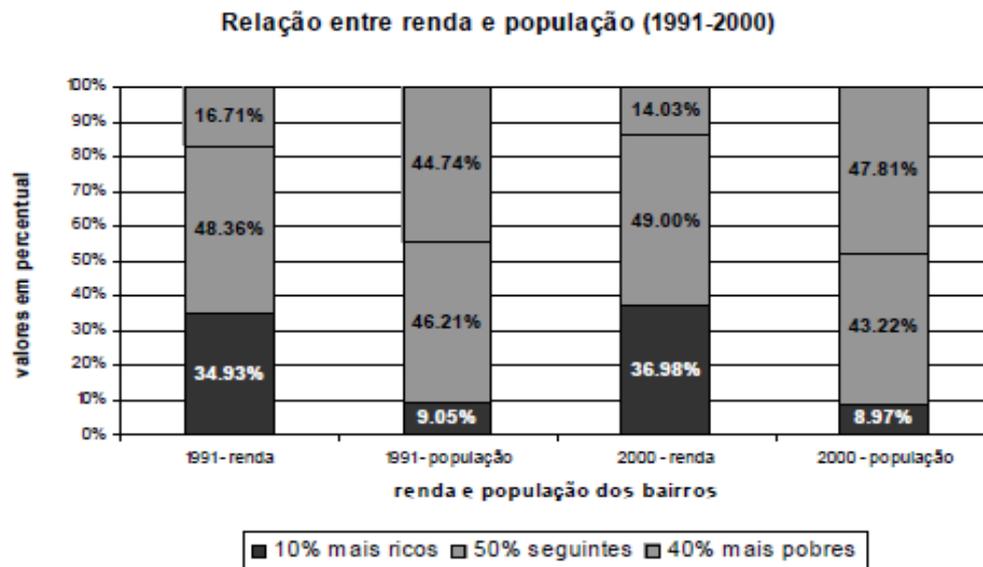
Por outro lado, práticas não planejadas de expansão urbana, cujo objetivo era exclusivamente o lucro, produziram uma especulação imobiliária que estimulou uma ocupação desordenada de bairros como a Praia do Futuro, ainda sem a estrutura de serviços públicos, principalmente no que se refere a redes de drenagem e esgoto, o que resultou na poluição do reservatório de água existente nas dunas, capaz de abastecer parte da cidade (FORTALEZA, 2017).

O Plano Plurianual Participativo (PPA) 2006-2009 (2005) ilumina outros dados para uma melhor compreensão de Fortaleza. Nele consta o levantamento dos dados do Censo

³⁰ O morador de Icaraí, Rodrigo Albuquerque, em entrevista ao repórter André Alencar, para o CETV 2. Edição, de 24 de janeiro de 2019, relatou que se estima o avanço do mar em mais de 300 metros. Disponível em: <http://https://globoplay.globo.com/v/7325922/>. Acesso em: 26 jan. 2019.

Demográfico de 1991, bem como os do Censo de 2000. A partir desses, constata-se uma contradição ou uma disparidade na relação renda *versus* população. Em 1991, a participação na renda de apenas 10% dos bairros mais ricos correspondia a aproximadamente duas vezes a participação dos 40% dos bairros mais pobres e a população correspondente aos 10% dos bairros mais ricos, que representa 34,93% da renda, era de apenas 9,05% da população total. Enquanto isso, os 44,74% da população dos bairros mais pobres representam apenas 16,71% da renda média mensal dos chefes de família de Fortaleza (FORTALEZA, 2005). O gráfico logo em seguida revela o retrato da desigualdade:

Figura 4 – Relação de Desigualdade entre Renda e População (1991-2000)



Fonte: GONDIM, Marcelo Saraiva (2000, *apud* FORTALEZA, 2005).

Ainda de acordo com a pesquisa de Gondim (2000), apresentada no PPA Participativo 2006-2009 (FORTALEZA, 2005, p. 34-35), a situação apresentou uma sutil distinção:

[...] os bairros mais ricos estão cada vez mais ricos e os bairros mais pobres mais pobres ainda, não somente pela parcela de contribuição da renda média dos chefes de família que aumentou ainda mais para os bairros mais ricos (34,93% em 1991 para 36,98% em 2000) e diminuiu ainda mais para os bairros mais pobres (16,71% em 1991 para 14,03% em 2000); mas, essencialmente por causa da população que diminuiu nos 10% dos bairros mais ricos e aumentou nos 40% dos bairros mais pobres. O que reafirma o caráter de desigualdade, e conseqüentemente de exclusão, que a concentração de renda assume na cidade de Fortaleza, pois, após dez anos, há menos pessoas com uma renda mais alta e mais pessoas com uma renda mais baixa.

Diante disso, o indicador “renda” representa o fator que maior contribui com as desigualdades sociais. Em quase todos os bairros, cerca de 90%, esse indicador apresenta um valor “baixo”, enquanto na SER II percebe-se os valores “alto” e “médio”. Já quanto ao

indicador “taxa de alfabetização”, os dados coletados demonstram certa homogeneidade em todos os bairros, chegando-se a um valor “alto”.

Outro fator que está em transição é a demografia da cidade, cujo retrato apresenta um declínio da participação de criança e adolescente e, conseqüentemente, um aumento da população idosa. Trata-se da combinação da queda da taxa de fecundidade associada ao aumento da expectativa de vida. No período de 2000 a 2010, houve uma redução de 12% na faixa etária de 0 a 14 anos, e um aumento de 23,8% na faixa etária de 15 a 64 anos, especificamente a população idosa teve um incremento de 14,5% (FORTALEZA, 2017).

Com esses dados, o volume de políticas públicas tendem a diminuir nos primeiros anos de vida dos habitantes da cidade mas, requer maior atenção para a população que atingiu mais anos de vida, especialmente no que se refere à saúde, previdência, espaços públicos para recreação, acolhimento, moradia comunitária associada com bem-estar e bem viver, garantidos por um coletivo de profissionais.

Com efeito, a economia da capital cearense, representada pelo seu Produto Interno Bruto (PIB), despontou em 2014, como a 1ª economia da região Nordeste, 11ª em nível nacional, com 56,7 bilhões de reais, de acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), além disso, foi considerada o 6º maior centro empregador e o 7º maior poder de compra do país, além de ser classificada como um dos menores custos de vida entre as capitais. No período 2013-out/2016, foi a 3ª cidade brasileira que mais gerou empregos, em números absolutos (FORTALEZA, 2017).

Em relação aos dados do PIB *per capita*, Fortaleza aparece em 5º lugar no Estado com um índice de R\$ 23 mil por pessoa, sendo ultrapassada pelos municípios de Eusébio (R\$ 59 mil), São Gonçalo do Amarante (R\$ 49,2 mil), Maracanaú (R\$ 36,2 mil) e Aquiraz (R\$ 27,3 mil), de acordo com pesquisa realizada pelo IBGE e apresentada em dezembro de 2018³¹.

Ademais, no PPA 2018-2021, verifica-se que, com relação à economia, as mudanças das últimas décadas revelam uma cidade com aptidão para o comércio e serviço. Separadamente, o setor de serviços em 2013 teve um Valor Agregado Bruto (VAB) de 81,5%, do total do município. Isso se deve ao intenso fluxo da cadeia do turismo, que movimentava o comércio, transporte, alimentação e alojamento. O setor da indústria aparece em segundo lugar com 18,4%, com maior expressão na área de transformação e construção civil. O setor

³¹Disponível em: <https://www.opovo.com.br/noticias/fortaleza/2018/12/quatro-cidades-do-ceara-tem-pib-per-capita-maior-que-o-de-fortaleza-v.html>. Acesso em: 14 dez. 2018.

agropecuário responde com apenas 0,11% de participação na economia municipal (FORTALEZA, 2017).

Observa-se, por conseguinte, um fenômeno recente em Fortaleza. Trata-se da desconcentração da instalação de *shopping centers* em outros espaços urbanos, distante dos bairros da zona leste. Isso tem contribuído com a descentralização do trabalho (grande parte da mão de obra é formada por trabalhadores que residem próximo a esses empreendimentos) e com a melhoria no entorno dos empreendimentos. A partir da participação do poder público, tem-se observado melhorias principalmente na questão de infraestrutura, com urbanização e criação e/ou alteração de linhas de ônibus (FORTALEZA, 2017).

Importante também é o setor do turismo. Em 2015, pelo levantamento da Secretaria Municipal do Turismo de Fortaleza (SETFOR), cerca de 3,34 milhões de turistas visitaram o Ceará, tendo como porta de entrada a capital, que oferece uma rede de serviços agregada na hotelaria, transporte, culinária, além da beleza natural e da receptividade de seu povo – pela qual é conhecida mundialmente (FORTALEZA, 2017).

Esse turismo, que não é somente para lazer, tem sido impulsionado pelo Centro de Eventos, equipamento construído pelo governo do Estado no período de 2009 a 2012, sendo o segundo maior do Brasil, com cerca de 176 mil m² e capacidade para realizar um único evento com 30 mil pessoas. O empreendimento tem trazido para a capital cearense eventos nacional e internacional que, conseqüentemente, alimenta toda a cadeia produtiva (IPECE, 2012; FORTALEZA, 2017).

Além disso, o Relatório Anual de Informações Sociais (RAIS), utilizado como *proxies* da estrutura produtiva, mostra a distribuição do emprego formal nos anos de 2000 e 2013. Nestes anos, as cinco áreas mais expressivas são serviço com 32,70% e 42,70%, comércio com 16,00% e 19,10%, administração pública com 28,00% e 18,00%, indústria de transformação com 15,70% e 11,10% e construção civil com 5,30% e 8,00%. Observa-se, neste sentido, um aumento considerável do serviço, uma rápida elevação do comércio e construção civil que, por sua vez, demonstrou uma queda na participação da administração pública e da indústria de transformação (FORTALEZA, 2017).

Quanto aos dados referentes à receita municipal, essa, mesmo diante da crise no período de 2013 a 2016, cresceu em média 11% a.a. em termos nominais, cujo total chegou a R\$ 21,014 bilhões. Este valor é composto por 96% de Receitas Correntes e 4% de Receitas de Capital. Os itens de maior peso são as Transferências Correntes, que demonstram certa dependência dos repasses da União e do Estado, e as receitas tributárias (FORTALEZA, 2017).

Esse crescimento da receita, associado ao equilíbrio fiscal, fez com que Fortaleza, de acordo com o *ranking* nacional do Índice Firjan de Gestão Fiscal 2016 (IFGF), ocupasse o 4º lugar entre as capitais com melhor situação fiscal, atrás somente de Manaus (AM), do Rio de Janeiro (RJ) e de Salvador (BA) (FORTALEZA, 2017).

A evolução da despesa para o mesmo período (2013-2016) apontou um crescimento médio de 7,97%, que em valor absoluto significa R\$ 1,2 bilhões. Os gastos com despesas correntes foram de 90,7% e com despesa de capital de 9,3%. A diferença dos gastos de 2015 para 2016 representou um acréscimo de 3,39% e, nesse último ano, a totalização das despesas somou R\$ 6 bilhões. Apesar disso, o resultado orçamentário foi positivo, com um superávit de R\$ 208,3 milhões (FORTALEZA, 2017).

De acordo com a atual gestão (2017-2020), o equilíbrio das contas públicas fez o município aumentar os investimentos necessários para a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos. O valor investido nos exercícios de 2013 a 2016, foram os maiores dos últimos 20 anos em termos nominais. Esse investimento lhe rendeu o prêmio do Tribunal de Contas da União intitulado de “Mérito Brasil de Governança e Gestão Pública”, que considerou Fortaleza uma das cinco cidades brasileiras mais eficientes na gestão dos recursos públicos – a única capital (FORTALEZA, 2017).

Mesmo com todos esses dados positivos de governança e de equilíbrio do gasto público, outro fator que precisa ser transformado é a desigualdade social. Essa transformação deve ocorrer por meio de uma repartição mais equitativa dos bens sociais como acesso à saúde, à habitação, à alimentação adequada, a um ambiente saudável, a recursos sustentáveis, ao desenvolvimento social e aos bens culturais.

O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) – um dos principais indicadores de qualidade de vida – é composto por três critérios: (1) a renda medida pelo Produto Interno Bruto (PIB) *per capita*; (2) o grau de conhecimento expresso em termos da taxa de alfabetização de adultos e a matrícula nos três níveis de ensino e (3) a longevidade, medida pela expectativa de vida ao nascer. Esse Índice é medido a partir de uma escala entre 0 e 1, sendo 0 correspondente a nenhum desenvolvimento humano e 1 a um completo desenvolvimento humano. De acordo com o Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE, 2015), o IDH da capital cearense era de 0,546 em 1991. Em 2000, atingiu 0,653 e, em 2010, alcançou 0,754, demonstrando um aumento substancial nos últimos anos.

Assim, pela classificação do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), Fortaleza saiu de um IDH considerado baixo em 1991 (0,546), para um patamar de médio em 2010 (0,754) e, muito próximo de um alto desenvolvimento (a

partir de 0,80). Esse positivo avanço, no entanto, não é percebido em toda extensão territorial da cidade, pelo *ranking* dos 10 maiores e menores IDH por bairros, os três melhores índices foram registrados no Meireles (0,953), Aldeota (0,866), Dionísio Torres (0,859), todos pertencentes a Secretaria Regional II (SER II), em contrapartida, os três piores índices estão concentrados no Conjunto Palmeiras (0,119), Parque Presidente Vargas (0,135), Canindezinho (0,136), vinculados às SER VI, SER V, SER V, respectivamente. Se forem avaliados os 10 bairros com menores índices de IDH, 6 estão na SER V (FORTALEZA, 2017).

Outro aspecto que tem impactado a cidade é a mobilidade urbana³². A agenda estratégica da gestão Roberto Cláudio vem desenvolvendo um conjunto de ações com o intuito de inverter o uso do transporte automotivo individual para o transporte público coletivo e transporte individual não motorizado. A intervenção dessa política está presente em diversos bairros por meio da construção de ciclofaixas e ciclovias, da alteração da malha viária, corredor exclusivo para ônibus, do programa Bicicletar de bicicletas compartilhadas, da existência de Veículos Alternativos para Mobilidade (VAMO) e do uso ilimitado de viagens em ônibus municipais em um período de até duas horas por meio do Bilhete Único.

Além da mobilidade urbana, uma nova política tem transformado os bairros de Fortaleza, principalmente aqueles com alto Índice de Vulnerabilidade Social (IVS) e baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), trata-se da construção de campos de futebol urbanizados e requalificados – as chamadas *Areninhas*³³. Em sua totalidade, foram construídas 23. Esses equipamentos têm favorecido o esporte, o lazer, a saúde e distanciado crianças e jovens das drogas.

Embora a mobilidade urbana e as Areninhas tenham contribuído com uma nova dinâmica na cidade, a pasta da educação ainda não foi capaz de reverter os baixos níveis educacionais – apesar de ter apresentado resultados significativos nos últimos anos. A

³²Fortaleza foi agraciada dia 15 de janeiro de 2019, em Washington (EUA), pelo Instituto de Políticas de Transporte e Desenvolvimento (ITDP), com o prêmio *Sustainable Transportation Award* (Prêmio Transporte Sustentável), por desenvolver projetos e realizar intervenções inovadoras na mobilidade urbana de forma sustentável e inclusiva, conforme notícia veiculada no Portal do Município. Disponível em: <https://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/prefeitura-de-fortaleza-recebe-premio-mundial-de-mobilidade-urbana-em-washington>. Acesso em: 31 jan. 2019.

³³De acordo com dados da Prefeitura Municipal de Fortaleza, os bairros onde foram construídas as 23 areninhas são Campo do América (Meireles), Thauzer Parente (Quintino Cunha), Genibaú (Campo do Sevilha), Campo do Pici (CSU César Cals), Pirambu, Vila União, Aracapé, Conjunto Ceará (Polo de Lazer), Sítio São João, Barra do Ceará (Campo do Grêmio), Rodolfo Teófilo (Campo do Novo Ideal), Campo do Barroso, Sargento Hermínio, Beira-Rio, José Walter, Parque Dois Irmãos, Conjunto Esperança, Praia do Futuro I (Serviluz), Praia do Futuro II (Caça e Pesca), São Bernardo (Messejana), Planalto Ayrton Senna, Grande Bom Jardim, Vila Betânia. Disponível em: <https://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/prefeito-roberto-claudio-inaugura-23-areninha-da-capital>. Acesso em 31 jan. 2019.

avaliação do período de 2013-2016 realizada pela Secretaria de Educação do Estado do Ceará, por meio do Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica (SPAECE), revela que, numa escala de 0 a 10, enquanto o 2º ano escolar passou de 4,7 para 8,1, o índice de desempenho no 9º ano escolar – que em 2013 era de 2,7 – em 2016 permaneceu o mesmo índice. Pior ainda, em 2015 o desempenho no 9º ano escolar apresentou um resultado negativo, com um decréscimo no índice para 2,3 (FORTALEZA, 2017).

O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) que realiza uma avaliação bianual traz também uma ligeira melhora nos dados de Fortaleza. Em 2011, as séries iniciais e finais tiveram uma avaliação de 4,2 e 3,5. Em 2013, os índices subiram para 4,6 e 3,8 e em 2015 passaram para 5,4 e 4,4, respectivamente. Constata-se nas duas avaliações, SPAECE e IDEB, que embora a educação básica tenha obtido um resultado positivo, faz-se necessário maior empenho nas séries finais, em especial no 9º ano (FORTALEZA, 2017).

No campo da saúde, o que chama atenção são as mortes por causas externas, classificadas por acidentes e assassinatos. No maior hospital de trauma, o Instituto José Frota (IJF), diariamente dão entrada cerca de 40 a 80 vítimas de acidentes com motos (FORTALEZA, 2015a).

É preocupante o crescente uso abusivo de drogas, o que cria uma rede de problemas e conflitos, gerando mais demanda por políticas públicas, situação agravada pela ausência de médicos e remédios nos postos de saúde (FORTALEZA, 2015a).

Outro fator que merece atenção é o crescimento de gravidez entre a faixa etária de 10 a 14 anos, que de acordo com o Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde (DATASUS) passou de 0,92% em 2000 para 1,01% em 2008. A gestação nessa faixa etária ocasiona proporcionalmente o nascimento de crianças prematuras, que em 1999 atingiu 3,35% e, em 2008 extrapolou para 6,75% dos casos. Cresceu também o número de partos cesarianos, que em 2008 chegaram a 56,6%, em contraste com o percentual de 37% mensurado em 1999. Todavia, é positivo o indicador da mortalidade infantil que registrou queda de 6,5% ao ano de 2002 a 2013, saindo de 24,8 para 11,8 óbitos em mil nascidos vivos (IPLANFOR, 2015c).

Apesar de Fortaleza apresentar índices um pouco melhores do que cidades como Recife e Salvador, faz-se necessário perseguir resultados mais satisfatórios. Quando se trata do índice de pobreza³⁴, a capital cearense tem um percentual de 13,6% e consegue ficar abaixo de capitais como Salvador com 14,2% e Recife com 15,1%, enquanto a cidade de

³⁴Conforme o DATASUS, o índice de pobreza é medido através da proporção (%) de pessoas que ganham até ¼ salário-mínimo, em determinado ano e espaço geográfico considerado (FORTALEZA, 2015a).

Curitiba ocupa a melhor colocação 3,8%. Sobre o índice de desigualdade Gini, mensurado de 0 a 1, no qual quanto mais perto de zero melhor é a distribuição e quanto mais perto de 1 maior o nível de desigualdade, a capital cearense apresentou em 2010, um índice 0,61, ficando novamente abaixo nos dados comparativos com Salvador 0,63 e Recife 0,68 (FORTALEZA, 2015a).

Dados assustadores são revelados quando o tema é violência, com maior impacto entre jovens na faixa etária de 15 a 29 anos e no espaço periférico da cidade. Em 2002 ocorreram 35,9 homicídios. Em 2010, o número saltou para 164,3, tendo o tráfico de drogas como principal fator (FORTALEZA, 2015a).

Ademais, cerca de 44% da população fortalezense vive em situação de vulnerabilidade social e de pobreza extrema, o que é demonstrado pela existência de 843 assentamentos precários, os quais abrigam 1.077.000 pessoas, predominantemente pertencente a faixa de baixa renda (FORTALEZA, 2015a).

Diante da constatação de assentamentos precários em Fortaleza, o PDP de 2009, trazia uma discussão acerca das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), que à época foram dividida em três categorias: as do tipo 1, com 45 zonas denominadas de “ocupações”; as do tipo 2, com 56 assentamentos identificados como “conjuntos, mutirões, loteamentos irregulares ” e a tipo 3, com um total de 34 ZEIS, instituídas de “vazios” (IPLANFOR, 2015j).

Em 2018, por meio do plano “Fortaleza 2040”, foram eleitas dez ZEIS como prioritárias, sendo essas Dionísio Torres/Vila Vicentina, Pici, Lagamar, Serviluz, Praia do Futuro, Bom Jardim, Pirambu, Poço da Draga, Moura Brasil e Mucuripe. Serão realizadas parcerias com a UFC, com a Universidade Estadual do Ceará (UECE), com o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará (IFCE) e com a Universidade de Fortaleza (UNIFOR) para elaboração do Plano Integrado de Regularização Fundiária (PIRF) de cada ZEIS. A UNIFOR já assinou o Termo de Colaboração do PIRF do Mucuripe, Serviluz e Praia do Futuro (BLOG DO LAURIBERTO, 2018).

Esses planos integrados visam promover/assegurar a presença do Estado nos territórios de ZEIS por meio de políticas públicas de intervenção urbanística, de regularização fundiária e de meios de vida, com o intuito de garantir o direito à cidade com condição digna e humana para a população que lá reside.

O *Caderno de Trabalho A Fortaleza que queremos* (2015) traça o retrato da cidade com um diagnóstico preocupante. Os dados elencados acima demonstram um contexto social marcado pela desigualdade social e espacial que introduziu a capital cearense no rol

mundial das dez cidades mais violentas. Ademais, no mesmo Caderno, o Relatório da Organização das Nações Unidas “*State of the World Cities 2010/2011: Bridging the Urban Divide*” a classifica na quinta posição entre as cidades mais desiguais em nível mundial.

4.2 Primeiro ato: Gestão Luizianne Lins (2005-2008)

Em 2004, a eleição municipal de Fortaleza pôs fim a era do juraciismo, derrotou novamente o tassismo, venceu o acordo nacional do PT e elegeu a segunda mulher para governar a cidade. O prefeito Juraci Magalhães, do PMDB, estava a frente do governo municipal ou fazia seu sucessor desde 1990, quando assumiu a prefeitura após a saída de Ciro Ferreira Gomes para candidatar-se ao governo estadual. Também, é singular o comportamento dos eleitores da capital cearense de não eleger candidato do mesmo partido do governador. Por sua vez, o Diretório Nacional do PT havia feito um acordo para apoiar o deputado federal pelo Partido Comunista do Brasil (PCdoB), Inácio Arruda, que havia ficado em segundo lugar no pleito de 2000 (MORAES, 2008).

Após Maria Luiza Fontenele, em 2005, Luizianne Lins foi a segunda mulher eleita para o Paço Municipal, ambas pertencentes aos quadros do PT. Lins, além de acabar com a era do juraciismo e de fazer permanecer a derrota tassista, teve que enfrentar seus próprios pares no Partido, onde muitos acompanhavam a decisão do PT nacional em apoiar a candidatura de Inácio Arruda (MORAES, 2008). Lins acabou “[...] enfrentando os mais diversos setores do *establishment* político, econômico e social, a força da burocracia do seu próprio partido e as atitudes desencorajadoras do governo federal” (MORAES, 2008, p. 1).

Na convenção municipal do PT, Lins – integrante da tendência Democracia Socialista (DS) – defendeu candidatura própria e ao final, além de garantir que o partido teria candidato próprio, teve seu nome aclamado para disputar à gestão municipal. De acordo com Moraes (2008), numa disputa com 11 candidaturas, onde seis eram coligações e cinco isoladas, Lins – da “Coligação Fortaleza Amada” (PT/PSB), que teve como vice Carlos Veneranda – começou a campanha com 3% de intenção de votos e, ao final, ficou em segundo lugar com 22,3% dos votos, confirmando vaga para disputar o segundo turno.

Sua coligação acabou por desbancar as candidaturas de Inácio Arruda, da “Coligação Nossa Fortaleza”, apoiado por Ciro Gomes e Lula; de Antônio Cambraia, pertencente à “Coligação Experiência Comprovada” (PP/PTB/PSL/PSDC/PRP/PSDB), que já havia sido prefeito de Fortaleza e estava sendo apoiado pelo governador Lúcio Alcântara e

Tasso Jereissati, do PSDB, e de Aloísio Carvalho, da “Coligação Fortaleza Novo Tempo” (PMDB/PTN/PRTB), tendo como principal apoiador o prefeito Juraci Magalhães.

No segundo turno, Lins venceu nas urnas o projeto político de Moroni Big Torgan, do Partido da Frente Liberal (PFL), que no primeiro turno ficou à frente com um percentual de 26,6% das intenções dos eleitores. Ao final, com 56,21% dos votos válidos, ou seja, 620.174 votos, contra 43,79% ou 438.085 votos de Torgan, Lins foi declarada a nova prefeita de Fortaleza. Nessa última fase eleitoral, a polarização da campanha entre os concorrentes, de acordo com Moraes (2008, p. 7), se deu com “[...] Luizianne oferecendo ao eleitor uma utopia moderada, mas utopia; Moroni acenando com o medo e a promessa de segurança”.

Ainda de acordo com Moraes (2004), Luizianne Lins foi, em sua trajetória, presidente tanto do Centro Acadêmico do Curso de Comunicação, como do Diretório Central dos Estudantes, ambos na UFC, e, exerceu também a presidência do Diretório do PT Fortaleza. Em 1996, com 5000 mil votos elegeu-se vereadora e, em 2000, com quase 10.000 votos retornou à Câmara. Em 2002, com cerca de 60.000 mil votos, foi a quarta candidata melhor votada no Ceará para deputada estadual. Foi servidora de carreira da Empresa Municipal de Limpeza e Urbanização (EMLURB) de Fortaleza e professora concursada da UFC do curso de Comunicação Social, onde se graduou em Jornalismo.

Naquele mesmo ano, nas eleições proporcionais, disputaram 925 candidatos para as 41 vagas existentes na Câmara de Vereadores. Após a apuração, a composição partidária para a nova legislatura foi formada por partido e/ou coligação, ficando sete vagas para o PMDB. O Partido Social Liberal (PSL)/Partido Social Democrata Cristão (PSDC) e o Partido Humanista da Solidariedade (PHS)/Partido Trabalhista do Brasil (PTdoB) elegeram cada um quatro vereadores. Três foram eleitos pelo PT, outros três pelo Partido Liberal (PL) e mais três pelo PCdoB/Partido Popular Socialista (PPS)/Partido Comunista Brasileiro (PCB)/Partido de Reedificação da Ordem Nacional (PRONA). Elegeram dois o PSDB, o Partido da Frente Liberal (PFL), o Partido Democrático Trabalhista (PDT), o Partido da Mobilização Nacional (PMN), o Partido Progressista (PP), o Partido Popular Socialista (PPS), o Partido dos Aposentados da Nação (PAN)/Partido Trabalhista Cristão (PTC). Apenas um foi eleito pelo Partido Republicano Progressista (PRP), pelo Partido Trabalhista Nacional (PTN)/Partido Renovador Trabalhista Brasileiro (PRTB) e pelo Partido Socialista Brasileiro (PSB).

Essa fragmentação partidária foi um desafio para a gestão petista, sendo preciso, deste modo, um “presidencialismo de coalizão” para administrar e para votar as pautas do executivo e, com isso, obter consenso e poder de governabilidade. Desses eleitos, 36 eram

homens e cinco mulheres. Percebe-se, dessa forma, a baixa representatividade das mulheres no legislativo fortalezense, o que contribuiu para que a presidência da Casa, no período de 2005-2006 e 2007-2008, fosse administrada pelo vereador Tin Gomes, do PHS.

Logo na campanha eleitoral, Lins teve como pilar a dinâmica da militância ao alcançar periferia e centro, discutindo o plano de governo e trazendo a demanda da população. Nessas discussões foi possível entender o anseio da sociedade civil pela implantação do OP em Fortaleza, que resultou no principal instrumento de sua gestão.

Sendo assim, para que o OP estabelecesse-se como uma política pública foi preciso, *a priori*, que ele fosse considerado um assunto de relevância e, conseqüentemente, que ele estivesse na pauta da agenda governamental – o que ocorrera – consolidando-se assim no Plano de Governo “Fortaleza Amada”.

Em entrevista realizada em junho de 2018 com a primeira coordenadora do OP, Neira de Moraes relatou que estava à frente de um projeto no Centro de Defesa da Criança e do Adolescente (CEDECA) que tinha como objetivos monitorar e acompanhar o orçamento público de Fortaleza destinado à criança, assim como trabalhar o tema da participação no orçamento público voltado para o segmento infantil. Após aceitar o convite da prefeita Luizianne Lins para assumir a pasta do OP, a Coordenadoria começou funcionar vinculada a Secretaria Municipal de Planejamento e Orçamento (SEPLA), tendo em vista que o OP não existia no quadro administrativo da cidade.

Isso posto, de acordo com Neira de Moraes, o primeiro desafio foi formular e implementar a política com uma reduzida equipe de trabalho que, logo em seguida, começou a desenhar como seria o OP de Fortaleza. Para tanto, foram realizados contatos com as equipes de formulação da política do OP de Porto Alegre e São Paulo. Posteriormente, foi efetivada a contratação da assessoria da Pontifícia Universidade Católica (PUC) de São Paulo, que havia coordenado o processo participativo da capital paulistana na gestão de Marta Suplicy em 2000-2004.

Concomitante a capacitação técnica pela PUC e com a criação de uma metodologia própria, foi iniciado um processo de organização para discussão do Plano Plurianual Participativo 2006-2009, que é a primeira lei do ciclo orçamentário. Essa discussão ocorreu no interior da gestão e com a sociedade civil.

Concluído o PPA Participativo (2006-2009), iniciou-se a organização do primeiro ano do OP. Neste sentido, após a efetivação da política, descreveu Lins acerca do PPA e do OP:

Com o Plano Plurianual Participativo (PPA) e, agora, com o OP 2005, inauguramos em Fortaleza uma nova relação entre o poder público municipal e a população, estabelecida com base no reconhecimento da cidadania ativa e no compartilhamento do poder de decisão sobre as prioridades para o investimento público (FORTALEZA, 2005, p. 1).

O OP, por ser uma política que acontece em nível local, não perpassa os órgãos como Ministérios e Secretarias do Governo Federal. Ele foi inserido no PPA Participativo (PPA) como um Programa³⁵ e instituído por meio da Lei 9.044, de 30 de novembro de 2005, como um instrumento que inaugurou uma nova relação entre o poder público e a população, tendo sido regido pelo princípio de inversão de prioridades do orçamento público para aqueles que mais necessitavam de políticas públicas inclusivas e integradoras.

Tratando-se de Fortaleza, na Lei Orgânica do Município (LOM)³⁶ (Título I, dos Princípios Fundamentais, Arts. 5º e 6º) existe todo um arcabouço legal sobre participação e gestão democrática. Em especial, o OP se configura como um desses instrumentos normativos.

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. 6º Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos: I – órgãos colegiados de políticas públicas; II – debates, audiências e consultas públicas; III – conferência sobre os assuntos de interesse público; IV – iniciativa popular de planos, programas e projetos de desenvolvimento; 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 (FORTALEZA, 2006, p. 1, grifo nosso).

Em 2010, após emenda à LOM, o Art. 177º – que trata sobre o PPA, LDO, LOA e créditos adicionais – em seu § 8º menciona a obrigatoriedade do poder Executivo de executar, no mínimo, 1% da receita para cada exercício com as despesas aprovadas no OP.

Além da LOM, o Plano Diretor Participativo (PDP), instituído por meio da Lei Complementar 062/2009 (FORTALEZA, 2009, p. 1),³⁷ surge como instrumento da política de desenvolvimento da cidade que orienta a ação do Estado e da iniciativa privada para garantir a

³⁵O programa surgiu com o agigantamento do Estado e da necessidade da administração pública melhor evidenciar a parte técnica de gestão, principalmente no que diz respeito à leitura e clareza do orçamento. De acordo com Pires (2001), após a recomendação da Organização das Nações Unidas (ONU), da utilização da técnica do *Planning, Programming and Budgeting System* (PPBS), de origem americana, a mesma viralizou-se pelo mundo. Com o incremento do Sistema de Planejamento, Programação e Orçamento o orçamento-programa tornou-se, nas palavras de Pires (2010) “como uma politização da técnica e como uma tecnicização da política” (PIRES, 2010, p. 11), pois ele integra o que fora anteriormente planejado ao orçamento, sendo, portanto, possível acompanhar com maior transparência a sua execução físico-financeira (SANTOS, 2017, p. 6, 7).

³⁶ [...] a revisão da Lei Orgânica do Município começou em abril de 2005 e terminou em dezembro de 2006 com a promulgação do texto aprovado em plenário. Ao todo, 72% do texto foram alterados. O processo contou com 28 audiências públicas, que resultaram em 162 propostas dos vereadores e 1.032 propostas oriundas das audiências públicas [...] (ANUÁRIO DO CEARÁ, 2008-2009, p. 287).

³⁷Instituído por meio da Lei Complementar 062/2009 e publicado no Diário Oficial do Município (DOM) no. 14.020 de 13 de março de 2009.

todos os seus munícipes o “direito de acesso à cidade” e significa o estreitamento de laços com a população, assim como a possibilidade de criação de novos mecanismos de participação popular. O PDP é um desdobramento da Lei Federal 10.257/2001, que trata acerca do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001, p. 1).

A CF de 1988 traz, também, a criação dos Conselhos Gestores no âmbito da esfera executiva, sendo estes, posteriormente, regulamentados por lei, estando distribuídos em suas respectivas áreas, tais como Saúde, Educação, Cultura dentre outros. Sucintamente, os conselhos são “canais de participação que articulam representantes da população e membros do poder público estatal em práticas que dizem respeito à gestão de bens públicos” (GOHN, 2001, p. 7).

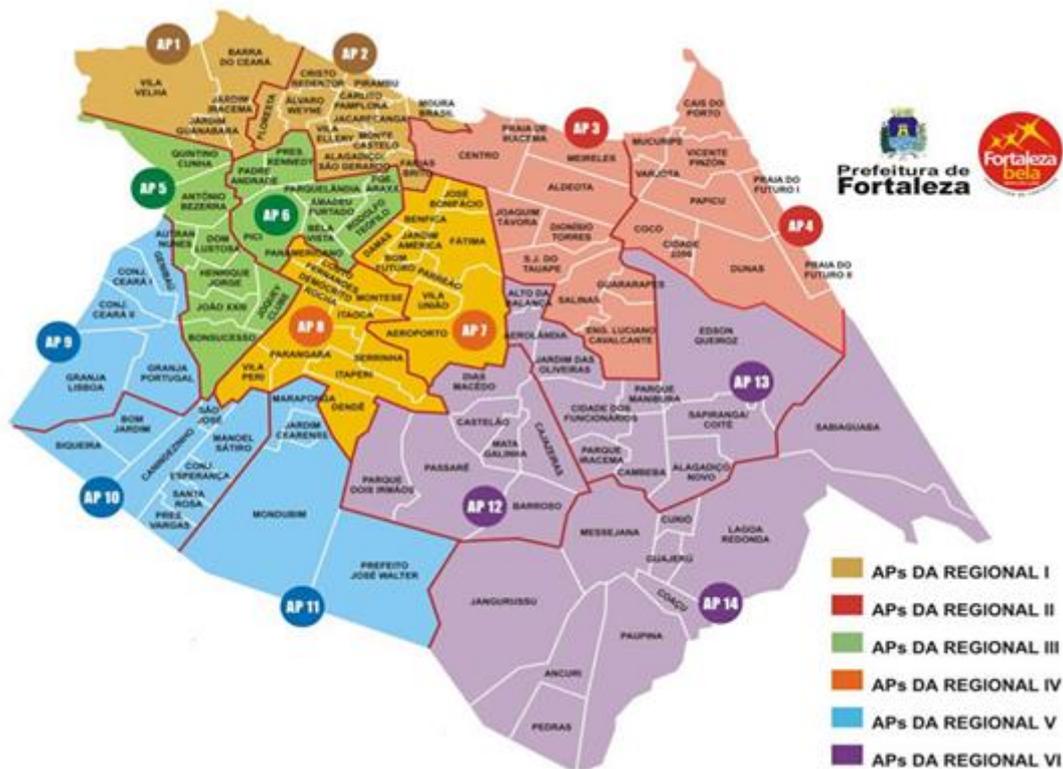
De acordo com o plano “Fortaleza 2040” (2016), em Fortaleza existem 285 conselhos escolares, 112 conselhos locais na área da saúde, seis conselhos tutelares, seis conselhos regionais de saúde e trinta conselhos municipais de políticas públicas. No entanto, constatou-se por meio de pesquisa do IPLANFOR que no universo dos conselhos de políticas públicas, no ano de 2014, somente 54% dos conselhos estavam ativos, 36% não tinham regimento interno, 71% dos representantes não eram paritários -- apresentando maioria composta pelo poder público – e 79% não possuíam plano de trabalho.

Ainda de acordo com Neira de Moraes, a feitura do regimento interno e das regras de procedimento seguiram pela coordenadoria e foram, posteriormente, apresentados para os demais órgãos do governo. Porém, a regulamentação do processo ficou sob a responsabilidade da população. Anualmente, os membros do Conselho do Orçamento Participativo (COP) reviam às regras e, se preciso, faziam às devidas alterações. Nesse momento de discussão das regras, o governo tinha direito a voz, no entanto, não tinha direito a voto. Depois desse primeiro momento, o COP prosseguiu com seus representantes (ENTREVISTA EM JUNHO DE 2018).

Para realização do referido programa, a cidade precisou ser dividida em 14 Áreas de Participação (APs)³⁸ e em 7 segmentos sociais. Assim sendo, a Prefeitura Municipal de Fortaleza organizou o OP em dois ciclos – o preparatório e o deliberativo – em cada área de participação. No mapa abaixo a localização das APs por SER e bairro:

Figura 5: Mapa da Divisão Territorial/Áreas de Participação de Fortaleza

³⁸ No ano de 2006 subiu para 40 e no período de 2007 a 2009 para 51 o número de áreas de participação, em 2010 houve uma diminuição para 26, em 2012 tornou a subir, dessa vez para 27 (ARÃO, 2012, p. 64).



Fonte: Prefeitura de Fortaleza (2012).

Conforme Regimento do Orçamento Participativo, a rodada preparatória, realizada nas Secretarias Regionais, servia para apresentar à sociedade os resultados de montagem do OP e para divulgar a proposta de metodologia de sua organização. Esses momentos preparatórios eram realizados em parceria com os Fóruns de Delegados. Além disso, era nas rodadas preparatórias que a Prefeitura relatava a situação financeira do Município e de cada Regional, especificando nos bairros os limites e potencialidades com o objetivo de qualificar a participação dos presentes.

Na rodada deliberativa, o fundamento era receber e votar propostas em obras e serviços de acordo com os eixos estabelecidos no PPA Participativo. Utilizava-se dessa rodada para eleger delegados e delegadas, na proporção de 1 delegado para cada 20 eleitores votantes, para representar seu território ou segmento social.

Diante da proporcionalidade para eleição dos delegados, constata-se que quanto maior o número de participantes, maior seria o número de delegados eleitos, o que refletia consequentemente no quantitativo de conselheiros. Nos anos de 2005, 2006 e 2007 foram eleitos 330, 786, 669 delegados, respectivamente (FORTALEZA, 2008, p. 11, 12, 14).

Existiam ainda as Assembleias Públicas Deliberativas direcionadas para os sete segmentos sociais com o mesmo fundamento da rodada deliberativa. Na compreensão da gestão, segmentos sociais “são grupos excluídos dos espaços de participação e de decisões das políticas públicas” (FORTALEZA, 2008, p. 17). Por isso era preciso um olhar reflexivo para aqueles que sofriam algum tipo de discriminação, seja pelo fato de ser idoso ou de ter pouca idade, de ter preferência sexual distinta do que o conservadorismo entende como “normalidade”, pelo fato de ser mulher, por ser uma pessoa com deficiência ou por ter pele negra.

Segundo o referido Regimento, era obrigatória a presença do Secretário executivo de cada Regional tanto nas Assembleias Preparatórias como nas Deliberativas, com o intuito de apresentar seu diagnóstico e qualificar o processo de ordenamento das demandas de acordo com os critérios de população, de renda e de participação.

Para participar das discussões, das deliberações e das votações era necessário ser morador de Fortaleza e ter mais de 16 anos, muito embora no Orçamento Participativo da Criança e do Adolescente (OPCA) a faixa etária fosse de 6 a 17 anos. Neste sentido, compreende-se que somente crianças de 0 a 5 anos estavam fora do processo participativo.

O Fórum – espaço permanente em cada Secretaria Executiva Regional para discutir, acompanhar as deliberações das propostas aprovadas e de exercer o controle social do OP – serviu de palco para a eleição dos Delegados que compuseram o COP e outras questões (FORTALEZA, 2005).

O COP de Fortaleza era órgão máximo de deliberação do OP e reunia-se tanto com os delegados como com o executivo municipal para definir quais obras e serviços seriam atendidos como prioridade. É importante frisar que pelo COP ser um órgão de participação direta da comunidade, embora fosse paritário, o executivo municipal tinha assento e direito a voz, não tendo, no entanto, direito a voto, como foi mencionado anteriormente.

Pelo Regimento do OP, era de responsabilidade da Prefeitura de Fortaleza a acessibilidade dos conselheiros às reuniões do COP às reuniões da comissão de fiscalização e aos eventos fora do estado para representar o município, garantindo alimentação, transporte e hospedagem.

Cada participante da Assembleia Deliberativa poderia votar em três propostas diferentes a partir dos 13 eixos do PPA Participativo (Cultura; Meio ambiente; Educação; Transporte; Habitação; Direitos Humanos; Direito ao trabalho e à renda; Saúde; Infraestrutura; Esporte e lazer; Segurança; Assistência social; Turismo). Essas propostas eram ordenadas por meio de três critérios: população, renda e participação, como segue:

Figura 6 – Critérios para Distribuição dos Recursos entre as Áreas

Participação residente:
1 – Considera-se o quantitativo (valor absoluto) da população residente em cada bairro.
2 – Cada bairro receberá uma nota que varia de 1 a 4. Os bairros que apresentarem a maior população residente receberá a maior nota.
Renda:
1 – Considera-se a quantidade de chefes de família que recebam até meio salário mínimo a cada 10.000 habitantes em cada bairro.
2 – Cada bairro receberá uma nota que varia de 1 a 4. Os bairros que apresentarem a maior quantidade de chefes de família que recebem até meio salário mínimo receberão a maior nota.
Participação:
1 – Considera-se o quantitativo (valor absoluto) de pontos que cada DEMANDA obteve na sua assembléia deliberativa.
2 – Cada DEMANDA receberá uma nota que varia de 1 a 4, com peso (2; 4; 6 ou 8). As DEMANDAS que apresentarem a maior pontuação receberão a maior nota.

Fonte: Regimento do Orçamento Participativo (2011, p. 11-12).

Percebe-se por meio desses critérios a existência de uma inversão orçamentária, visto que quanto maior o adensamento e menor o poder aquisitivo populacional, maior seria a possibilidade para o atendimento das demandas da população mais vulnerável. Assim, aqueles que mais precisam do poder público na garantia de seus direitos seriam atendidos. Isso ocasiona que quanto mais se participa dos processos confluentes entre Estado e sociedade civil, maior seria o poder de barganha e de sua legitimação.

O acompanhamento das demandas eleitas era realizado por meio do Sistema de Informações do Orçamento Participativo (SISOP) no Quadro de Detalhamento de Despesa (QDD), visto que no orçamento dos órgãos municipais o OP era classificado como um Programa e em cada SER havia uma equipe da respectiva política.

Dessa forma, o governo municipal iniciou um diálogo com a população, por meio da Coordenadoria do Orçamento Participativo/SEPLA e das Secretarias Executivas Regionais com o objetivo de inovar a gestão de políticas públicas municipais e transformar a cultura política da quinta maior cidade do Brasil. Diante da inserção do OP no município de Fortaleza, relata Lins:

Com a realização do OP, inserimos Fortaleza em um movimento global de governos locais que buscam a superação dos limites da democracia representativa, ampliando os espaços de participação direta da população. Esse movimento, fundamentado na compreensão de que a participação é um direito humano, consubstancia a cidade como espaço privilegiado de exercício desse direito (FORTALEZA, 2005, p. 1).

Assim, o OP foi desenhando-se e institucionalizando-se no interior da gestão. Ocupando um espaço na SEPLA, tinha como estrutura a Coordenação do OP e suas sub coordenações: de Formação, Campo, Comunicação, Segmentos Sociais e Gestão de Informação.

É possível, a partir do desenho abaixo, compreender melhor a política do OP de Fortaleza:

Figura 7 – Alvo da Participação



Fonte: Cartilha OP 2008, p. 4-5

Essa decisão da prefeita Luizianne Lins de pensar e planejar a cidade, também a partir do olhar e da participação da população, inaugura uma nova forma de gerir a cidade e possibilita ao fortalezense um momento de reflexão e de decisão na efetivação do que realmente se configura como prioridade local.

4.3 Segundo ato: Gestão Luizianne Lins (2009-2012)

A prefeita Luizianne Lins saiu candidata à reeleição em 2008. Se para a eleição majoritária em 2004 o PT coligou-se somente com o PSB, neste novo pleito o leque de partidos expandiu-se para onze. De acordo com o Tribunal Regional Eleitoral (TRE) seção

Ceará, foram no total nove candidaturas, sendo quatro coligações e cinco individuais. O PT com o *slogan* “Coligação Fortaleza Cada Vez Melhor” aliou-se com PSB, PCdoB, PMDB, PV, PHS, PMN, PSL, PTN, PRB, PTdoB e PSDC. O PFL, em 2007, mudou sua denominação, passando a chamar-se Democratas (DEM) e fez coligação com o PP sob o lema “Nós Vamos Fazer”. Já o PDT com o “Fortaleza em Movimento” uniu-se ao PTB e PSDB e, por fim, o Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) com o Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado (PSTU), “Frente de Esquerda Socialista”.

O candidato a vice-prefeito na chapa de Luizianne Lins foi Tin Gomes, que havia ficado à frente da Câmara Municipal de Fortaleza entre 2005-2008. A eleição foi decidida logo no primeiro turno, tendo a “Coligação Fortaleza Cada Vez Melhor” alcançado 50,16% dos votos válidos, ou seja, 593.778. Em segundo lugar, repetindo o feito de 2004, ficou Moroni Torgan com 295.921 votos, o que representou 25% dos votos válidos.

Dessa vez, Lins contou com o apoio de seu partido desde o início do pleito, mas teve sua primeira derrota logo na composição da Mesa Diretora da Câmara Municipal. Segundo matéria veiculada (BLOG DIÁLOGOS POLÍTICOS, 2010), o acordo e a orientação da petista eram para que a bancada da situação votasse em Elpídio Nogueira, do PSB, para a Presidência, no entanto, saiu vencedor na disputa o vereador Salmito Filho, também do PT. A articulação de Salmito Filho foi análoga a de Luizianne Lins em 2004, quando o PT em nível nacional acordou apoio à candidatura de Inácio Arruda. Para o segundo biênio 2011-2012, o Presidente foi Acrísio Sena, pertencente a sigla PT.

Conforme o TRE, foram eleitos para a Câmara Municipal 2009-2012 por meio da coligação PMDB/PT oito vereadores. PRB/PHS/PMN/PSL conseguiram um total de sete; DEM/PP e PDT/PSDB fizeram três cada coligação; Partido da República (PR)/PRTB e PSC/PRP dois vereadores e um PSOL/PSTU. Os partidos que não fizeram coligação conseguiram eleger, nas suas individualidades: três representantes do PTN e PV; dois PTdoB, PTC e PSB; um representante para o PPS, PCdoB e PTB. Conforme informado (UOL ELEIÇÕES 2008) em 2006, o PAN foi incorporado ao PTB, ao PRONA e ao PL, que se fundiram e criaram o PR. Nesse pleito, o número de candidaturas foi de 894, sendo assim inferior às eleições de 2004 (ELEIÇÕES EM FORTALEZA, 2008).

Embora tenha iniciado com uma derrota, o segundo mandato foi mais fácil de ser conduzido pela Prefeita, tendo em vista o tamanho da aliança realizada na campanha eleitoral.

No que se refere à política do OP, essa teve alterações em sua metodologia e também foi substituída sua coordenação. Sai Neiara de Moraes e assume Elmano de Freitas. Para ele, o OP teve duas fases na primeira gestão com um OP mais dialógico e com plenárias

nos bairros onde eram realizadas as eleições de prioridades e dos Conselheiros. Os Conselheiros tinham como uma de suas principais atribuições realizar um diálogo com seus pares e, posteriormente, com a gestão para identificar quais demandas aprovadas em suas respectivas regiões que efetivamente seriam incorporadas no orçamento municipal. De acordo com sua percepção, era evidente que a quantidade de demandas aprovadas naquelas assembleias era superior a possibilidade orçamentária (ENTREVISTA REALIZADA EM ABRIL DE 2018).

Para Elmano, houve um segundo momento, ainda nessa primeira fase mais dialógica, que foi a discussão da necessidade de existirem as assembleias temáticas. Percebeu-se que além das questões territoriais – que eram as demandas por microrregião –, haviam demandas específicas para mulheres, crianças, idosos, pessoas com deficiência, juventude, população negra e população LGBT (ENTREVISTA REALIZADA EM ABRIL DE 2018).

Neste sentido, na primeira fase passou-se a ter um orçamento participativo territorial combinado com o orçamento participativo temático. Porém essa fase apresentou uma dificuldade: o governo fez uma avaliação e resolveu alterar o OP no segundo mandato.

Conforme Elmano, a gestão identificou que quando a população participava da assembleia, votava e elegia demandas, o entendimento era o de que a prefeitura iria executar o orçamento. Para o cidadão, aquelas demandas aprovadas não passariam por uma fase de discussão entre os conselheiros. No entanto, algumas dessas demandas não entrariam no orçamento. Sendo assim, os conselheiros deveriam escolher.

Na respectiva avaliação da prefeitura percebeu-se dois pontos nevrálgicos. Primeiro, politicamente o OP estava representando uma segunda Câmara de Vereadores. Segundo, iniciava-se um processo de frustração – isso era mais grave. Na interpretação do cidadão participante, sua demanda no máximo seria atendida no ano seguinte, mas, pelo modelo proposto, aquela proposta passaria por uma nova discussão no COP, junto com outras propostas, para ser verificada a possibilidade de ser incorporada ao orçamento.

Após finalização da avaliação, ficou estabelecido que haveria na segunda gestão de Lins uma mudança metodológica na política do OP, que passou a ter duas fases. Em um primeiro momento no COP foi realizado um balanço de todas as demandas que ainda não tinham sido atendidas e quais seriam efetivamente incluídas na lei orçamentária. As demais seriam desconsideradas ou zeradas.

A nova metodologia aplicada tinha duas fases. Na primeira, a população apresentava suas demandas. As demandas aprovadas nas assembleias eram encaminhadas para que uma equipe da prefeitura fizesse o orçamento de cada uma. Na segunda, em

assembleia eram apresentadas as demandas com seus respectivos valores, bem como a minuta do orçamento do ano seguinte. Se o valor das demandas fosse maior que o valor orçamentário, restava ao povo nessas assembleias negociar e decidir entre aquele conjunto de demandas quais seriam executadas.

Ainda na entrevista com Elmano de Freitas, ficou claro que esse novo modelo do OP devolveu o poder decisório, que antes era do COP, para a base. Dessa forma, a população poderia ter um maior nível de conhecimento técnico – saber quanto custaria fazer e manter um posto de saúde, por exemplo. Assim, “[...] então o cidadão passa a se apropriar mais do que é um recurso público e como ele é devidamente utilizado”, disse o interlocutor citado.

Embora tenha havido uma reação negativa por parte dos Delegados, dado o compromisso que tinham com a população pelas demandas antes aprovadas, a mudança metodológica foi necessária, porque não havia recurso para atender às demandas do modelo anterior. Assim, foi preciso fazer um novo pacto de participação com a população de Fortaleza.

A gestão Lins realizou uma reforma administrativa no período de 2005 a 2008 que ampliou significativamente a administração direta e indireta. Na direta, criou seis secretarias: Secretaria de Turismo (Lei 0024/05), Secretaria de Esporte e Lazer (Lei 0053/07), Secretaria de Cultura (Lei 0054/07), SER Centro (Lei 0055/07), Secretaria Municipal de Direitos Humanos (Lei 0022/08), desmembrou a Secretaria de Educação da Assistência Social (através da Lei 0039/07) e implementou a Secretaria Municipal de Defesa do Consumidor (vinculada a Lei 8740/03 e ao gestor anterior). Na indireta, criou as Coordenadorias de Políticas Públicas para Juventude e para Mulheres; a Ouvidoria Geral do Município; a Autarquia de Regulação, Fiscalização e Controle dos Serviços Públicos de Saneamento Ambiental e a Fundação de Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza (CAMARÃO, 2011).

Dito isso, as Secretarias e entidades envolvidas no Orçamento Participativo no período de 2005 a 2012 vão de encontro às demandas estabelecidas pela sociedade civil nas assembleias deliberativas. Essas demandas perpassam pelas temáticas: assistência social, cultura, direitos humanos (LGBT, idoso, pessoas com deficiência, criança e adolescente, população negra, mulher, juventude), educação, esporte e lazer, habitação, infraestrutura, meio ambiente, saúde, segurança, trabalho e renda e transporte.

Nesse período, cinco projetos foram financiados por organismos internacionais sendo eles os Projetos “Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e ao Turismo Sexual” (ETTS) e “Juntos contra a exclusão Social”, executados pela Coordenadoria Especial de Políticas para as Mulheres, vinculada à Secretaria Municipal de Cidadania e Direitos Humanos, ambos

financiados pela União Europeia (UE). Na Coordenadoria Especial de Políticas Públicas de Juventude, existiam dois Projetos financiados pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID): o “Programa Integrado de Políticas Públicas de Juventude” (PIPPJ), de apoio à geração de emprego e renda, formação e participação juvenil, e a “Gestão da Política de Juventude”, que patrocinava a realização de fóruns, de conferências, a criação do conselho municipal de juventude e o fortalecimento da capacidade institucional da política de juventude. Na Secretaria de Desenvolvimento Econômico (SDE), também financiado pelo BID, ocorreu o Projeto “CredJovem”, captado para viabilizar os empreendimentos solidários, bem como a capacitação, o acompanhamento e a consultoria aos seus participantes (ALVES e BARBALHO, 2014).

Assim, por ser uma política transversal, estão envolvidos no processo a Secretaria Municipal de Saúde, a Secretaria Municipal de Infraestrutura, a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico, a Secretaria Municipal de Educação, a Fundação de Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza, a Secretaria Municipal de Esporte e Lazer, a Secretaria Municipal de Meio Ambiente, a Secretaria Municipal de Assistência Social, a Guarda Municipal de Fortaleza, a Companhia de Transporte Coletivo, a Secretaria Municipal de Cultura, a Secretaria Municipal de Direitos Humanos, a Procuradoria Geral do Município, as SERs (I, II, III, IV, V, VI e Centro), a Secretaria Municipal de Finanças, a Secretaria Municipal de Planejamento e Orçamento, a Fundação da Criança e da Família Cidadã, o Instituto Municipal de Pesquisa e Recursos Humanos, a Coordenadoria do Orçamento Participativo, o Conselho do Orçamento Participativo, os Fóruns do Orçamento Participativo (que funcionavam fisicamente nas Regionais) e a Câmara de Vereadores.

No entanto, em entrevista do Coordenador de Gestão da Informação do OP para Camarão (2011), foi relatado que não eram todos os órgãos que realmente acreditavam ou estavam atentos ao Orçamento Participativo, como a Secretaria de Meio Ambiente, a Secretaria Municipal de Saúde e algumas Regionais. Em processo contrário, estavam a Fundação de Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza, a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico, a Fundação da Criança e da Família Cidadã, a Secretaria Municipal de Assistência Social e a Secretaria Municipal de Educação. Inclui-se a lista dos órgãos que compunham a Fundação de Cultura (hoje, Secretaria de Cultura), a SDE, a SEMAS e a SME, que foram citadas pela Coordenadora Geral do OP também em entrevista a Camarão (2011).

Além do exposto, existiu ainda um Grupo de Trabalho (GT) da Participação (CAMARÃO, 2011) que envolvia diversas Secretarias para pensar o OP. Para além das

instâncias institucionais, outro fator percebido na gestão de Lins foi a participação de lideranças dos movimentos sociais naquele governo, em especial nas Coordenadorias vinculadas a Secretaria Municipal de Direitos Humanos (mulher, população negra, idoso, pessoas com deficiência, LGBT, criança, adolescente e juventude).

Barbosa (2016) traz uma discussão acerca da estatização dos movimentos sociais na gestão petista que, segundo a autora, gerou uma relação conflituosa dessas pessoas com o Estado e com a comunidade que representavam. Eram militantes dos movimentos sociais que naquele momento pertenciam ao Estado e, por conseguinte, nem sempre era possível associar os interesses da gestão às demandas da sociedade civil – organizada ou não.

Contudo, pouco são os autores que se reportam à participação dos movimentos sociais enquanto movimento. Gadelha (2010) traz na sua pesquisa investigativa a Federação de Entidades de Bairros e Favelas Fortaleza (FEBF) e alguns sítios da União dos Moradores de Luta do Álvaro Weyne (UMLAW) como fomentadores da empreitada OP.

Essa relação de trabalho entre os agentes comunitários e o governo municipal também foi percebida na gestão de Roberto Cláudio. Assim como em Barbosa (2016), percebeu-se a existência de uma simbiose conflituosa entre as partes, pois nem sempre a fala dos agentes enquanto funcionários do poder público condiziam com suas atividades laborais.

4.4 Terceiro ato: Gestão Roberto Cláudio (2013-2016)

No ano de 2012, ao todo foram 10 as candidaturas para o cargo de prefeito. Dessas, quatro foram coligações e seis candidaturas isoladas. O PSB aliou-se aos partidos PRB, PP, PTB, PMDB, PSL, PSDC, PHS, PMN, PTC, PRP, Partido Social Democrático (PSD) e PTdoB, tendo como lema “Para Renovar Fortaleza”. Sob o lema “Pra Cuidar das Pessoas”, o PT fez aliança com os partidos PTN, Partido Social Cristão (PSC), PR e PV. Já o PDT coligou-se com o PPS sob o *slogan* “Fortaleza Merece Mais“. O PSOL com o PCB coligaram-se por “A Fortaleza que nos Move”. Isoladamente, concorreram os partidos DEM, PSDB, PPL, PRTB, PSTU e PC do B (TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL, 2012).

O deputado estadual Roberto Cláudio Rodrigues Bezerra, do PSB, sai candidato para disputar o Paço Municipal em uma composição de 13 partidos. No jogo político dessa eleição, alianças e rupturas entre aliados se consolidaram, o que acabou por revelar novos jogadores e, concomitantemente, retirou a luz de lideranças já consagradas. Roberto Cláudio, ao fim da disputa do segundo turno, é consagrado novo prefeito de Fortaleza com 53,02% dos

votos válidos, derrotando assim o candidato de Luizianne Lins, Elmano de Freitas, que obteve 46,98% da votação e pondo fim à gestão petista.

Roberto Cláudio é formado em Medicina pela UFC, mestre e PhD em Saúde Pública pela Universidade do Arizona, dos Estados Unidos. Foi deputado estadual em 2006, tendo sido reeleito em 2010. Neste mesmo ano foi eleito presidente da Assembleia Legislativa do Ceará para o biênio 2011-2013, mas afastou-se em 2012 para concorrer ao lado do candidato a vice-prefeito, o empresário Gaudêncio Gonçalves de Lucena, do PMDB, à Prefeitura de Fortaleza (GABPREF, 2018).

Na Câmara Municipal a composição partidária por coligação teve PRB/PSL/PSB com cinco vagas; PSDC/PSD com três; PSOL/PCB e PDT/PPS com duas e PP/PTB com apenas uma vaga. Individualmente, PT/PMDB/PSC elegeram quatro candidatos; PR/PTC/PTN três; PTdoB/PV dois; PSDB/DEM/PMN/PHS/PC do B um. Os Presidentes da Câmara foram Walter Cavalcante, no biênio 2013-2014, e Salmito Filho em 2015-2016. Percebe-se, neste sentido, uma conjuntura favorável ao novo prefeito eleito (TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL, 2012).

No Plano de Governo do ainda candidato Roberto Cláudio, encontram-se doze Fortalezas, dentre elas a Fortaleza participativa, transparente e justa, cujo princípio é assegurar “a inclusão social, a redução de desigualdades e a participação democrática no planejamento, no acompanhamento e avaliação do plano de governo da cidade” (COMISSÃO PLANO DE GOVERNO, 2012, p.151).

No que refere ao OP, esse mesmo plano traz duas informações, a saber: (1) seria implantado o Planejamento Participativo utilizando indicadores sociais e econômicos de cada bairro, bem como (2) a implementação de todo o orçamento e não apenas uma pequena parte de investimentos (COMISSÃO PLANO DE GOVERNO, 2012).

Em 2013, a Coordenadoria do Orçamento Participativo transformou-se em Coordenadoria Especial de Participação Popular e no final de 2014 em Coordenadoria Especial de Participação Social, muito embora ainda no ano de 2018 na Lei Orçamentária Anual (LOA) conste a antiga nomenclatura (Coordenadoria de Participação Popular), o que foi alterado somente na LOA de 2019. No entanto, no PPA 2018-2021 permanece Coordenadoria de Participação Popular.

Para o governo Roberto Cláudio, a criação da Coordenadoria de Participação Popular (CPP), através do Art. 6º da LC 0137/2013 (FORTALEZA, 2013), teve dupla finalidade: (1) modernização do Estado e (2) de instrumentos de participação da sociedade nas políticas públicas (FORTALEZA, 2014a; 2014b). Na Lei 10.095/2013, do PPA 2014-2017, a

gestão acredita ter fortalecido a CPP, dando a ela *status* de Secretaria, com o intuito de fomentar uma participação para além do OP.

A LC 0176/2014 estabelece que,

Art. 24 - A Coordenadoria Especial de Participação Social tem como finalidade possibilitar uma maior aproximação entre sociedade civil e governo, promovendo espaços de diálogo e criando condições favoráveis ao debate plural, para que a gestão governamental seja o reflexo da pactuação da sociedade com o governo, competindo-lhe: I — prestar assessoramento direto ao Prefeito nos assuntos relacionados às políticas de promoção da participação social; II — integrar o Sistema de Planejamento, Avaliação e Monitoramento, Informações Municipais e Participação Democrática e Controle Social; III — incentivar, ampliar e estimular a adoção de metodologias participativas no âmbito de programas e políticas públicas; IV — consolidar a construção de processos educativos e formativos dirigidos à participação social; V — gerenciar informações, promover estudos e formações, elaborar propostas e recomendações que possibilitem o aperfeiçoamento das políticas públicas de promoção da participação social; VI — 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; VII — inovar e desenvolver ferramentas digitais para a ampliação da participação na cidade; VIII — colaborar com os órgãos municipais nas ações de mobilização social; IX — desempenhar outras atividades necessárias ao cumprimento de suas finalidades, bem como outras que lhe forem delegadas.
[...]

Art. 83 - A Coordenadoria Especial de Participação Popular passa a denominar-se Coordenadoria Especial de Participação Social (FORTALEZA, 2014c, p. 9, 10).

Houve ainda a normalização para criação do Conselho Municipal do Planejamento Participativo (CMPP) através da Lei 10.277/2014 (FORTALEZA, 2014) e o Decreto 14.002/2017 para regulamentação do CMPP (FORTALEZA, 2017).

Em nível nacional, a presidenta Dilma Rousseff instituiu por Decreto 8.243/2014 a Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS) “com o objetivo de fortalecer e articular os mecanismos e as instâncias democráticas de diálogo e a atuação conjunta entre a administração pública federal e a sociedade civil” (BRASIL, 2014, p. 1).

Essas Leis e Decretos federais e municipais tratam de articular instâncias de participação para aproximar governo e sociedade civil e para fomentar um diálogo plural e uma sociedade mais democrática.

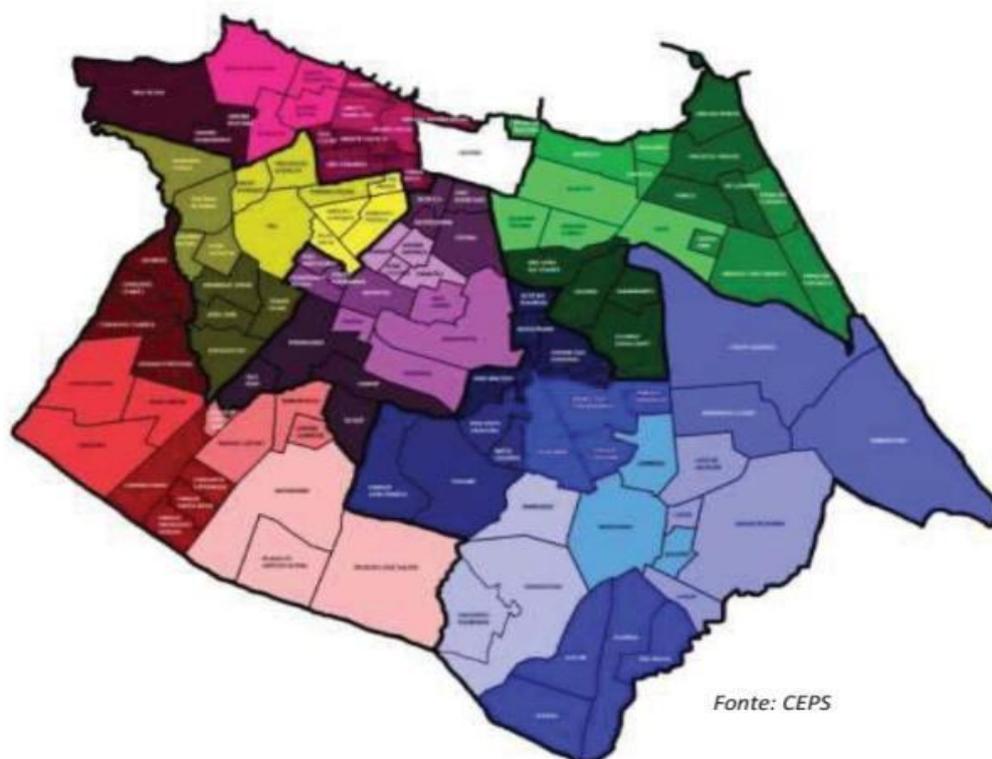
A CEPS está vinculada ao Gabinete do Prefeito e com agenda conjunta e colaborativa com o IPLANFOR (no Observatório de Governança, com o objetivo de acompanhar o desenvolvimento, produzir informações e promover o controle social) e a Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão (SEPOG).

Além da nomenclatura da Coordenadoria, modificou-se também a estrutura do antigo OP (agora Participação Social). A CEPS organizou a participação social a partir a divisão da cidade em 32 territórios (antigas Áreas de Participação). O OP passou a funcionar

com uma gerente de cidadania e controle social para cada 5.000 habitantes (anteriormente Delegados), um conselheiro para cada território (antes, dependia do número de delegados (as) eleitos), com o processo eletrônico para cadastro de demanda (espontânea e para o Ciclo), com a exclusão do OP Criança e Adolescente, com Segmentos Sociais, com Fóruns dos Delegados e com a ausência de critérios (participação residente, renda, participação).

Para Sildácio, Coordenador do Orçamento Participativo, o que houve foi apenas uma mudança nas nomenclaturas. O que antes era a Coordenadoria Especial de Participação Popular passou a ser Coordenadoria Especial de Participação Social – CEPS e os antigos delegados do OP passaram a chamar-se agentes de cidadania e controle social. O mesmo relata também que antes todo o processo era arcaico e acontecia em apenas um dia e que no modelo da gestão atual ele acontece eletronicamente e dura em média trinta dias, ampliando significativamente a participação social nos processos de definição dos serviços a serem priorizados pelo município (ENTREVISTA REALIZADA EM MARÇO DE 2018).

Figura 8 – Mapa com Divisão Territorial



Fonte: Lei Orçamentária Anual (2019, p. 1172).

Essa nova territorialização circunscrita no mapa acima – de 32 subdivisões no total, com no máximo quatro bairros em cada território e com um agente de cidadania para

cada 5.000 habitantes – estabeleceu uma nova forma de participação para a cidade. Diminuiu-se não só o número de territórios, mas consideravelmente o número de agentes.

Esses agentes e conselheiros tinham mandato de dois anos, podendo ser prorrogado por igual período. Na gestão de Roberto Cláudio, houve somente uma eleição para agente de cidadania e controle social e para conselheiro (ocorrida em 2015), na qual foram eleitos 468 agentes e 32 conselheiros. Os agentes de cidadania eleitos têm direito a vale-transporte mensal como forma de garantir o trabalho voluntário por eles desempenhado.

Devido às alterações ocorridas na política de participação, percebe-se que houve uma diminuição do número de conselheiros tanto da sociedade civil quanto do Estado, visto que nas gestões de Lins a sua eleição dependia do número de participantes que votavam (vinte votos para um delegado ou um mínimo de três votos). Na gestão Roberto Cláudio, os representantes do governo tinham voz e voto, quando anteriormente tinham somente voz.

Neste sentido, o Ciclo do Planejamento Participativo tinha em sua estrutura as reuniões preliminares, mobilização, assembleias eletivas para os agentes de cidadania, assembleias eletivas para os conselheiros, assembleias eletivas para as demandas e o fórum devolutivo. Para eleger uma demanda era preciso o mínimo de 15 votos – prerrogativa que permaneceu igual à primeira gestão petista. Essa participação para eleição das demandas tornou-se o único “critério” do processo.

Compreende-se com isso que se a população da SR II tivesse maior poder de organização poderia ter uma quantidade maior de demandas atendidas pelo governo municipal, embora com poder aquisitivo e IDH elevados. Isso feria o princípio da política do OP, cujo significado maior se configurava na inversão orçamentária e no atendimento das demandas para quem mais necessita de políticas públicas, ou seja, a população que vive na periferia da cidade.

Além das mudanças ocorridas na Coordenadoria da Política de Participação no final de 2016, o plano Fortaleza 2040 previa um Plano de Participação e Controle Social na Gestão Municipal cujos objetivos gerais são: (1) envolver a sociedade na elaboração e cogestão de políticas públicas e ações interventivas de modo a tornar a cidade mais justa, equilibrada, democrática e republicana; (2) definir por meio de legislação a Política Municipal de Participação e Controle Social; (3) implantar o Sistema de Governança de Fortaleza através das diretrizes da LOM, dos Estatutos que definem o Direito à Cidade e da Política Municipal de Participação e Controle Social (IPLANFOR, 2016c).

A formulação de um plano de participação para a cidade vai de encontro às fragilidades da política existente, diagnosticada dentre outros aspectos com forte descrédito da

população com a gestão participativa; descontinuidade das estratégias e dos canais de interlocução (gestão e sociedade civil); insuficiência de informação da gestão para a sociedade; baixa sensibilidade de gestores e sociedade civil para a cidadania e cultura patrimonialista e clientelista.

Para atingir os objetivos perseguidos e fomentar uma participação ativa, quatro linhas de ações foram sugeridas: (1) arcabouço legal e estrutura institucional da gestão; (2) fortalecimento das instâncias de participação e controle social; (3) capacitação para a governança e proatividade cidadã e (4) comunicação pública e transparência, além da implementação de fóruns territoriais permanentes nos bairros para constituírem suas agendas e das câmaras setoriais para acompanhamento e monitoramento dessas agendas.

Apesar do que foi possível desenvolver por meio do Fortaleza 2040, uma avaliação posterior ao processo revelou duas limitações: equipe técnica reduzida e baixa divulgação do projeto junto a sociedade. Somada a essas limitações está a rotatividade de gestores e técnicos na administração pública e a pouca aderência destes na construção do plano. Menciona-se também a ausência de vontade política de setores estratégicos da gestão, da classe política e dos movimentos sociais. Para esses últimos atores, a alegativa foi o tensionamento com a gestão, devido à discordância com o projeto político para a cidade, que não viabilizou a validação do plano.

A estrutura institucional da política, também teve suas alterações. Conforme Decreto 14.196/2018, que trata acerca do organograma da CEPS, existe Coordenador Especial, Coordenador Adjunto, Assessoria Especial, Coordenadoria de Participação Social, Coordenadoria do Orçamento Participativo, Coordenadoria de Educação Social, Coordenadoria de Participação Digital e Tecnologia da Informação e Coordenadoria Administrativo-Financeira (FORTALEZA, 2018), como segue abaixo:

Figura 9 - Organograma da Coordenadoria Especial de Participação Social



Fonte: Fortaleza, 2018.

Na gestão de Roberto Cláudio³⁹, embora tenha modificado a nomenclatura e a estrutura do OP, as demandas, Secretarias e órgãos continuam descentralizados como na gestão de Luizianne Lins. Em outras palavras, as Secretarias e órgãos demandados na assembleia eletiva foram aqueles já apontados e que, portanto, executaram as obras e serviços advindos da Participação Social – com exceção da Secretaria Municipal de Finanças, que não possui demanda, mas que é responsável por efetuar os pagamentos das Secretarias Diretas e por liberar/autorizar os pagamentos das Secretarias Indiretas.

4.5 O Grande Bom Jardim

A escolha pelo *locus* da pesquisa ter acontecido no Grande Bom Jardim foi no sentido de associá-lo ao princípio da política do OP - inversão orçamentária - e avaliar se essa política foi capaz de transformar a situação econômica, política e social de sua população, pois as ações desenvolvidas segundo os critérios das gestões de Lins – a tríade participação residente, renda e participação – e da primeira gestão de Roberto Cláudio – a unicidade da

³⁹ Na gestão de Roberto Cláudio existiram duas fusões de secretarias: Secretaria de Planejamento (SEPLA) com a Secretaria de Administração (SAM), hoje denominada de Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão (SEPOG), bem como da Secretaria Municipal de Cidadania e Direitos Humanos (SCDH) com a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (SETRA), tornando-se Secretaria Municipal dos Direitos Humanos e Desenvolvimento Social (SDHDS).

participação – resultariam em melhores condições de vida e numa cultura política cidadã e democrática.

O município de Fortaleza está localizado na porção Norte do estado do Ceará, região Nordeste do Brasil, com extensão territorial absoluta de 313,14km². Ao Norte limita-se com o oceano Atlântico e Caucaia; ao Sul com Maracanaú, Itaitinga, Pacatuba e Eusébio; a Oeste com Caucaia e Maracanaú; e a Leste com Eusébio, Aquiraz e o Oceano Atlântico. Em seu entorno a Região Metropolitana (RMF), também conhecida como Grande Fortaleza, composta pelos municípios de Caucaia, Maranguape, Pacatuba, Aquiraz, Maracanaú, Eusébio, Itaitinga, Guaiuba, Chorozinho, Pacajus, Horizonte, São Gonçalo do Amarante, Pindoretama e Cascavel (IPLANFOR, 2015). Em termos populacionais, a capital cearense possui cerca de 2,5 milhões de habitantes e 3.818.380 se incluídos os municípios da Região Metropolitana (RMF) (IPLANFOR, 2015).

Foi por meio do Art. 13, Seção V, da Lei nº 8000, de 29 de janeiro de 1997, que o prefeito Juraci Vieira de Magalhães (1997 a 2000) reordenou a organização administrativa da Prefeitura Municipal de Fortaleza e criou as Secretarias Executivas Regionais (SER) I, II, III, IV, V e VI, com “[...] a finalidade de proporcionar condições para a melhoria da qualidade de vida da população da região sob sua gestão, prestando os serviços municipais” (FORTALEZA, 1997, p. 2).

No primeiro governo da prefeita Luizianne Lins (2005 a 2008), em 14 de outubro de 2005, pela Lei Complementar nº 0025 foi criada a Secretaria Extraordinária do Centro (SECE), tendo como um dos objetivos integrar os órgãos públicos municipais que atuavam na área central. Em 14 de novembro do mesmo ano, com a publicação no Diário Oficial do Município (DOM) do Decreto nº 11908, ficaram estabelecida além da finalidade, a estrutura organizacional e distribuição dos cargos comissionados da SECE (FORTALEZA, 2005). Porém em 28 de dezembro de 2007, pela Lei Complementar nº 55, alterou-se a razão social, que passou a chamar-se Secretaria Executiva Regional do Centro (SERCEFOP) (FORTALEZA, 2007).

No primeiro governo do prefeito Roberto Cláudio Rodrigues Bezerra, de 2013 a 2016, conforme Lei Complementar nº 0137, de 8 de janeiro de 2013, que trata da nova organização administrativa da cidade, retirou das Regionais a função Executiva (FORTALEZA, 2013) e todas passaram a chamar-se Secretaria Regional. Ressalta-se que cada Regional apresenta um território amplo, com características particulares que as tornam diferentes.

O *Fortaleza 2040*, plano de desenvolvimento estratégico para a cidade e para a sociedade, idealizado pela Prefeitura Municipal de Fortaleza, sob a coordenação IPLANFOR, com apoio técnico e administrativo da Fundação Cearense de Pesquisa e Cultura (FCPC) da UFC, iniciado em 2014 e entregue à população em dezembro de 2016⁴⁰, estuda uma nova territorialização para a cidade para além das sete Regionais.

O argumento para a mudança é que o modelo administrativo criado na década de 1990 já não atende às necessidades da população e, por isso, foi necessário um novo desenho de territorialização capaz de aglutinar noções de vizinhança e identidade. Uma proposta inicial descentraliza a cidade em 13 regiões⁴¹, estas poderão ser chamadas de “coração de bairro” e, deverão ter nomes históricos, serviços de cultura, lazer e fóruns de governança (NASCIMENTO, 2017).

Para Farias, professor da UFC e membro do Mestrado de Avaliação de Políticas Públicas (MAPP), essa divisão do Plano não tem definidas suas especificidades e responsabilidades, sendo difícil de mensurar sua eficácia. Porém, acrescenta Farias queé preciso dentre outras coisas o estabelecimento de fóruns de participação dos moradores, a autonomia das Regionais e mecanismos de informação para os moradores. Para o professor Pereira, integrante do Laboratório de Planejamento Urbano e Regional da UFC, subdividir a cidade em mais Regionais não é suficiente para eficácia das ações e destaca o conflito entre as Regionais e as Secretarias temáticas, pois é preciso que se considere, nessa nova reordenação da cidade, critérios como o número populacional e as características dos locais onde predominam as condições socioeconômicas e culturais (NASCIMENTO, 2017).

A divisão administrativa vigente foi a institucionalizada por Juraci Magalhães, em seis Regionais, e por Luizianne Lins, com o acréscimo da Regional do Centro. De acordo com o Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE, 2012a), a cidade possui 119 bairros e cada Secretaria Regional está estruturada por vários deles, com exceção da Regional do Centro.

A Secretaria Regional V disposta no mapa abaixo pela cor rosa, tem em sua composição 18 bairros⁴², sua população total é de 541.511 mil pessoas, possui uma renda

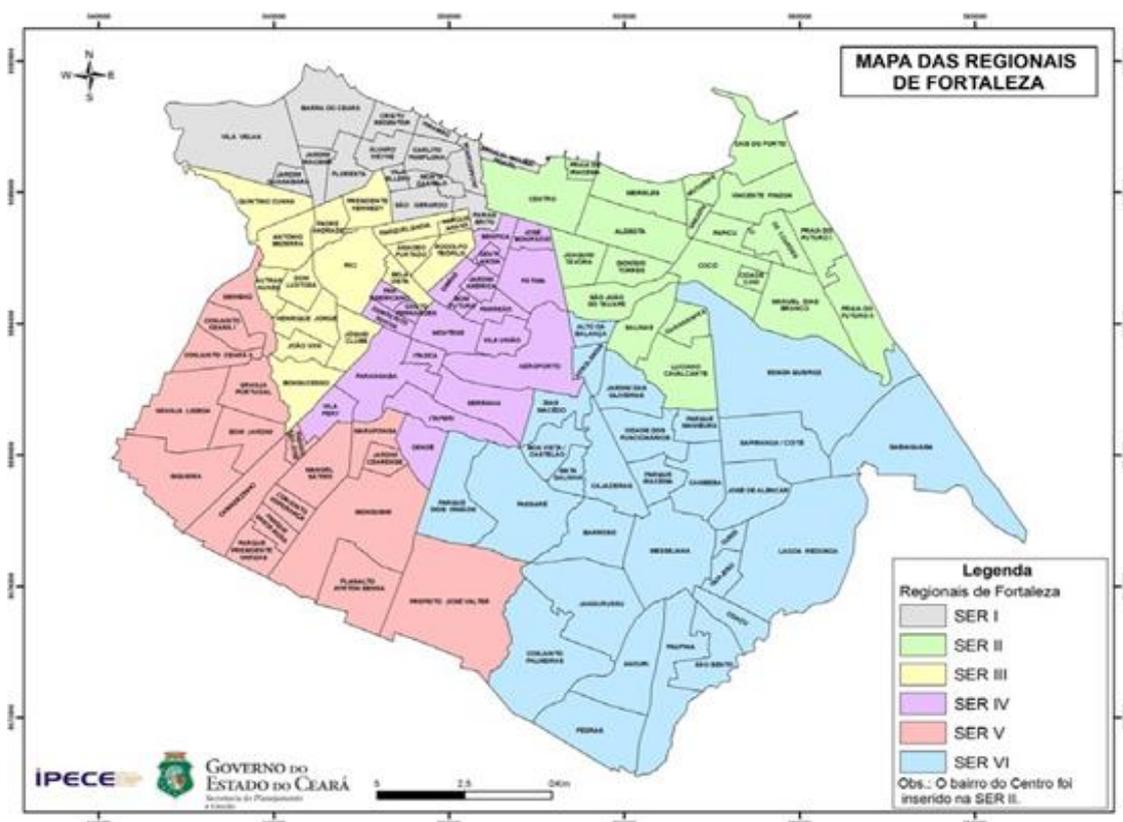
⁴⁰ A entrega do plano “Fortaleza 2040” ocorreu no Teatro José de Alencar. Disponível em: <https://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/prefeitura-entrega-plano-fortaleza-2040-em-solenidade-no-theatro-jose-de-alencar>. Acesso em: 30 out. 2018.

⁴¹ Com a continuação da discussão do plano “Fortaleza 2040” nos anos de 2018 e 2019, se prevê uma descentralização em 12 regiões, com um total de 39 territórios, que deverá ser encaminhada para apreciação pelo poder Legislativo até maio de 2019.

⁴² Conforme IPECE (2012b), os bairros que compõem a SER V Conjunto Ceará, Siqueira, Mondubim, Conjunto José Walter, Granja Lisboa, Granja Portugal, Bom Jardim, Genibaú, Canindezinho, Vila Manoel Sátiro, Parque

média de R\$ 471,70 (quatrocentos e setenta e um reais e setenta centavos), que significa a menor renda média entre as demais regionais administrativas (IPECE, 2012b).

Figura 10 - Mapa de Fortaleza por Regional



Fonte: IPECE, 2012.

No contexto da SER V encontra-se o Grande Bom Jardim, composto pelos bairros Bom Jardim, Canindezinho, Granja Lisboa, Granja Portugal e Siqueira. Para o IPECE (2012b), dos dez bairros com maior intensidade de pessoas vivendo na extrema pobreza, seis estão na Regional V e quatro pertencem ao Grande Bom Jardim (exceto o próprio Bom Jardim). Quando se trata de maior adensamento de pessoas, os dados revelam a mesma incidência do índice de extrema pobreza.

Assim, é nessa Regional que se encontra o maior número de pessoas vivendo na extrema pobreza, com um total de 38.554 indivíduos, o que corresponde a 7,12% da sua população total. Se tratado pelo total das pessoas extremamente pobres (133.992), esse percentual representa 28,77% (IPECE, 2012b).

De acordo com o IPECE (2012a), a média das rendas das pessoas dos 10 bairros mais ricos de Fortaleza é 8,6 vezes maior que a média das rendas dos 10 bairros mais pobres. Sendo assim,

Concluiu-se então que 7% da população total de Fortaleza que vive nos 10 bairros mais ricos se apropriam de 26% da renda pessoal total da cidade. Por outro lado, os 44 bairros de menor renda, que juntos somam quase metade da população total de Fortaleza (49%), se apropriam dos mesmos 26% da renda pessoal total (IPECE, 2012a, p. 7, 8).

Essa concentração da renda em Fortaleza, acarreta problemas e potencializa tensões sociais, áreas de vulnerabilidade e de exclusão social, aumento da violência e transtornos de mobilidade urbana, pois amplia o movimento de pessoas de bairros mais pobres para bairros de nível de renda mais elevado em busca de emprego/renda e de serviços (FORTALEZA, 2017).

Em 2007, após diálogo com o Ministro da Justiça Tarso Genro, a prefeita Luizianne Lins viabilizou a inclusão de Fortaleza como a 12ª cidade a integrar o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI). De acordo com o Diretor Geral da Guarda Municipal Arimá Rocha, o programa tinha duas vertentes: primeira, a formação e valorização dos policiais, guardas municipais, bombeiros e a segunda, a tentativa de gerar políticas de prevenção à violência e à criminalidade na faixa etária de jovens de 14 a 29 anos (LOBO, 2007).

Em Cartilha sobre a SER V resultante da pesquisa “Cartografia da criminalidade e da violência na cidade de Fortaleza” (2010), as políticas públicas advindas do PRONASCI foram implementadas no denominado “Território de Paz” no Grande Bom Jardim no final do ano 2009 pela Guarda Municipal de Fortaleza. Ao todo foram nove projetos: (1) “Mulheres da Paz”, que envolveu 300 mulheres, moradoras de locais com alta vulnerabilidade social e violência; (2) “Protejo”, para proteção de jovens em territórios de alta vulnerabilidade, que acolheu temporariamente 210 jovens com o objetivo de contribuir na formação cidadã, incluí-los nos programas de cultura, esporte, lazer, iniciação ao trabalho e encaminhá-los ao sistema de ensino; (3) “Trilhos Urbanos”, que atuou na garantia dos direitos e na inclusão social de 300 jovens de 15 a 24 anos em situação de vulnerabilidade social; (4) “Dança para Vida”, tinha como objetivo a iniciação à dança para 280 adolescentes e jovens adultos em conflito com a lei (BRASIL *et al*, 2011).

Os demais projetos promovidos pelo Governo Federal, na área do Grande Bom Jardim são o (5) “Música Tocando a Vida”, com processos formativos em música por meio de aulas práticas e teóricas de forma contínua para 756 jovens na faixa de 15 a 24 anos; (6)

“Cultura Tradicional Popular” (Maracatu Estrela Bela), cujo objetivo era promover a cultura de paz e a não-violência por meio da inclusão de 330 jovens e adolescentes em conflito com a lei; (7) “Teatro Vivo”, que fomentava à promoção da cultura de paz e não-violência e o desenvolvimento pessoal com base na linguagem teatral de 220 adolescentes e jovens adultos em situação de vulnerabilidade social; (8) “Capacidade de Jovens Mulheres”, para capacitação de mulheres jovens, vítimas de violência doméstica e urbana, com baixa escolaridade, baixo acesso ao mercado de trabalho e mães adolescentes; (9) “Esporte e lazer na Cidade” (em fase de implantação), cujo objetivo era promover a cultura de modalidades esportivas coletivas, incentivando a cooperação e contribuindo para a melhoria das condições de saúde de 750 adolescentes e jovens adultos em conflito com a lei expostos à violência doméstica e urbana (BRASIL *et al*, 2011).

Por isso, a realidade da SER V, em específico do Grande Bom Jardim, é um verdadeiro desafio para as políticas públicas. Numa primeira análise, a pesquisa demonstra que, embora tenha havido grande número de projetos sociais governamentais naquela área, estes não impactaram, pelo menos em curto prazo, na redução das práticas violentas e da criminalidade como esperava a população local. Por isso, existe a necessidade de articulação dos governos local, estadual e federal para elaboração e execução de políticas em interfaces com as demais políticas públicas e com a sociedade civil (BRASIL *et al*, 2011).

Essa mesma investigação, realizada pelos pesquisadores Brasil *et al* (2011), demonstra que no período de 2007 a 2009, dos 20 bairros mais violentos, o Bom Jardim estava como o bairro mais violento.

O bairro Bom Jardim registrou 49 homicídios em 2007, 39 em 2008 e 61 em 2009, assumindo, assim, a 1ª posição em 2007, a 3ª em 2008 e retorna à 1ª posição em 2009 entre os bairros de maiores incidência de homicídios em toda Fortaleza (BRASIL *et al*, 2011, p. 12).

No bairro Granja Portugal, registrou-se o aumento contínuo dos homicídios: de 14 casos em 2007 para 15 em 2008 e para 26 casos em 2009, o que correspondem às variações de percentuais de 7,1% de 2007 para 2008 e de 73,3% de 2008 para 2009 (BRASIL *et al*, 2011).

Por isso mesmo, de acordo com informações extraídas do Caderno Orientador do PPA 2018-2021 e da Lei Orçamentária Anual (LOA) 2018 (2017), o bairro Bom Jardim tem sua imagem associada à violência. O bairro possui uma população de 37.758 habitantes, seu Índice de Desenvolvimento Humano do Município por Bairro (IDHM-B) é de 0,194 e 8,11% das pessoas vivem na extrema pobreza. Atinge a marca de 15 assentamentos precários (Favela Santa Teresinha, Tatu Mundê, Veneza/Daniel Castro, Urucutuba/Rosa de Sarom, Parque São Vicente, Rua General Rabelo, Rua Cesarina Batista, Rua Alexandra, Rei do Gado, Travessa

Itu, Favela do Pantanal/Nova Friburgo, Ocupação da Paz, Marrocos/Invasão Urucutuba, Mutirão Estrada da Urucutuba, Rua Indiará) (FORTALEZA, 2017b) e tem cobertura total no acesso à água potável, no entanto não acontece o mesmo quando se trata do acesso à rede coletora de esgotos (FORTALEZA, 2015a).

A coleta seletiva de lixo é irregular, devido a difícil condição de acesso ao território. Quando o assunto é pavimentação, existem trechos com obras incompletas e outros, em situações precárias. O bairro não possui drenagem, mas a iluminação pública é bem distribuída. No quesito mobilidade, esta é realizada principalmente por meio de transporte coletivo, que necessita de reparos e criação de novas linhas para melhor atender a população. Existe um espaço amplo na educação, porém, com necessidade de reforma e de segurança (FORTALEZA, 2015a).

Existem três equipamentos de saúde, no entanto possuem problemas concernentes ao atendimento. O mesmo acontece com a assistência social, agravando-se pela precariedade na organização e na estrutura. A delegacia tem uma estrutura precária e os espaços de lazer e interação inexistem. Sua manifestação cultural está atrelada às festas de São João e Garota Estudantil, ambas promovidas pela Igreja de Santa Cecília e pela comunidade. Os maiores conflitos estão relacionados aos assaltos, aos assassinatos e às vendas de drogas, praticados principalmente por adolescentes. Sua economia tem centralidade no comércio e nas feiras populares (IPLANFOR, 2015a).

O Canindezinho por sua vez, possui uma população de 41.202 habitantes e IDHM-B 0,136. 10,47% de sua população total encontram-se na extrema pobreza. O bairro tem ainda um aglomerado de onze assentamentos precários (Comunidade 8 de Dezembro, Parque Alto Alegre, Comunidade Jardim Fluminense, Conjunto Jardim Fluminense II, Planalto Canindezinho, Av. Jardim Fluminense, Parque Santa Rosa, Comunidade Jerusalém I e II, Comunidade Parque São José, Conjunto Cônego de Castro) (Fortaleza, 2017c).

As principais atividades econômicas do bairro são as facções⁴³ de confecções de vestuário, o artesanato e a reciclagem. É insuficiente o acesso à água potável, sendo tal fato agravado nas áreas mais precárias e de recente ocupação. O esgoto está a céu aberto, quando muito, utiliza-se de galerias de água pluvial para escoamento.

A rede elétrica atinge parte da população, com cobertura satisfatória em alguns lugares e falhas em outros pontos do bairro, sendo recorrente as inúmeras ligações

⁴³Termo utilizado para designar o trabalho de costureiras/os que recebem as peças de roupas cortadas para sua montagem. Esse trabalho é desenvolvido em suas casas, não possui nenhum vínculo empregatício com as empresas contratantes e o pagamento é realizado pela costura de cada peça.

clandestinas. A coleta de lixo não acontece de forma regular, por isso seu acúmulo no espaço público. A pavimentação existe em poucas ruas e a drenagem é serviço ausente, com obras inacabadas. A falha na iluminação pública fortalece a insegurança e não há identificação dos endereços das ruas (FORTALEZA, 2015a).

Há uma ampla cobertura de equipamentos de educação, inclusive com o Centro de Atenção Integrada à Criança e ao Adolescente (CAIC), porém faltam qualidade e melhor aproveitamento do tempo. Existe ainda uma evasão escolar alta, principalmente no ensino médio (FORTALEZA, 2015a).

Existe Posto de Saúde, Unidade de Pronto Atendimento (UPA) e Programa Mais Médicos, no entanto é preciso melhorar o atendimento devido a desatenção e desrespeito à população, necessitando melhorar o acesso aos medicamentos. Na Assistência Social, os equipamentos encontrados no bairro são o Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) e o Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) (FORTALEZA, 2015a).

Na área de esporte e cultura, destaca-se o Centro Urbano de Cultura, Arte, Ciência e Esporte (CUCA). O bairro ainda conta com grupos de dança e quadrilhas juninas, que favorecem o convívio social e cultural. No quesito segurança, o bairro é assistido precariamente pelo Ronda do Quarteirão e pelo policiamento móvel. A insegurança é acrescida pela ausência de iluminação pública adequada, pelo tráfico que alicia a juventude pobre e disputa novos territórios e pelo consumo de drogas.

A interação social está voltada para a população da terceira idade que é acompanhada pela Igreja Católica, pelo CRAS e pelo Centro Cultural Bom Jardim (CCBJ). A economia do bairro é desenvolvida por meio de facções de roupas, artesanatos, comércio e serviços (FORTALEZA, 2015a).

O terceiro bairro a compor o Grande Bom Jardim é o Granja Lisboa. Sua população é de aproximadamente 52.042 pessoas e seu IDHM-B é de 0,169. Vivem na extrema pobreza 9,51% de seus habitantes. Nesse território, a exemplo do que acontece no Bom Jardim e Canindezinho, encontram-se assentamentos precários, tendo oito em sua totalidade (Conjunto Oscar Araripe, A3, Alto da Paz, Comunidade Margem do Canal, Futuro do Brasil, Irmã Dulce II, Nova Residência, A4/A5/A24/Nova Vida) (FORTALEZA, 2017b).

As demandas da população da Granja Lisboa incluídas no “Fortaleza 2040” e no Ciclo de Planejamento Participativo realizado pela Coordenadoria de Participação Social (CEPS) são muitas e estão direcionadas para saúde, para cultura, para esporte e para mobilidade, cujas ramificações direcionam para controle da poluição, para drenagem, para

lixo, para reutilização da água, para criação de centro de cidadania, para construção de praça para a juventude, para acessibilidade e para ciclovia (FORTALEZA, 2017b).

Bairro centenário, a Granja Portugal tem uma população de 39.651 habitantes, IDHM-B de 0,19, e 10,44% da população em extrema pobreza. Dos bairros que constituem o Grande Bom Jardim, o Granja Portugal, com 18 assentamentos precários, é o que possui o maior número desse fenômeno urbano (Lumes/Vila Maria, Rua Londrina, Parque Olivândia, Belém, Menino Deus Bragança, A12, A10, A11, Rua Luminosa/Nereide, João XXIII, Comunidade Lagoa do Mela Mela, Comunidade Canal Leste, Beco da Prefeitura, A21, Comunidade Parque Santo, Amaro Irmã Dulce I, Forró do Betinho/Rei do Gado, Oscar Bressano (Waldemar Paes/Rei do Gado) (FORTALEZA, 2017a).

No mesmo Caderno de Orientação (2017), a água potável, os serviços de esgoto, de eletricidade, de coleta de lixo, de pavimentação e de drenagem não chegam na integralidade do bairro. A mobilidade é dificultada pela demora do transporte coletivo, em especial nos finais de semana, momento em que há diminuição da frota.

Na educação, o bairro conta com escolas públicas e particulares e com creches, mas ainda existe um *déficit* de escolas de ensino médio e de ensino fundamental. Na saúde, existem dois postos de saúde, mas faltam médicos e insumos. Na área da Assistência Social, existe o Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), mas que não consegue atender a demanda da comunidade, e a Casa Brasil, que atende também o segmento social (FORTALEZA, 2017a).

O único equipamento esportivo, o mini ginásio esportivo, está em construção e na pasta da Cultura, o Centro Cultural, que não consegue dar vazão à grande demanda. O bairro não possui nenhum equipamento de segurança pública e sua economia se manifesta por meio de confecções, do comércio e do artesanato (FORTALEZA, 2017a).

Por fim, o bairro Siqueira, cuja população atinge 33.628 habitantes, da qual 30,29% são de crianças e adolescentes na faixa etária de 0 a 14 anos. Tem IDHM-B de 0,148 e um contingente de 11,88% que vive na pobreza extrema. Possui dois equipamentos públicos de saúde e nove educacional, divididos entre creches, educação infantil e ensino fundamental (FORTALEZA, 2017b).

As necessidades elencadas pelos moradores do bairro Siqueira no plano Fortaleza 2040 são o mapeamento de riachos e nascentes para fins de proteção ambiental, a aproximação do CUCA Mondubim com as Comunidades do bairro, a construção de um CUCA no Grande Bom Jardim, a ampliação das ofertas no ensino médio, a conclusão da escola de tempo integral da Rua Tebas, a construção de um polo de lazer, a criação de um

banco popular comunitário tendo como referência o Banco Palmas do Conjunto Palmeiras para fomentar a economia local, a criação de uma agência de formação profissional voltada para os jovens, as políticas de inclusão produtiva para adolescentes e jovens em parceria com o CRAS do Parque São João. Junto à CEPS as demandas foram de pavimentação e de limpeza das ruas (FORTALEZA, 2017b).

Diante dessa realidade o (Grande) Bom Jardim tornou-se ZEIS prioritária, constituída por partes dos bairros Bom Jardim e Siqueira. De acordo com o Fortaleza 2040, as primeiras ocupações na área da ZEIS tipo 1 no Bom Jardim deram-se ainda nos anos de 1970 devido ao deslocamento do polo industrial de Fortaleza para o município de Maracanaú. Essa mudança do espaço laboral fez um contingente de pessoas que buscavam emprego ocupar os espaços de terras nas proximidades do Rio Maranguapinho. No entanto, não havia condições de habitabilidade e infraestrutura adequadas (IPLANFOR, 2015j).

Com ausência de equipamentos públicos e de trabalho no entorno, as comunidades começaram uma organização para reivindicar direitos junto ao poder público e para dar visibilidade às lutas que ali estavam sendo travadas. Dessas organizações comunitárias e movimentos sociais destacam-se a Organização Não Governamental Centro de Defesa da Vida Herbert de Souza (CDVHS) (1994), a Rede de Desenvolvimento Local, Integrado e Sustentável do Grande Bom Jardim – REDE DLIS (2003) e a Rede de Articulação do Jangurussu e Ancuri – REAJAN (2007) (IPLANFOR, 2015j).

O CDVHS é uma organização não-governamental gestada nas CEBs. Teve apoio da Cáritas, do Centro de Defesa e Promoção dos Direitos Humanos Arquidiocesana de Fortaleza, dos Missionários Combonianos do Nordeste, da União das Comunidades e da Pastoral do Bom Jardim. Sua atuação está direcionada para a garantia de direitos (moradia, transporte, escola, saúde, saneamento básico e emprego e renda), enfrentamento a pobreza, afirmação dos sujeitos sociais e políticos da periferia e o monitoramento de políticas de públicas (CDVHS, 2018). A Rede DLIS é uma instância de articulação de lutas envolvendo 61 entidades e movimentos, atuando nas questões específicas de cada bairro. Trabalho similar a DLIS é o desenvolvido pela REAJAN, formado por um grupo de entidades comunitárias, ONGs, pessoas, movimentos e igrejas (IPLANFOR, 2015j).

As precárias condições de vida existentes nos bairros do GBJ necessitam da ação do poder público, em parceria com o setor privado e com a sociedade civil, de maneira a fomentar uma desconcentração espacial da renda com a implantação de serviços públicos e empresas potenciadoras de trabalho para aquela área para melhorar a qualidade de vida de quem vive na periferia, evitando o desgaste de deslocamento para os bairros onde

predominam o comércio, a rede bancária e os serviços especializados de saúde e educação e, principalmente, para diagnosticar as potencialidades e desenvolver o poder local a partir do olhar dos moradores.

O GBJ possui uma efervescência de talentos e de gente trabalhadora. É considerável que grande parte de suas residências possua algum tipo de empreendimento para comercialização de confecções, de artigos de mercearia, salões de beleza, dentre outros. Falta, porém, a questão da oportunidade que deve ser perseguida com a devida constância junto ao poder público.

Foi diante desse contexto de ausências que tentamos compreender a política do OP por meio de seus coordenadores, de seus técnicos e da sociedade civil.

5 O PROCESSO AVALIATIVO DA PARTICIPAÇÃO: ENTRE O TEXTO DA INSTITUCIONALIDADE E O CONTEXTO DA MUNICIPALIDADE

Foram realizadas para esta pesquisa nove entrevistas semiestruturadas. Os interlocutores pesquisados foram: três gestores, três técnicos institucionais e três cidadãos pertencentes à sociedade civil.

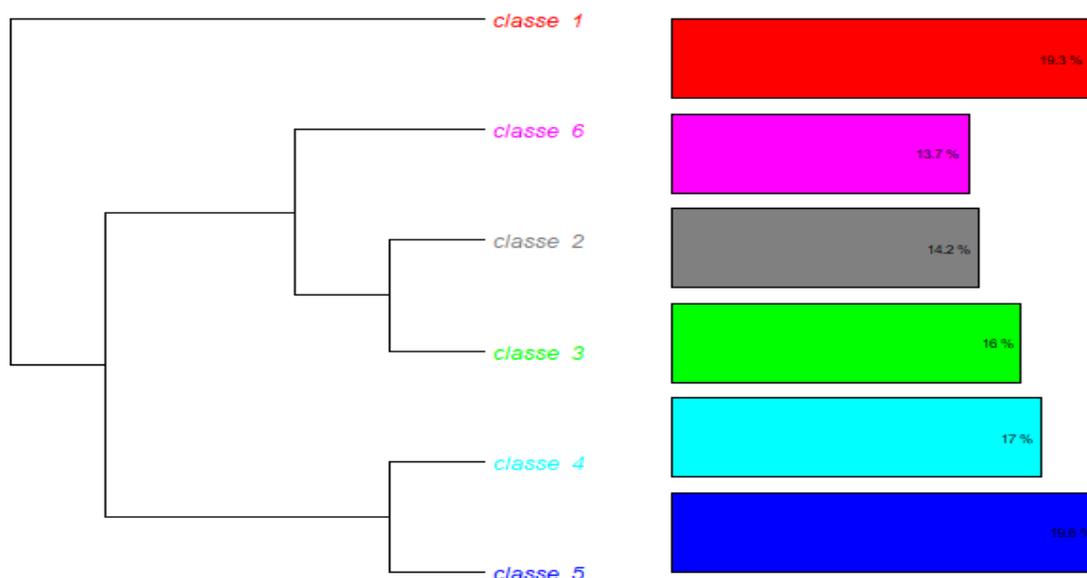
Como o *locus* da investigação deu-se no Grande Bom Jardim, foram privilegiados os três atores da sociedade civil daquele território e dois técnicos da SER V, além de um técnico da Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão (SEPOG). Para os gestores, elegeu-se os coordenadores do OP. Como um interlocutor solicitou a não divulgação de seu nome, optou-se em seguir o que fora informado no capítulo teórico-metodológico, ou seja, a identificação por meio de letras – Gestores: as letras A (primeira gestão), B (segunda gestão) e C (terceira gestão); técnicos: D (primeira gestão), E (segunda gestão) e F (terceira gestão) e sociedade civil: G (primeira gestão), H (segunda gestão) e I (terceira gestão).

Para melhor compreensão das entrevistas, utilizou-se o *software* Iramuteq que realizou a leitura e, posteriormente, construiu os gráficos para melhor análise das falas, tendo colaborado também com a análise de conteúdo.

5.1 Da institucionalidade gestora

Como já mencionado, todos os gestores presentes nesta seção foram do OP de Fortaleza. Por se tratar da formulação e da implementação de uma política pública, os dados da primeira gestora foram analisados separadamente, como segue:

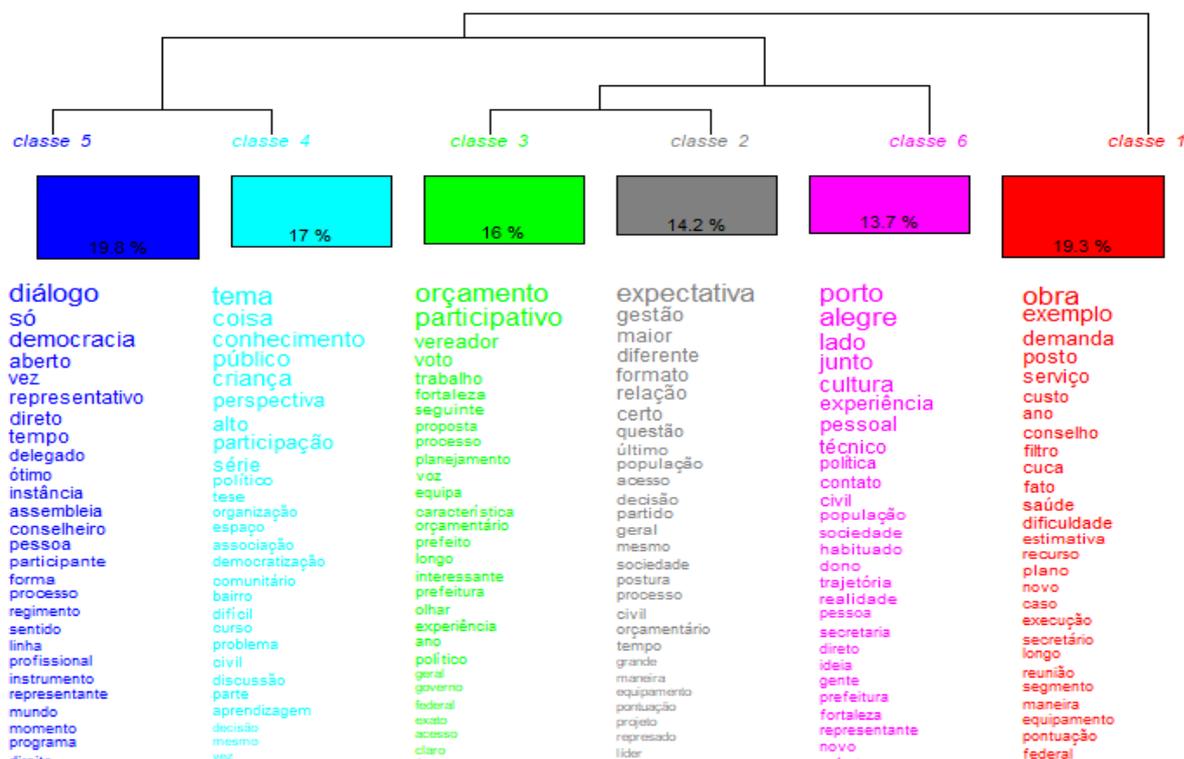
Figura 11 – Dendograma de Classificação Hierárquica Descendente das Classes: Gestor A



Fonte: Elaborada pela autora por meio do *software* Iramuteq.

O *corpus* geral foi constituído de um único texto. O conteúdo desse texto analisado foi categorizado em 6 classes: classe 1 (vermelho) com 19,3%; classe 2 (cinza) com 14,2%; classe 3 (verde) com 16%; classe 4 (azul claro) com 17%; classe 5 (azul escuro) com 19,8% e a classe 6 (lilás) com 13,7%. Percebe-se que existem 3 ramificações, a partir das quais a classe 1 está isolada, as classes 2 e 3 estão associadas e próximas à classe 6 e por fim há uma associação entre as classes 4 e 5. Esse mesmo *corpus*, quando visualizado por meio de um filograma de palavras, apresenta as principais palavras com os vocabulários semelhantes entre si e diferentes entre as demais classes, como foi possível verificar na Figura 12, que segue abaixo.

Figura 12 – Filograma de Palavras: Gestor A



Fonte: Elaborada pela autora por meio do *software* Iramuteq.

Quanto mais próxima ao topo a palavra se encontrar maior é o seu nível de importância e influência. Percebe-se que existem duas classes de palavras que se encontram isoladas: trata-se das classes 1 (vermelho) e 6 (lilás). Para a classe 1, a formação de palavras é composta por “obra”, “demanda”, “serviço” e para a classe 6 “Porto Alegre”, “cultura” e “experiência”. As duas classes que estão agrupadas são as 2 (cinza) e 3 (verde) e 4 (azul claro) e 5 (azul escuro). As classes 2 e 3 tem como composição as palavras “expectativa”, “gestão” e “relação” e “orçamento participativo”, “vereador” e “voto”, respectivamente. As classes 4 e 5 estão associadas pelo conjunto de palavras como “conhecimento”, “público” e “participação” e “diálogo”, “democracia” e “aberto”, respectivamente.

Analicamente, a classe 1 associa-se a um conjunto de demandas encontradas no orçamento participativo e à dificuldade para execução, principalmente quando da dependência de recursos advindos do governo federal. Trata-se de obras e serviços para construção e manutenção de posto de saúde ou da construção de CUCA e das reuniões realizadas pelo conselho e secretário, de maneira que o custo do equipamento fosse viabilizado dentro do respectivo ano.

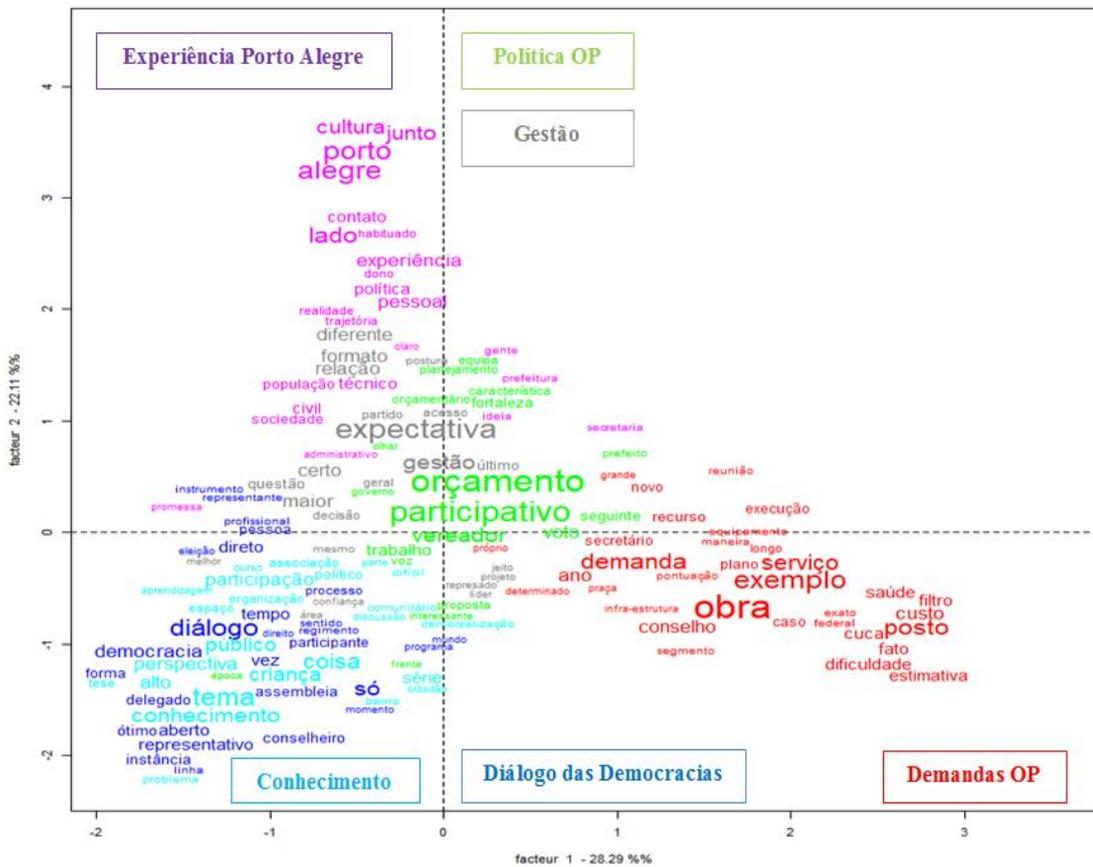
Na classe 2, percebe-se a expectativa e decisão da gestão petista no formato de uma nova relação com a população, que foi traduzida na classe 3 por meio da formulação e implementação do OP. No entanto, houve resistência dos vereadores em aceitar a política.

Para eles, a legitimação em representar o povo era do legislador e não de uma política que de certa forma destituía-lhes de poder. Isso significa dizer que, contraditoriamente, o povo não poderia ter acesso direto ao poder público (executivo), mas somente por meio de seus representantes.

Na classe 6, foi possível compreender uma aproximação do OP de Fortaleza com a experiência de OP de Porto Alegre, que inaugurou uma cultura política entre a sociedade civil e a Prefeitura de Fortaleza por meio dos técnicos, dos secretários e dos representantes.

Pelo agrupamento das classes 4 e 5, pode ser compreendido que o conhecimento do OP gerou uma organização e participação comunitárias para democraticamente e diretamente dialogar com seus representantes. A assembleia era a instância na qual acontecia esse diálogo, mas também os delegados e conselheiros defendiam junto a gestão os interesses das pessoas que participavam daquele processo.

Figura 13 – Análise Fatorial de Correspondência: Gestor A



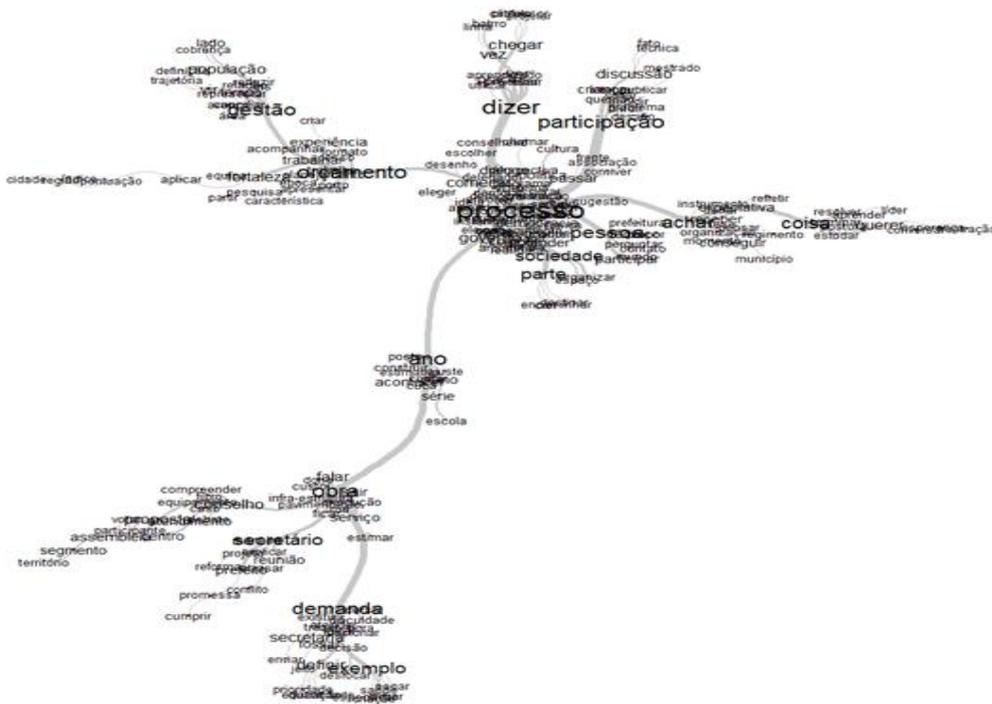
Fonte: Elaborada pela autora por meio do *software* Iramuteq.

A Figura 13 apresenta as seis classificações em um plano cartesiano que representa a distância e a proximidade das classes e a convergência em relação a proximidade

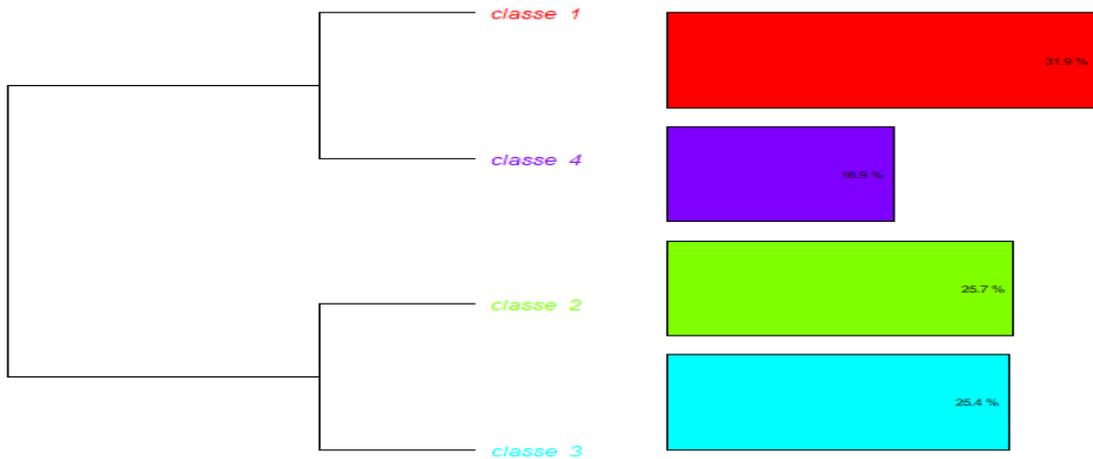
das categorias elencadas pelo gestor A. Percebe-se que existem relações fracas e fortes entre as classes. A classe 1 (vermelho) é a mais dissociada, seguida da classe 6 (lilás). As classes 2 (cinza) e 3 (verde) apresentam um grau de proximidade com todos os demais quadrantes. As classes 4 (azul claro) e 5 (azul escuro) são mais próximas entre si e mais distantes da classe 1 (vermelho).

Pelo plano cartesiano foi possível diagnosticar a posição majoritária das categorias/palavras encontradas em cada classe. Na classe 1 (vermelho) denominada de “Demandas do OP” as palavras de destaque são “obra”, “serviço” e “demanda”; para a classe 2 (cinza) identificada como “Gestão” são “expectativa”, “diferente” e relação”; na classe 3 (verde) definida de “Política OP” têm maior importância as palavras “orçamento” “participativo”, “vereador” e “voto”; na classe 4 (azul claro) classificada de “Conhecimento” são “tema”, “conhecimento”, e “participação”; a classe 5 (azul escuro) intitulamos de “Diálogo das Democracias” apresenta “diálogo”, “democracia”, “aberto”, “representativo” e na classe 6 (lilás) designamos de “Experiência Porto Alegre” devido a relevância de “Porto Alegre”, “cultura” e “experiência”.

Figura 14 - Análise de Similitude Gestor A



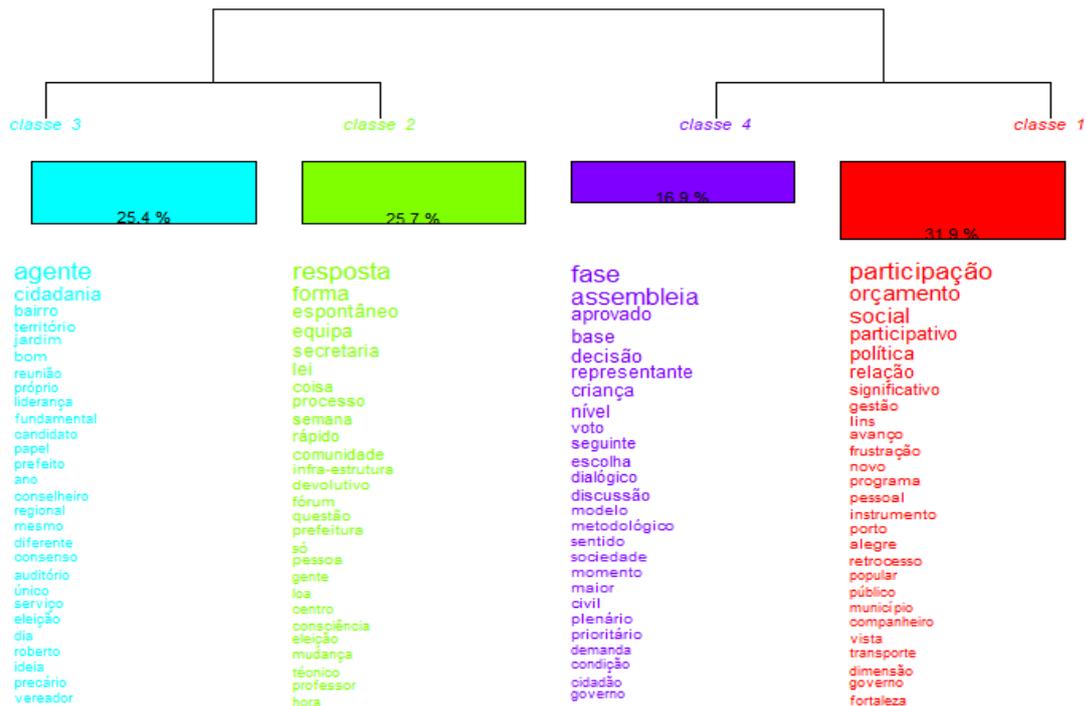
Fonte: Elaborada pela autora por meio do software Iramuteq.



Fonte: Elaborada pela autora por meio do *software* Iramuteq.

O *corpus* geral foi constituído por dois textos que representam os gestores B e C. O conteúdo desses textos analisados foi categorizado em quatro classes. A classe 1 (vermelho) com 31,9%; classe 2 (verde) com 25,7%; classe 3 (azul claro) com 25,4% e classe 4 (roxo) com 16,9%. Trata-se de duas ramificações com duas subdivisões. Neste sentido, existe uma associação entre as classes 1 (vermelho) e 4 (roxo), que somadas representam 48,8%, bem como entre as classes 2 (verde) e 3 (azul claro) com um percentual total de 51,1%. Esse mesmo *corpus*, quando visualizado por meio de um filograma de palavras, possibilitou identificar o que segue na figura 17.

Figura 17 – Filograma de Palavras: Gestores B e C



Fonte: Elaborada pela autora por meio do *software* Iramuteq.

A Figura 17, como representação do vocabulário encontrado em cada classe, trouxe na classe 1 (vermelho) uma composição de palavras iniciadas por “participação”, “orçamento” e “social”. Nela foi possível compreender que a participação social encontrada no OP significou, no primeiro momento, uma decisão política na gestão de Lins que gerou avanços, mas também frustração.

Na classe 2 (verde), formada pelas palavras “resposta”, “forma” e “espontâneo”, pode estar associada à ausência de resposta das gestões nos fóruns devolutivos frente às demandas realizadas de forma espontânea ou nas assembleias pela comunidade.

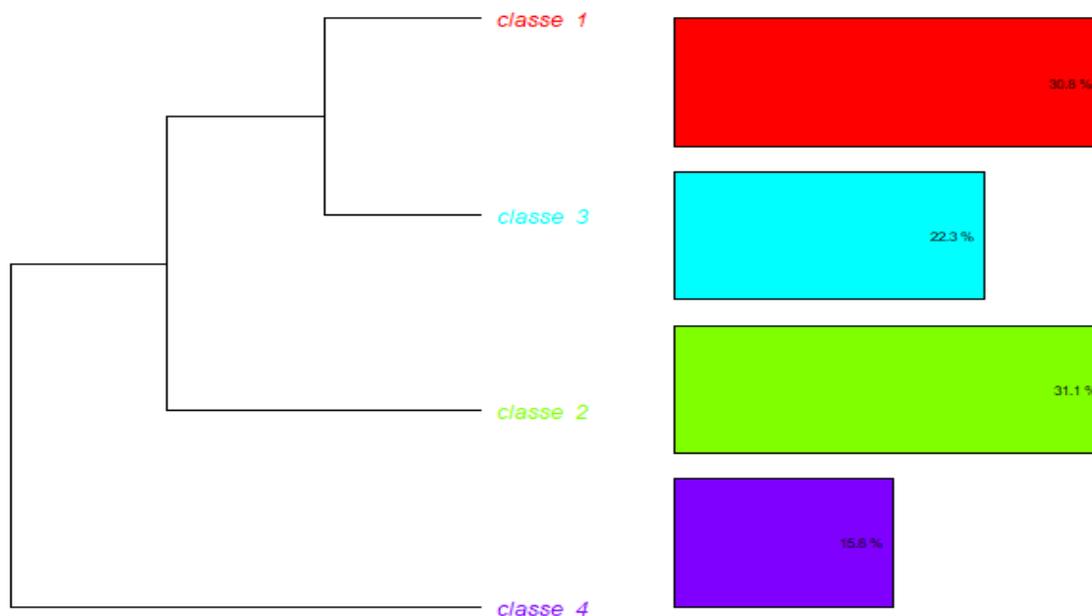
A classe 3 (azul claro), constituída pelas palavras “agente de cidadania”, “território” e “Bom Jardim”, representa o papel das lideranças numa tentativa junto ao poder público (prefeito, vereadores e secretários) de transformar a situação precária daquele território.

Para a classe 4 (roxo), as palavras que são mais representativas são “fase”, “assembleia” e “aprovado”. Trata-se de uma das rodadas do processo do OP, na qual por meio do diálogo (entre dissenso e consenso) e do voto eram aprovadas as demandas prioritárias.

Quando analisadas as duas classes agrupadas – classes 1 e 4 e classes 2 e 3 –, ficou demonstrado que um dos canais da participação social de Fortaleza era o OP por meio das assembleias e que as respostas para as demandas eleitas eram buscadas pelos agentes de cidadania.

Figura 18 – Análise Fatorial de Correspondência: Gestores B e C

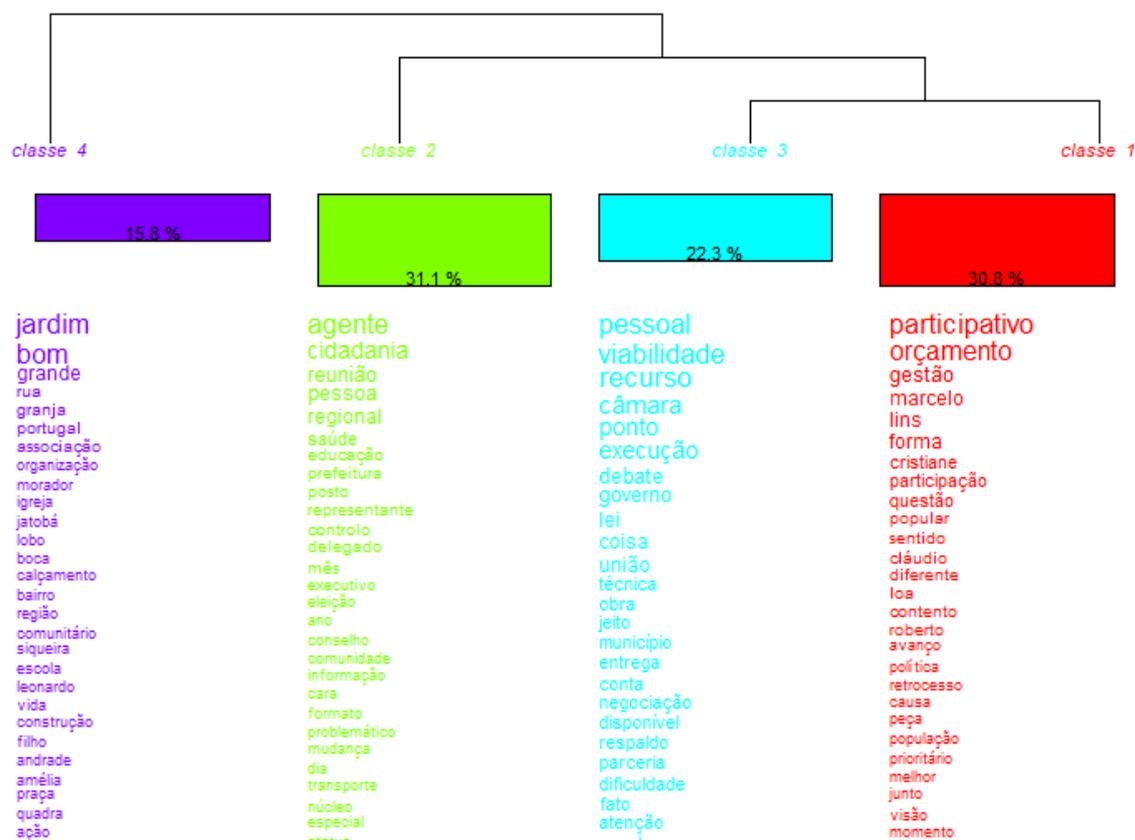
Figura 21 – Dendograma de Classificação Hierárquica Descendente das Classes: Técnicos



Fonte: Elaborada pela autora por meio do *software* Iramuteq.

O *corpus* geral foi constituído por três textos. O conteúdo analisado foi categorizado em quatro classes. A classe 1 (vermelho) com 30,8%; classe 2 (verde) com 31,1%; classe 3 (azul claro) com 22,3% e classe 4 (roxo) com 15,8%. Ficou constatado que existem duas ramificações, nas quais a classe 1 e 3 estão agrupadas e próximas da classe 2 e a classe 4 aparece isolada. Abaixo, segue outra estrutura gráfica para melhor compreensão do entendimento dos técnicos sobre a referida política.

Figura 22 – Filograma de Palavras: Técnicos



Fonte: Elaborada pela autora por meio do *software* Iramuteq.

O *corpus* da institucionalidade técnica, quando visualizado através de um filograma de palavras, apresentou as principais palavras e os vocabulários semelhantes entre si e diferentes entre as demais classes, como foi possível verificar na Figura 22 logo acima.

A classe 1 (vermelho) apresentou uma construção de palavras associadas. Nessa composição estão as palavras “orçamento participativo”, “gestões” (Lins e Roberto Cláudio) e “participação”. Nesse conjunto de textos, um dos interlocutores, técnico D, pertencente à primeira gestão de Lins revelou que “No orçamento participativo tudo vem da comunidade. A demanda é apontada pela comunidade. Quem diz o que é preciso para a sua região, para a sua comunidade é o pessoal que está lá. Não era a prefeita [...]” (ENTREVISTA REALIZADA EM MARÇO DE 2018).

O técnico E, da segunda gestão Lins, indicou que a população tem que se empoderar, “Ela tem que tomar consciência que pode intervir na gestão do município e a forma dela intervir é ela participando da gestão. Aprender o que é um orçamento público, aprender o que é um plano plurianual”. Porém, para ele “É muito baixo o grau de participação” (ENTREVISTA REALIZADA EM ABRIL DE 2018).

Para o técnico F, da terceira gestão (Roberto Cláudio), o OP pode até ter sido uma política pública da gestão de Lins, no entanto, “Levavam-se várias pessoas das comunidades

para um determinado ginásio, determinado local, e lá eles aclamavam uma demanda. Essas demandas não saíram do papel. Não conheço, pelo menos no Grande Bom Jardim, que eu moro no Grande Bom Jardim há 49 anos" (ENTREVISTA REALIZADA EM MARÇO DE 2018).

Na classe 2 estão, entre as palavras mais fortes, “agente de cidadania”, “reunião” e “regional”. Nessa classe, percebeu-se como já foi internalizado o termo “agente de cidadania”, que pelo Regimento anterior chamava “delegado”. O técnico D, da primeira gestão, via o agente de cidadania como “Eu não sei se essa pessoa recebe, mas ela passa, ela era vereador do bairro, não tem outras palavras, então isso é cooptação [...]”.

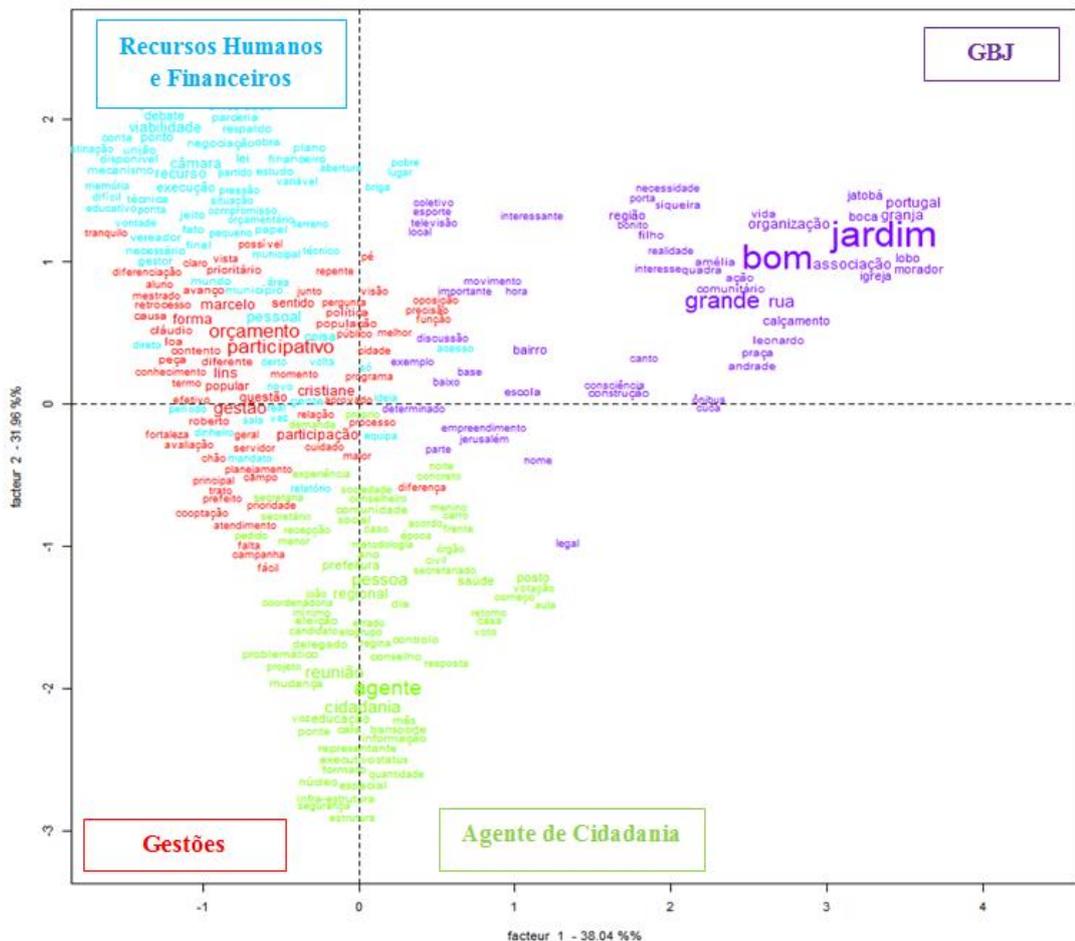
A palavra regional surge porque em ambas as gestões existiam uma equipe do OP/participação social em cada uma das sete regionais, excetuando-se, na gestão de Roberto Cláudio, a regional do Centro. Tendo em vista que posto de saúde apareceu nessa classe, o mesmo interlocutor informou do problema acerca dessas demandas.

Era o maior problema da cidade, era saúde, o pessoal era super mal atendido, não tinha para onde ir, então assim foi uma chuva de pedido para o posto. O então secretário Odorico resolveu aprovar. Ah, a comunidade tal, é posto, a prioridade é posto. Resultado, gerou problema até o final do mandato da Luizianne Lins, a questão do posto de saúde (ENTREVISTA TÉCNICO D, 2018).

As palavras associadas à classe 3 foram “pessoal”, “viabilidade” e “recurso”. Um grave problema encontrado a partir desse conjunto de palavras e, em especial, na palavra “pessoal”, é que os interlocutores que trabalhavam nessa política pública eram terceirizados ou comissionados, situação análoga à condição da categoria dos gestores. Estava associada à comunidade quando essa fazia suas reivindicações. “Viabilidade” e “recurso” estão diretamente associadas, sendo a possibilidade de execução das demandas.

Para a classe 4, as palavras que foram mais mencionadas estavam relacionadas aos bairros do território do Grande Bom Jardim e suas respectivas especificidades. Se o técnico F, da gestão Roberto Cláudio, informou que as demandas nunca foram atendidas, percebeu-se uma discrepância de entendimento quando observado o que relatou o técnico D, que afirmou sobre o OP que “A briga do Jerônimo e companhia lá no Jardim Jatobá fez com que eles transformassem a cidade. Bom Jardim, Jatobá foi eu acho que 90% ou mais, 90% asfaltado, mais pavimento com o orçamento participativo”. Declarou também que a “[...] Regional V, ela sempre foi a que teve menos recursos destinados no orçamento do município. É a mais pobre, é a mais carente de recursos [...]” (ENTREVISTA TÉCNICO D, 2018).

Figura 23 – Análise Fatorial de Correspondência: Técnicos

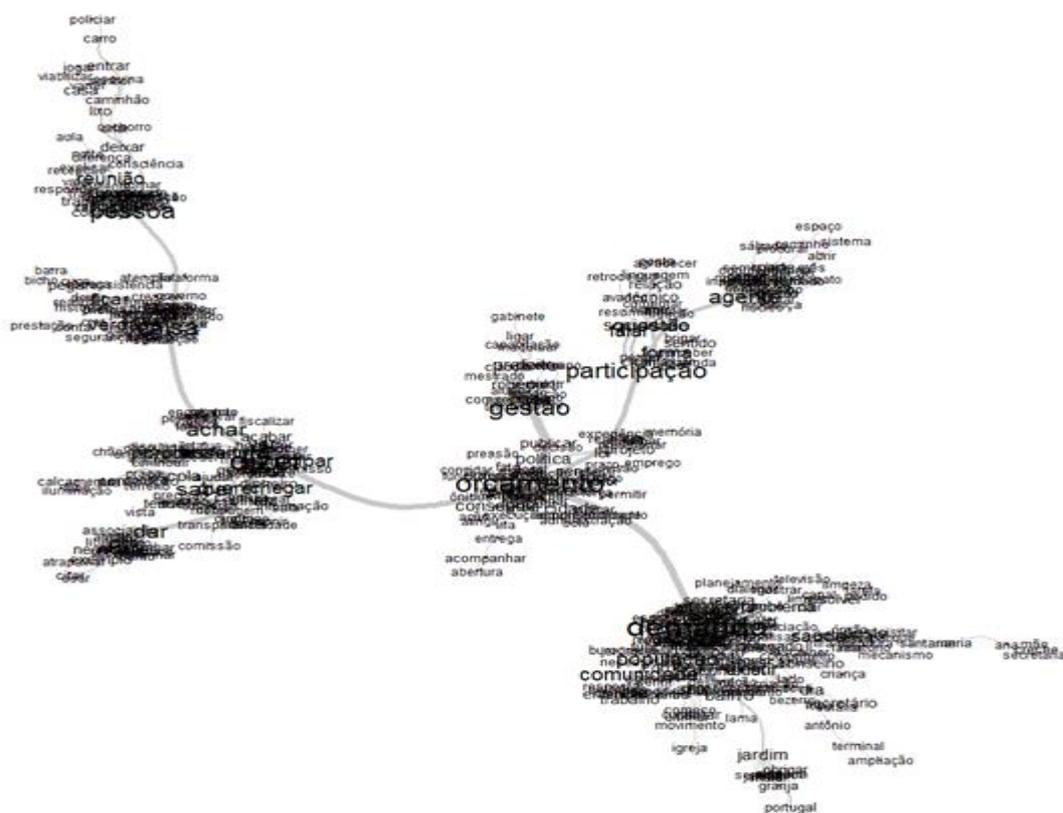


Fonte: Elaborada pela autora por meio do *software* Iramuteq.

As informações dos técnicos entrevistados – quando dimensionado no plano cartesiano, conforme Figura 23 – apresentam às quatro classificações para distância, proximidade e convergência entre as classes. Percebe-se um aglomerado entre três classes e o distanciamento de uma. A classe 1 (vermelho) possui relação com as classes 2 (verde), 3 (azul claro) e 4 (roxo). A classe 2 (verde) aproxima-se somente da classe 1 (vermelho). Já a classe 3 (azul claro) tem uma fraca associação com as classes 1 (vermelho) e 4 (roxo) e uma muito fraca associação com a classe 2 (verde). A classe 4 (roxo) possui ligação somente com a classe 2 (verde).

As palavras de maior destaque na classe 1 (vermelho), que nomeamos de “Gestões” foram: “orçamento participativo”, “gestão” (Lins e Roberto Cláudio) e “participação”. Já na classe 2 (verde) identificada de “Agente de cidadania” há “reunião”, “regional” e “saúde”. A classe 3 (azul claro) classificada de “Recursos humanos e financeiros” conta com “pessoal”, “viabilidade” e “recurso”. Na classe 4 (roxo) denominada de “GJB” estão “Grande Bom Jardim” e “Granja Portugal”.

Figura 24 - Análise de Similitude: Técnicos



Fonte: Elaborada pela autora por meio do *software* Iramuteq.

A árvore de semelhanças dos técnicos institucionais possui eixo central protagonizado pela palavra “orçamento”, onde existe quatro divisões: “gestão”, “participação”, “demanda”, “quer”. Pode-se deduzir pelo gráfico que o maior aglomerado está na ramificação de “demandas” e que o termo “orçamento” condiz com a prerrogativa do grupo analisado. Comprendemos, portanto, a problemática existente entre o curto orçamento e as demandas, inclusive já identificada no grupo de gestores analisado anteriormente.

Figura 25 - Nuvem de Palavras: Técnicos



Fonte: Elaborada pela autora por meio do *software* Iramuteq.

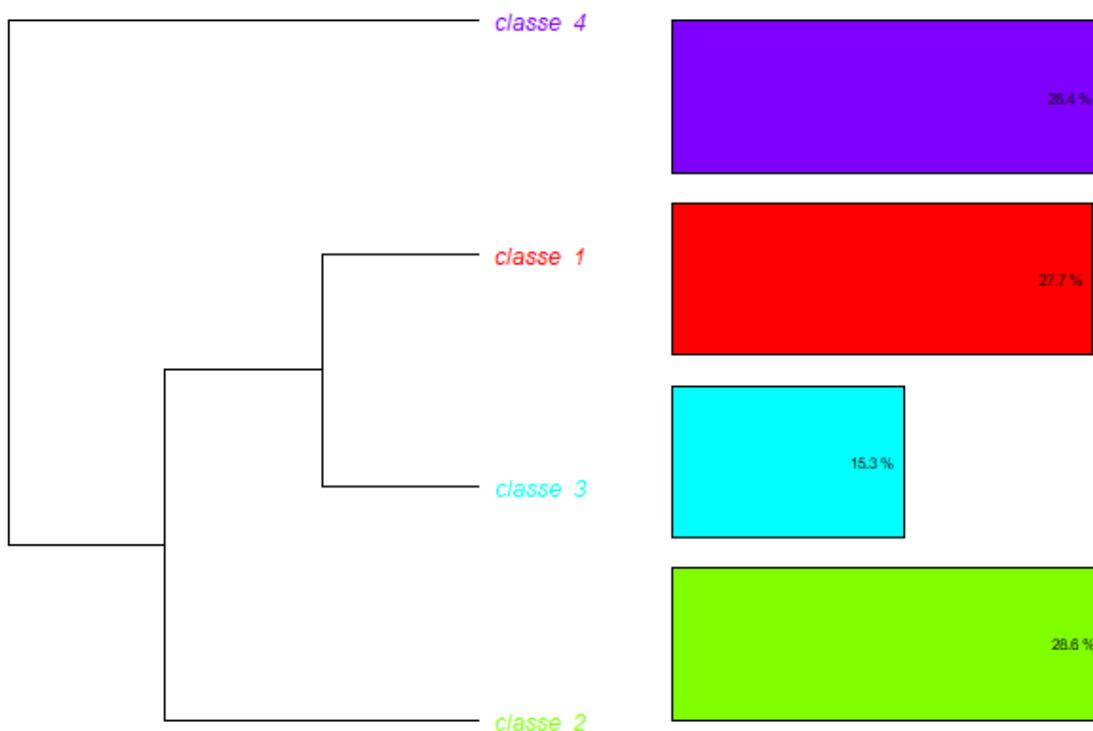
É possível por meio do desenho da nuvem de palavras dos técnicos, visualizar que as palavras “orçamento” e “demanda” são as principais indutoras dos discursos. Revelam ainda a discrepância entre um orçamento limitado para demandas infinitas. Isso demonstra a pouca atuação do poder público na comunidade do GBJ.

Pelo exposto, compreendemos que existe uma contradição nos argumentos dos técnicos quanto a feitura das obras, bem como em relação à participação. Essa participação foi entendida ora somente como aclamação de demandas, as quais não foram executadas, ora como participação efetiva que culminou no atendimento das respectivas demandas, embora tenha havido um baixo grau de participação.

5.3 Da municipalidade civil

Como nas demais composições (gestores e técnicos), optou-se por entrevistar três pessoas da sociedade civil pertencentes ao Grande Bom Jardim para melhor compreender a participação na política do OP.

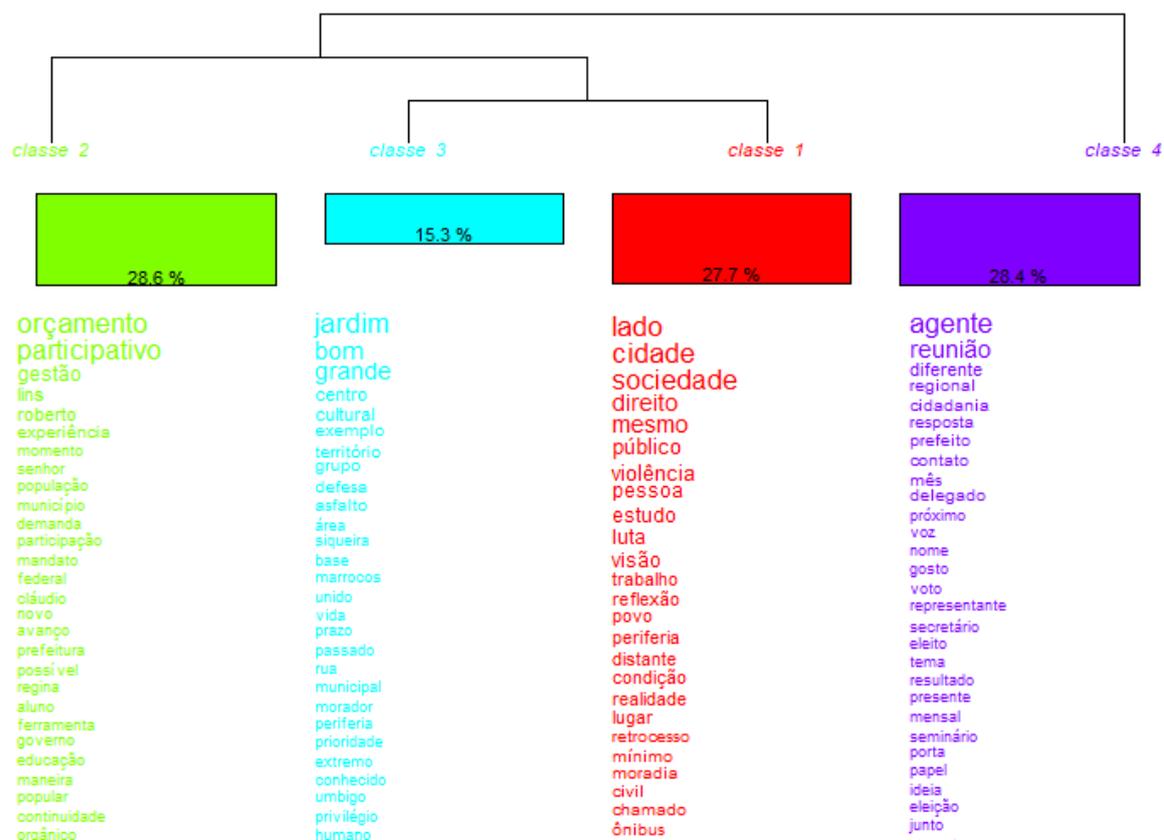
Figura 26 – Dendograma de Classificação Hierárquica Descendente das Classes: Sociedade Civil



Fonte: Elaborada pela autora por meio do *software* Iramuteq.

O *corpus* geral foi constituído por três textos. O conteúdo analisado foi categorizado em quatro classes. Trata-se da composição da sociedade civil como último agrupamento pesquisado. A classe 1 (vermelho) surgiu com 27,7%; classe 2 (verde) com 28,6%; classe 3 (azul claro) com 15,3% e classe 4 (roxo) com 28,4%. Ficou constatado que existem duas ramificações, nas quais a classe 1 e 3 estão agrupadas e próximas da classe 2 e a classe 4 aparece isolada.

Figura 27 – Filograma de Palavras: Sociedade Civil



Fonte: Elaborada pela autora por meio do *software* Iramuteq.

Quando o *corpus* da sociedade civil foi demonstrado por meio do gráfico do filograma, apresentaram-se quatro colunas de palavras e os vocabulários semelhantes entre si e diferentes entre as demais colunas, conforme a Figura 27 acima.

Na classe 1 (vermelho), surgiu com maior incidência as palavras “lado”, “cidade” e “sociedade”. Diante dessas palavras, segue abaixo o que relatou a entrevistada G, moradora do Bom Jardim e delegada do OPCA na primeira gestão de Luizianne Lins,

Eu vejo duas Fortalezas, numa cidade só. Toda vez que eu saio do Bom Jardim, que é onde eu moro para um outro lado da cidade, muitas vezes gera em mim um processo de desconhecimento. Esse sentimento de não pertencimento da cidade, é um reflexo de uma gestão atual, eu faço sérias críticas ao governo do Roberto Cláudio, porque para mim de todos foi o mais sectarista possível que a gente possa ter visualizado. É uma cidade que se modificou, se transformou completamente da mobilidade urbana, a privatização de tudo. Privatização dos terminais de ônibus que era para ser algo de acesso livre e as pessoas foram expulsas, foram tiradas de lá, os transeuntes não podem inclusive nem permanecer nesse espaço altas horas da noite, se tiver em condição de pessoas em situação de rua, que são expulsas. E teve um processo de higienização de alguns espaços da cidade e expulsão dessas pessoas das ruas para outros lugares mais escondidos da periferia e eu consigo ver duas cidades. A cidade da Aldeota pra lá, do Benfica, do Centro pra lá e uma cidade do Benfica, do Centro para cá. Então não houve nenhuma mudança significativa na periferia de Fortaleza, no território do grande Bom Jardim em todos os tempos. Não tem mudança estrutural, não tem mudança de educação, não tem mudança na política de cultura, não tem. O que tem é um povo mais unido, mais forte e mais organizado que tem consciência de tudo isso e exige (ENTREVISTA SOCIEDADE CIVIL G, 2018).

Para a classe 2 (verde), foram importantes as palavras “orçamento participativo”, seguida de “gestão” (Lins e Roberto Cláudio) e “experiência”. Esse conjunto de palavras conciliou-se com a fala do segundo interlocutor, H, pertencente a sociedade civil e que foi delegado do OP na segunda gestão de Lins, como segue:

Então são essas coisas que desestimulam as pessoas, porque você aprova uma coisa no orçamento participativo e não é executado, porque teve, era uma experiência aqui em Fortaleza e teve esse problema. É tanto que nos anos seguintes, eles foram tendo o cuidado de não aprovar muita coisa, porque sabiam que não ia ser executado. Mas foi uma maneira nova de ter a participação popular, porque era uma coisa que antes só ficava entre o legislativo e o executivo, só quem decidia eram os vereadores e quando você passa a colocar a população para decidir sobre o orçamento da cidade, isso é uma maneira diferente de governar. Então é uma experiência, claro que tem esses problemas. Mas, achei muito positivo. Depois eu não participei do processo do Roberto Cláudio, até mudou de nome (ENTREVISTA SOCIEDADE CIVIL H, 2018).

Já na classe 3 (azul claro), as palavras mais significativas foram “Grande Bom Jardim”, “centro cultural” e “território”. Assim, associaram-se ao terceiro interlocutor, I, que é agente de cidadania e controle social e funcionário da SER V, como segue:

[...] o povo não tem interesse de saber. Eu estou vendo hoje, lá no Grande Bom Jardim o povo está começando a despertar, muito, eu estou gostando muito, por quê? Isso é falta de informação, o povo está vendo. Vamos acordar, vamos participar, vamos ficar ativo. É isso que a comunidade tem que se levantar e dizer: vamos, já chega, vamos acordar, vamos acompanhar (ENTREVISTA SOCIEDADE CIVIL I, 2018).

Com relação à última classe, a 4 (roxo), os nomes por ela retratados foram “agente”, “reunião” e “diferente”. Em todas as entrevistas, o termo “reunião” foi vinculado aos encontros realizados para tratar das demandas com a comunidade, com o secretário e com o prefeito.

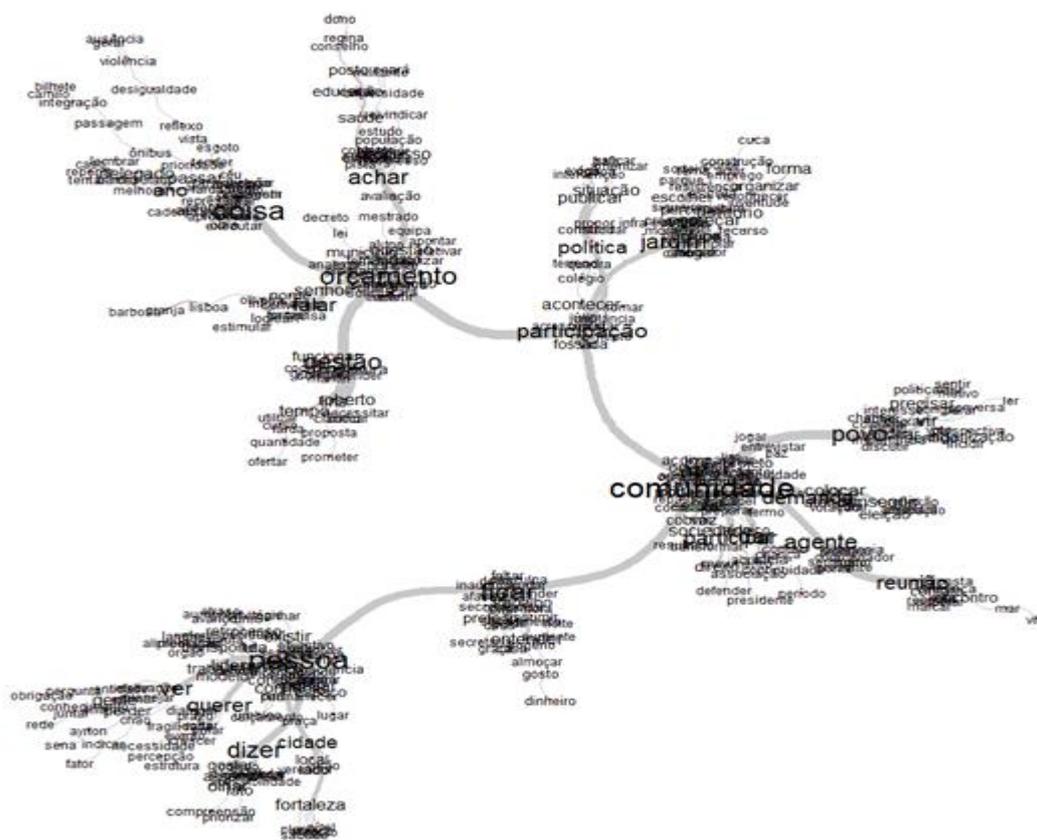
Analisou-se pelo gráfico que a institucionalidade estava equidistante, onde na classe 2 (verde) estavam a política pública e os principais gestores e, por outro lado, na classe 4 (roxo) estavam os agentes de cidadania, regional, delegado e secretário.

No meio do filograma, estão duas colunas que retratam por meio da classe 1 (vermelho) e da classe 3 (azul claro), a sociedade civil e seu território, respectivamente. Suas associações estavam interligadas por residir em um lado da cidade permeado pela violência e pela luta por direitos, com um grau extremo de ausências – como as encontradas na comunidade Marrocos, no Bom Jardim.

Figura 28– Análise Fatorial de Correspondência: Sociedade Civil

“experiência” para a classe 2 (verde); “Grande Bom Jardim”, “centro cultural” e “território” para a classe 3 (azul claro) e “agente”, “reunião” e “diferente” para a classe 4 (roxo).

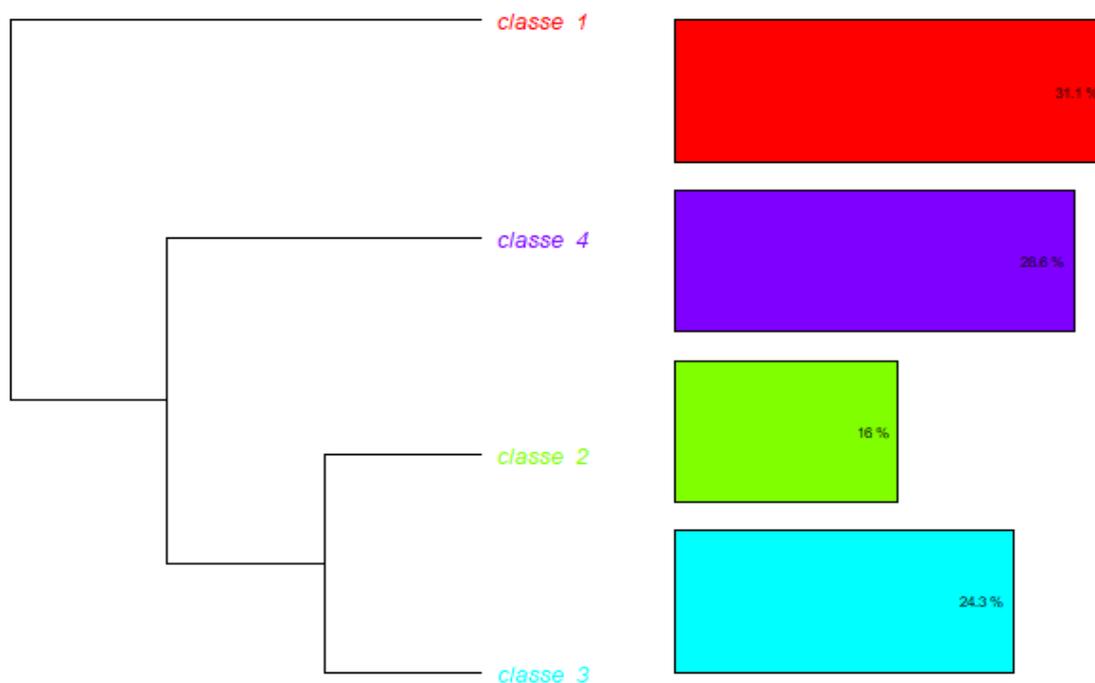
Figura 29 - Análise de Similitude: Sociedade Civil



Fonte: Elaborada pela autora por meio do *software* Iramuteq.

A análise de similitude do *corpus* sociedade civil revela como centralidade as palavras “comunidade” e “orçamento”. Na ramificação “comunidade” estão as palavras “povo”, “demanda”, “agente”, “participar”, “ficar/pessoa”. E, em “orçamento” as palavras “gestão”, “falar”, “coisa” e “achar”. Na expressão “participação” está o elo de ligação das duas ramificações. Nela as duas expressões mais significativas são “política” e “Jardim”. Quando realizamos uma interseção entre “povo” e “Jardim” percebemos que existe uma relação de sentimento e de organização comunitária no GBJ de luta por melhores condições de vida.

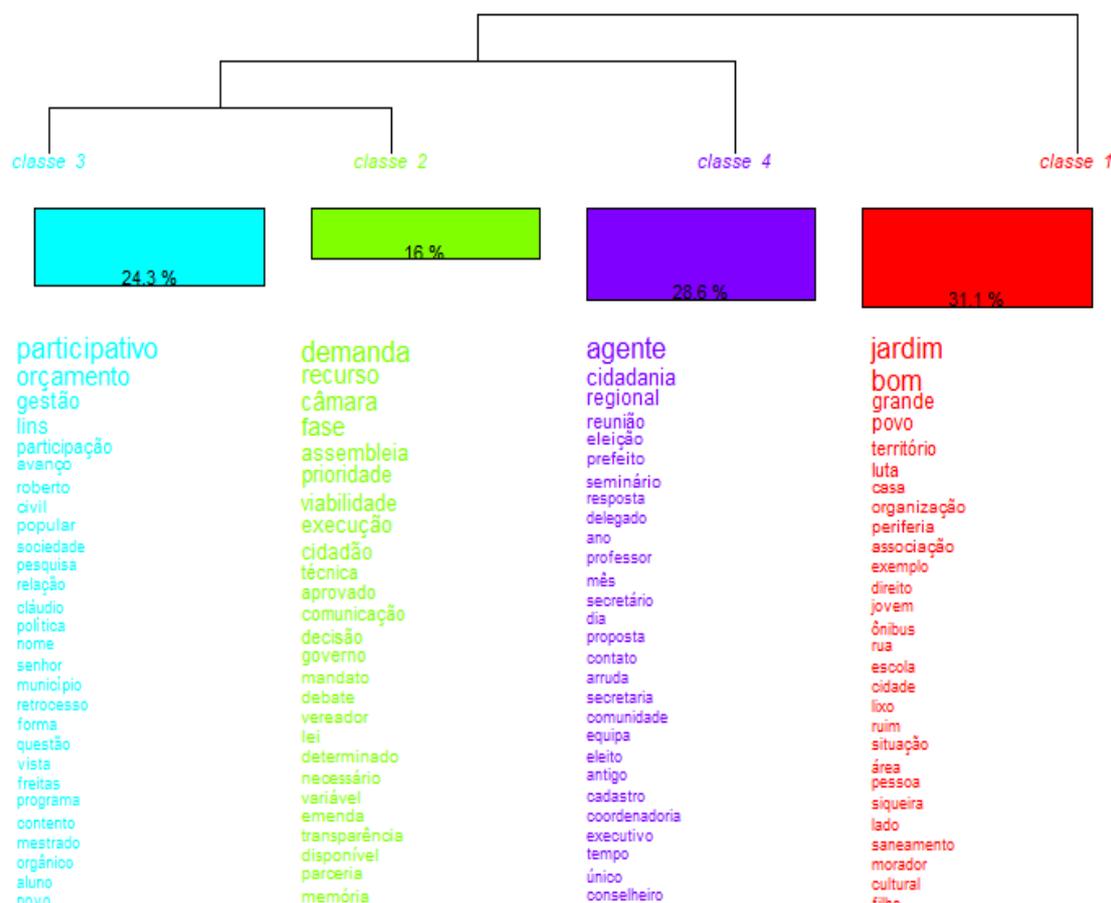
Figura 30 - Nuvem de Palavras: Sociedade Civil



Fonte: Elaborada pela autora por meio do *software* Iramuteq.

O *corpus* geral foi constituído por oito textos, cujo conteúdo analisado foi categorizado em quatro classes. Trata-se da composição de todo o *corpus*, composto por três gestores (exceto o primeiro), três técnicos institucionais e três integrantes da sociedade civil. As quatro classes foram agrupadas em duas classificações, na primeira foi ordenada isoladamente a classe 1 (vermelho) com 31,1%; na segunda estão agrupadas as classes 2 (verde) com 16% e 3 (azul claro) com 24,3%. A classe 4 (roxo), com 28,6%, apesar de estar próxima às classes 2 e 3, mostrou-se separada. Logo abaixo se encontra o gráfico de filograma, capaz de revelar melhor as ramificações aqui traduzidas em percentuais.

Figura 32 – Filograma de Palavras: Gestores (exceto gestor A), Técnicos e Sociedade Civil



Fonte: Elaborada pela autora por meio do *software* Iramuteq.

Os dados tratados pelo *software* Iramuteq revelaram o *corpus* geral encontrado na pesquisa empírica. Neste sentido, restou identificado com maior envergadura o território do Grande Bom Jardim, posteriormente, suas prioridades, a política do OP como possibilidade de atendimento dessas respectivas demandas e, por fim, os diversos atores sociais da sociedade civil e institucional: agente de cidadania, delegado, conselheiro, comunidade, prefeito, secretário, regional e coordenadoria.

Na classe 1 (vermelho), surgiu com maior incidência às palavras “Grande Bom Jardim”, “povo” e “território”. Analisando somente a palavra “povo” a partir das falas da sociedade civil, o resultado deu-se como segue: o interlocutor H, do eixo sociedade civil, informou que no Grande Bom Jardim “O povo nunca tinha entrado para decidir sobre o orçamento da cidade, ficava só com os vereadores mesmo. Mas, foi bom, porque se aprendeu muito” (ENTREVISTA REALIZADA EM MARÇO DE 2018).

Essa fala quando associada à entrevistada G da sociedade civil revelou que,

Quando todos os fatores históricos e geográficos indicam a extrema vulnerabilidade do povo e o povo se organiza e diz: nós estamos juntos – a sociedade civil e o poder público estão sentados pensando a mudança nesse quadro. Então a importância do orçamento foi minimamente refletir as questões sociais do povo. Se tivesse colocado

para frente, pelo menos cinco dos 500 pontos indicados, acho que seria um respaldo interessante [...] (ENTREVISTA SOCIEDADE CIVIL G, 2018).

Quando foram aproximadas as falas da sociedade civil com as do gestor B do OP, compreendeu-se que “Agora, efetivamente a demanda que o nosso povo tem é muito além do que é possível discutir no âmbito do orçamento municipal. Você vai sempre ter algum grau de frustração” (ENTREVISTA COM GESTOR B, ABRIL DE 2018).

Os três depoimentos fazem uma associação referente à implementação do OP em Fortaleza. Para o interlocutor H, a política do OP foi positiva porque incluiu o povo para decidir acerca dos recursos públicos e porque representou um momento de aprendizagem.

A entrevistada G indagou que diante de um contexto de extrema vulnerabilidade foi importante unir esforços entre sociedade civil e poder público para transformar aquela realidade. Essa reflexão foi realizada com o OP, no entanto, deseja-se um quantitativo mínimo das demandas que não foi atendido. O gestor B, do segundo mandato de Lins, disse que era impossível atender todas as demandas do povo e, por isso, o OP também teve seu lado negativo reverberado por meio da frustração.

Para a classe 2 (verde), as palavras que tiveram maior significância foram “demanda”, “recurso” e “câmara”. Optou-se por analisar a palavra “demanda” a partir das falas do gestor A do OP e do técnico F, da gestão de Roberto Cláudio, como segue abaixo:

O secretário tinha uma expectativa de receber recursos federais, por exemplo, para a criação de doze postos de saúde, então não haviam recursos próprios do município para aqueles doze. Mas a secretaria havia apresentado projetos para o Ministério para conseguir fazer doze postos. Então o conselho definiu quais seriam, onde seriam esses 12 postos [...]. Isso só no primeiro ano uma quantidade de demanda muito grande, difícilíssima de ser atendido em um ano de gestão. Mas esse diálogo direto do secretário com os conselheiros era interessante por causa disso. Ficava acordado o compromisso que era da própria secretaria, através de seu representante maior, e dos conselheiros. Então as demandas eram escolhidas dessa forma. Tem outra coisa também que na pontuação das demandas, Fortaleza aplicava um filtro que dava mais pontos a determinadas obras, por exemplo, quando elas fossem localizadas em regiões da cidade com menor IDH (ENTREVISTA GESTOR A, 2018).

Para a técnica F, da gestão de Roberto Cláudio, as demandas não eram atendidas. Esse posto de saúde solicitado na gestão anterior somente foi construído na primeira gestão de Roberto Cláudio. Assim, para ela, algumas dessas demandas só foram executadas com a chegada de Roberto Cláudio na prefeitura de Fortaleza.

Da população. Escolas, escola em tempo integral no grande Bom Jardim, hoje temos duas, duas não, temos três, arezinhas,, reformas de algumas quadras, algumas escolas que foram demandas, que a comunidade apontou, tem várias, postos de saúde reformulados. Tem dois novos, que temos o Regina Severina que é em Jerusalém que foi uma demanda do orçamento participativo da gestão Luizianne Lins, mas só estava lá o terreno, não foi colocado nenhum tijolo, e pessoal do Jerusalém, do

Canindezinho, quando colocaram essa demanda e foi construído esse posto novo. Que é o Regina Severino, no Jerusalém (ENTREVISTA TÉCNICO F).

A dificuldade no atendimento das demandas, principalmente na pasta da saúde, foi diagnosticada em várias falas dos interlocutores. Um dos postos de saúde (doze no total) presente na fala da primeira coordenadora do OP provavelmente seria para o bairro Canindezinho. Nesse ínterim, uma de suas demandantes veio a falecer. Em decorrência disso, a população solicitou que aquele equipamento de saúde tivesse seu nome, Regina Severino.

Na classe 3 (azul claro) constaram as palavras “orçamento participativo”, “gestão Lins” e “participação”. Para essa composição, vislumbrou-se as falas das três gestões.

Primeira gestão:

Claro que também, como era, como sempre é uma gestão de coalizão, você tinha secretários mais próximos dos discursos e da prática e da participação e secretários que vinham de uma outra cultura política, menos pautada nessa participação direta da população. Tínhamos todo um trabalho, a equipe que trabalhava, o OP trabalhava muito com todos os órgãos da prefeitura (ENTREVISTA GESTOR A, 2018).

Segunda gestão:

Nós temos pessoas que têm o elevado acúmulo de participação, que conhece a política pública, tenho pessoas que atuam no Conselho Municipal de Saúde que conhecem os programas da saúde, conhecem o orçamento, sabe o que é MAC (Média, Alta Complexidade). Sabe que tem recurso vinculado a MAC, sabe que tem recurso de saúde básica. Sabe que tem um programa de agente comunitário da saúde e sabem quais são os recursos. Tem gente que sabe entrar em um sistema da União, no Portal da Transparência e olhar a transferência ocorrida mês a mês para o município. Você tem pessoas que tem se quer vontade de participar (ENTREVISTA GESTOR B, 2018).

Terceira gestão:

Esse novo rumo. A população tem um novo entendimento, esse seria o positivo. A questão negativa é a questão do orçamento, o orçamento da participação social, não existe, não temos nem se quer a dotação orçamentária. Estamos ainda ligados ao gabinete do prefeito. Esse é um problema que tem que ser visto com mais cuidado, que a participação precisa de investimento, sem investimento, você não faz nada (ENTREVISTA GESTOR C, 2018).

As três percepções acerca da política do OP, da gestão de Luizianne Lins e da participação demonstraram que na primeira fala existiu uma reflexão institucional de como acontecia a política a partir da participação dos secretários. Percebeu-se uma variação comportamental desses que culminou em uma maior ou menor ligação com o OP. Na segunda fala, manifestou-se um olhar da gestão acerca da participação da sociedade civil, compreendida por meio de nuances de quem sabe e quer participar, como também de pessoas que não tem interesse em participar. Por fim, a fala do terceiro gestor que compreendia que a participação estava vivenciando um novo momento e, por isso, a necessidade de orçamento e de investimento.

Para a última classe, a 4 (roxo), estavam presentes as palavras “agente de cidadania”, “regional” e “reunião”. Optou-se por investigar a palavra “agente de cidadania”. Para tanto, seguem abaixo as falas de dois delegados da gestão de Lins, a fala de um agente de cidadania e a fala do coordenador do OP da gestão de Roberto Cláudio acerca do referido termo:

Delegada primeira gestão de Luizianne Lins:

No dado momento da reunião, da apresentação do OP, tiramos as comissões, os delegados e vice-delegados e a minha comunidade me elegeu como delegado do orçamento participativo, no território do grande Bom Jardim e no segmento de adolescentes, crianças, adolescentes e jovens. Nessa época eu tinha ainda uns 12, 13 anos. Eu passei bastante tempo, mais de 2 anos acompanhando os encontros de orçamentos (ENTREVISTA SOCIEDADE CIVIL G, 2018).

Delegado segunda gestão de Luizianne Lins:

Era representar a comunidade com, apresentando as demandas daquela comunidade, a deficiência daquela comunidade, o que estava precisando. Agora eu preferia que fosse uma coisa mais a nível de Fortaleza, se preocupasse mais a nível de Fortaleza. Mas, nunca consegui para comunidade, só consigo para o bairro. Existem coisas que só com o bairro não resolve (ENTREVISTA SOCIEDADE CIVIL H, 2018).

Agente de cidadania e controle social na gestão de Roberto Cláudio:

O nosso papel não é fácil, porque nós somos a voz da comunidade. Somos importantes para a comunidade. Fomos eleitos para isso, muitos deles, somos cobrados demais [...]. O nosso papel é cobrar, cobrar a gestão, resultados para a comunidade e nós não paramos, temos reuniões mensais, para atender algum resultado, nós temos que dar resposta a comunidade, não podemos ficar parados e ficar esperando a reunião (ENTREVISTA SOCIEDADE CIVIL I, 2018).

Coordenador do orçamento participativo da gestão de Roberto Cláudio:

No auditório da Assembleia. Foram cerca de 700 pessoas, dessas 700, 468 agentes, o resto eram familiares, parentes, amigos e eles orgulhosamente levantando seu certificado de agente de cidadania, eles se orgulharam disso. Brigavam pelo crachá, quando perdiam o crachá: ah, quero meu crachá. Isso foi uma mudança, isso houve uma ebulição na cabeça dessas pessoas e poderia ter sido bem melhor, o impacto poderia ter sido bem maior. Se tivéssemos continuado o trabalho (ENTREVISTA GESTOR C, 2018).

As quatro falas revelaram como as pessoas eram eleitas para a função de delegados e/ou agentes de cidadania em suas respectivas comunidades e qual o papel que elas deveriam desempenhar. Importante frisar a participação de uma adolescente no referido processo, o relato do segundo delegado – frente a necessidade de perceber a cidade de uma forma macro e não somente a sua comunidade –, a contundência do terceiro interlocutor por respostas do poder público e a posse dos agentes de cidadania eleitos em 2015 no auditório da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará.

Figura 33– Análise Fatorial de Correspondência: Gestores (exceto gestor A), Técnicos e

em um momento de alargamento democrático não só em nível municipal como nacional e latino-americano.

A América Latina vivenciava uma guinada à esquerda. No Brasil, não diferente, o primeiro operário chegava à Presidência da República. Em Fortaleza, elegia-se pela segunda vez uma mulher, Luizianne Lins, para gerir a cidade, numa conjuntura política e econômica favorável.

Essa candidata, que desbancou velhas oligarquias da política cearense, elegeu-se com o discurso de governar para uma “minoria invisível” que vive nos bairros periféricos à margem de políticas públicas onde a violência já estava naturalizada, colocando crianças, mulheres, idosos, pessoas com deficiência, comunidade LGBT, comunidade negra e jovens – principalmente aqueles pertencentes a categoria dos que nem estudam e nem trabalham, os chamados “nem nem” – numa situação ainda mais crítica de vulnerabilidade social.

Além de governar para essa minoria, governaria com essa minoria e essa participação do cidadão comum se daria por meio do orçamento do município. Todos poderiam participar, mas existiam os critérios de população residente, de renda e de participação para eleição das referidas demandas, além da própria votação nas assembleias. Por meio desses critérios, quanto maior fosse a densidade demográfica e a participação e menor fosse a renda, maior seria o investimento em políticas públicas demandadas por esses atores.

Essa possível inversão de prioridades e o combate às desigualdades a partir do povo, tendo como instrumento o orçamento público, gerou conflito entre o poder executivo e poder legislativo, como também entre lideranças comunitárias e o legislativo, que compreendia que o povo não necessitava participar da vida pública, excetuando-se o período eleitoral. Para os vereadores, a política do OP retirava deles o poder de negociar e de levar, através de emenda parlamentar, obras e serviços solicitados pela população. Neste sentido, identificou-se uma encruzilhada entre a democracia representativa e a democracia participativa.

Todavia, o que se percebe analisando o conteúdo desse discurso é que a possibilidade de autonomia para as pessoas mais simples poderia implodir “currais eleitoreiros” desses respectivos representantes e, com isso, retirá-los da cena política. Mesmo diante desse quadro político, o OP, na revisão da LOM, foi inserido no capítulo dos Princípios Fundamentais.

Em contrapartida, a população se sentiu engrandecida e respeitada. Estar numa mesa de negociação com a prefeita e com seus secretários resultava numa posição nunca antes

vivenciada. Por isso, durante as interlocuções, percebeu-se que na primeira gestão de Lins ocorreu um certo associativismo por parte da sociedade civil, que valorizou o capital social dele emergido.

Muito embora na respectiva política tivesse também os representantes das comunidades, nas figuras do delegado (posteriormente agente de cidadania e controle social) e do conselheiro, aos poucos esses foram considerados também como novos “vereadores”. Na fala desses representantes comunitários foi possível diagnosticar a fala do “meu”: “o meu projeto”, “a minha rua”, “a minha praça” e “a minha demanda”, constituindo novas relações de poder.

A chave da questão reside na falta de compreensão e de formação do ser delegado/agente para a cidadania por vezes reforçada pelo poder Executivo. Isso gerou uma dupla ambiguidade: primeiro, entre ser representante da comunidade e ser um quase vereador de Fortaleza e segundo, com o poder Executivo na efetivação das demandas, pois os delegados/agentes tomavam para si essa responsabilidade que é exclusiva daquele Poder. Todo esse conflito acabou por impedir que o delegado/agente de cidadania tivesse identidade e função definidas, pairando numa órbita perigosa em defesa tanto da prefeitura, quando ocupavam cargos na gestão, como da comunidade, porém sempre contra os vereadores eleitos democraticamente.

Uma reclamação quase uníssona dos delegados/agentes relatada nas entrevistas foi de que os vereadores apropriavam-se de suas demandas quando estas eram executadas para demonstrar às comunidades sua força política, ou seja, o vereador atua muito mais como proponente de demandas do que como fiscalizador dos atos da gestão, sem fazer um contraponto entre os poderes Executivo e Legislativo.

Do mesmo modo, não é um vício de linguagem quando os delegados/agentes afirmavam “as minhas demandas”. Isto reflete que as propostas não são da comunidade, mas de “lideranças” que apontavam quais demandas deveriam ser votadas pela população, gerando uma confusão na política de participação.

Contudo, se os vereadores queriam mostrar força política nas eleições, alguns delegados/agentes demonstravam seu capital social para a gestão municipal e, conseqüentemente, para uma possível candidatura rumo ao Legislativo. Na prática, isso significava uma concorrência eleitoral e político-partidária entre vereador e delegado/agente.

A formatação dessa gestão democrática, gerida principalmente por meio da Coordenadoria do OP, vinculada à SEPLA, teve como referência as experiências de Porto Alegre e São Paulo, como “jeito petista de governar”. A capacitação da referida equipe do OP

não se deu somente com a PUC São Paulo, mas também a partir da promoção de encontros, como o ocorrido no Centro de Referência do Professor de Fortaleza, intitulado “II Encontro Nordestino de Orçamentos e Participação Popular e no I Seminário Internacional de Democracia Participativa”, no período de 01 a 03 de agosto de 2006 (Diário do Nordeste, 2006), como também a partir da participação no I Seminário Anual de Financiamento Local e Orçamento Participativo da Rede 9, do Programa URB-Al-Europa-América Latina, ocorrido em Córdoba, e na reunião sobre Orçamento Participativo na Prefeitura de Barcelona, de 4 a 11 de junho de 2005 (FORTALEZA, 2005), ao revelarem a importância da política para a gestão.

Apesar disso, não foram todos na gestão de Lins que compreenderam a prioridade daquela política, pois existiam secretários que não tinham a cultura da participação. Situação semelhante foi percebida entre os técnicos institucionais. Esses problemas foram identificados também na gestão de Roberto Cláudio.

Um problema mais grave foi ocasionado pela incapacidade orçamentária da Prefeitura de Fortaleza para a execução das obras e serviços propostos pela população. Isso ocorreu devido ao grande número de demandas reprimidas e pelo próprio desenho da política, que acabou por modificar-se na segunda gestão de Luizianne Lins. Nesse momento, iniciou-se o processo de frustração com o OP.

Ocorre que, para a população, toda demanda que fosse eleita na assembleia deliberativa seria executada pelo município. No entanto, essa demanda ainda passava pelo COP. Portanto, diante de um novo desenho metodológico, foi necessário negociar com a população o que poderia ser atendido daquilo que já havia sido pactuado. Um fator positivo dessa mudança é que a decisão era comunitária e não somente dos conselheiros.

Com a derrota de Lins nas eleições de 2012, a política sofreu novas alterações, tanto na nomenclatura como no seu próprio entendimento. O prefeito Roberto Cláudio (2013-2016) criou, por meio de Lei Complementar, a Coordenadoria de Participação Popular, modificada posteriormente para Coordenadoria Especial de Participação Social (CEPS). No interior da CEPS, dentre suas coordenadorias está a do OP, mais conhecida como Coordenadoria de Planejamento Participativo.

Se havia uma fragilização na política, com o novo governo isso veio a aumentar. A nova equipe seguia o antigo regimento do OP, pois o que existia além da LC de criação da CEPS era a Lei de criação do Conselho Municipal do Planejamento Participativo (CMPP) e seu Decreto de regulamentação, que trouxeram informações acerca dos agentes de cidadania e dos conselheiros. No entanto, essa não se remeteu ao processo do Ciclo do Planejamento Participativo e tratou somente de propiciar a participação da sociedade na discussão sobre a

elaboração, execução, monitoramento e avaliação do PPA, LDO e LOA, sem identificar os mecanismos para que isso ocorresse.

O grande momento da CEPS na gestão de Roberto Cláudio foi a eleição de 468 agentes de cidadania e controle social no ano de 2015. Porém, existe uma crítica entre agentes de cidadania e conselheiros da não realização do processo devolutivo por parte das secretarias temáticas acerca das demandas solicitadas pela população, bem como de suas execuções. Já o ápice da gestão de Lins foi a implementação da própria política.

Se a eleição dos agentes foi o ponto forte da gestão de Roberto Cláudio, o término do OP referente aos segmentos sociais e o OPCA revelaram-se como fatores negativos. Ênfase negativa é dada ainda para a formulação do PPA, que não vinculou a política do OP em seus respectivos Programas.

Observou-se também que uma das críticas ocorridas nas três gestões foi a vinculação de lideranças trabalhando na Prefeitura. Essas lideranças ora comportavam-se como funcionários e ora como movimentos sociais. É preciso, então, que se diga da dificuldade em desvincular o que é feito fora da institucionalidade do que é preciso realizar enquanto gestão, pois muitas vezes existe choque de interesses.

O que foi possível entender da gestão de Roberto Cláudio é que existiam muitas “políticas participativas”, mas na prática, não se efetivavam ou eram pontuais e sem continuidade. São exemplos o “Abraça Fortaleza”, o “Provoz”, o “Projeto Prefeitura e Câmara nos Bairros” e, comumente, uma política maior que acabou (talvez) por sucumbir às demais, o plano “Fortaleza 2040”, e quiçá até a própria CEPS.

Na apreensão dessa realidade fenomenológica, tendo como *locus* o Grande Bom Jardim, com a contribuição da metodologia do Círculo Hermenêutico-Dialético (CHD), foi possível compreender a circularidade e consenso presentes nas falas dos interlocutores acerca de alguns problemas, como o citado na pasta da saúde, mas foram identificados também dissensos, principalmente sobre a efetividade da referida política no que refere à execução das propostas. Isso revela que de nada adianta a normalização do OP na LOM e do conselho no DOM.

Quanto à categoria “participação” – que permeia todo este processo investigativo e, por isso, é o objeto principal desta pesquisa –, como numa arena política, é disputada pelas gestões de Lins e Roberto Cláudio. Cada gestão apresenta-se como sua mola propulsora, principalmente entre os delegado/agente de cidadania e na interlocução com um gestor.

A participação, entre graus e escalas, ocorreu nas três gestões. No entanto, isso não significa dizer que funcionou a contento. Sua qualidade está diretamente ligada ao

desenvolvimento de uma consciência crítica e política da realidade e está entrelaçada também à ideologia dos gestores.

Diante das falas dos interlocutores, pode-se compreender que houve em Fortaleza, na primeira gestão de Luizianne Lins, uma participação em nível de parceria, ou seja, ficou na escala da participação no sexto degrau, o que significa ter ocupado o primeiro grau de uma participação autêntica e, por isso, não atingiu o grau maior – o da autogestão. Ocupou ainda o quarto degrau, que se manifesta a partir de consulta à população sem a garantia de que sua opinião será incorporada ao governo e o quinto degrau –cooptação – manifestado por meio do trabalho de lideranças na administração pública.

Na segunda gestão de Lins, essa participação foi enfraquecida porque a participação estava diretamente ligada a execução das demandas solicitadas, o que já acontecia em menor escala. Por isso, a participação que aqui prevaleceu foi a do quarto e quinto degraus, já mencionados.

Na gestão de Roberto Cláudio, a escala de participação que se manifestou foi de terceiro degrau – informativo –, identificado como disponibilização das informações menos ou mais completas, dependendo de quem as solicita e também do jogo político, além do quarto e quinto degraus. Vale mencionar que a escala da participação é mensurada de 1 a 8, sendo que de 1 até 5 significa a ausência e a pseudoparticipação e de 6 a 8, graus de participação autêntica.

Importante mencionar que o principal fundamento da participação é o processo educativo. Por meio dele é possível atingir tanto a autonomia como a emancipação. Dito isso, a participação com maior nível foi encontrada na primeira gestão de Luizianne Lins, na política do OP. No entanto, essa participação não foi capaz de impedir que a participação já enfraquecida continuasse em queda na gestão seguinte.

6 APROXIMAÇÕES CONCLUSIVAS

Com base no paradigma construtivista combinado com a experiência e trajetória da política, procurou-se avaliar a participação ocorrida na política do OP de Fortaleza/CE no período de 2005-2016. Face ao exposto, o primeiro passo para uma demanda sair da condição de proposta e tornar-se política pública é sua inclusão na agenda e, ao ser aprovada, segue todo o percurso de formulação, implementação, execução, monitoramento e avaliação. Então, torna-se importante frisar a necessidade de orçamento e recurso para sua efetivação, visto que o orçamento público estima receita e fixa despesa, não sendo, dessa forma, possível afirmar sua execução.

Cabe salientar que a política do OP é genuinamente brasileira e suas primeiras experiências remontam as décadas de 1970 e 1980 – contraditoriamente em um momento em que o Brasil vivia a ditadura militar e o bipartidarismo, cuja característica maior era a centralização do poder.

Assim sendo, a maneira como essa política foi concebida e executada em várias cidades brasileiras permite ser visualizada como o outro lado da questão, assegurando assim, o que reza a Carta Magna do país, em seu Art. 1, Parágrafo Único "Todo o poder emana do povo". Entretanto, apenas a letra da Lei não basta: é preciso que ela seja vivenciada por completo, proporcionando a cada ator social dessa nação os meios para usufruir desse dispositivo, visto que ele é legítimo e necessário.

Na contramão da história, o OP se apresentou como uma ferramenta de gestão e de partilha de poder, uma maturação do fazer do Estado e da Sociedade Civil, para encontrar alternativas para as necessidades coletivas. Apesar disso, o OP pode ser utilizado tanto por partidos progressistas como por partidos conservadores – independentemente de ideologias – para manter ou estabelecer seu *status quo*.

O PT foi quem melhor adotou e executou tal política, sendo premiado e servindo de base e estudo para implementação em outros municípios. Não por acaso, a implementação do OP em 2005 em Fortaleza deu-se pela vontade política do grupo de Luizianne Lins e pela reivindicação de outros coletivos.

Apesar de todo percalço para implementar a política, inclusive sem compreender sua metodologia, o objetivo foi alcançado, aprendendo e fazendo simultaneamente. Posteriormente, a gestão começou a entender que não era possível atender todas as demandas e, por conseguinte, deixou a população frustrada frente ao que fora proposto. Com isso, mudou-se no segundo mandato de Luizianne Lins (2009-2012) a metodologia da política,

sendo necessário para aprovação das propostas o aporte orçamentário-financeiro para executá-las.

Assim, mesmo a inversão das prioridades orçamentárias para os bairros que mais necessitam de políticas públicas sendo a tônica de uma gestão democrática – principalmente diante da realidade descrita do Grande Bom Jardim, que conta com vários assentamentos precários, onde falta da iluminação pública ao esgotamento sanitário –, não foi possível identificar avanços significativos na melhoria da qualidade de vida a partir do OP.

Para além de tudo isso, a oposição critica a gestão de Roberto Cláudio (2013-2016) por ter acabado com o orçamento participativo, visto que esta menciona que não havia orçamento participativo. O fato é que a representatividade do poder Executivo ou do poder Legislativo não tira a responsabilidade da comunidade em decidir sobre seu destino, embora – como visto nas impressões tanto das gestões como da própria sociedade civil – seja débil e frágil a participação.

Uma nova postura que envolva as instituições governamentais e a sociedade necessita ser pensada. Os técnicos do governo carecem de utilizar uma linguagem menos instrumental para que a população aproprie-se das discussões, inclusive com o sentimento de pertença da vida pública e de seu espaço de vida.

Nas entrevistas realizadas, foi possível apreender um misto de sentimentos acerca da política, principalmente devido à relação que a sociedade civil fazia entre a participação e o atendimento de suas respectivas demandas. Por isso, os resultados encontrados demonstraram que, numa escala de participação (de 1 a 8), tanto a sociedade civil como as gestões apresentaram concepções distintas de participação, oscilando entre os degraus 3 e 6, conseqüentemente a política do OP não atingiu o ideal da autogestão, ou seja, o último degrau.

A construção ou o redesenho de uma política participativa ativa entre Estado e sociedade civil para além do texto da política deve ser perseguida, inclusive por meio do revigoramento da CEPS e de sua equipe técnica, visto que sua razão de ser é, justamente, o fortalecimento da relação entre estes (Estado e sociedade civil) e não somente como apêndice de mobilização comunitária.

Cabe salientar que, em nível de recomendação ou de proposição, seria relevante pensar os atores públicos para a respectiva pasta traçando um perfil profissional levando em consideração o sentimento de pertença e a participação, visto que não existe nenhum servidor de carreira que compõe a referida pasta e que diante das mudanças de governo é possível perder a memória daquela secretaria. Outra possibilidade seria a incorporação da CEPS pelo

IPLANFOR, já que esse instituto possui uma relação intrínseca com todos os órgãos municipais, principalmente com o Gabinete do Prefeito.

Esse processo avaliativo da participação na formulação e implementação da política do OP de Fortaleza representou, como assim entendi, um ensino-aprendizagem e um ato compreensivo e responsivo com a política e com todos os atores sociais nela envolvidos. Não se trata, portanto, de um resultado que possa ser replicado, mas de uma percepção particular e relativa a mim como pesquisadora.

Continuar indagando sobre essa temática é um grande desafio em virtude das inúmeras políticas públicas que foram implementadas e que até os dias atuais não sofreram nenhum tipo de avaliação. Tal situação dá a certeza de que se esses mecanismos, como exemplo o OP, não forem devidamente acompanhados, monitorados e avaliados não poderão atingir o resultado desejado. Dessa maneira, para implementar e executar uma política pública, independente de qual seja, faz-se necessário uma ação voltada para a tomada de consciência do cidadão/cidadã, assim como para sua compreensão, sob pena de ter mais uma vez o esvaziamento, às avessas do que se buscou como política pública de alcance de um determinado público.

Pelo que foi investigado, a pueril democracia participativa ainda é um vir a ser, um ideal a ser perseguido, embora existam experiências exitosas que servem de ponto de partida para uma nova forma de gerir a cidade com uma participação ativa e consciente por parte dos cidadãos. Não resta outra alternativa frente à crise representativa que o país ora atravessa. Contudo, pode-se dizer que estudos posteriores poderão iluminar o rumo da participação na gestão pública de Fortaleza, pois a construção de um ideário de sociedade perpassa pelo Estado e sua ampliação.

Por fim, é importante ressaltar que, se uma política pública de tamanha proporção não for devidamente executada, os gestores estarão demonstrando fragilidade em sua administração, além do empobrecimento do planejamento. Sua não operacionalidade afastará a participação popular. Aqui reside o ponto crucial da política – se essa será de emancipação ou de renovação do “antigo cenário” da velha troca de favores para o enfrentamento das necessidades cotidianas.

REFERÊNCIAS

- ABBAGNANO, Nicola. **Dicionário de Filosofia**. Trad. BENEDITTE, Ivone Castilho. 4. ed. São Paulo, Martins Fontes, 2000.
- ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. *In*: SADER, Emir & GENTILI, Pablo (Orgs.) **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995, p. 09-23.
- ARÃO, Márcia Regina Mariano de Sousa. **Orçamento participativo em Fortaleza: práticas e percepções**. 2012, 128f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Estadual do Ceará, 2012.
- AVRITZER, Leonardo. NAVARRO, Zander. (Orgs.). **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo**. São Paulo. Cortez, 2003.
- AVRITZER, Leonardo. **Impasses da democracia no Brasil**. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.
- AVRITZER, Leonardo. Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. *In*: SANTOS, Boaventura de Sousa e AVRITZER, Leonardo. **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.
- AVRITZER, Leonardo. O orçamento participativo: as experiências de Porto Alegre e Belo Horizonte. *In*: DAGNINO, Evelina (Org.) **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 17-45.
- AVRITZER, Leonardo. O que as manifestações no Brasil nos dizem? Sociedade. *In*: **Carta Capital**. 19 jun. 2013. Disponível em: <http://www.cartacapital.com.br/sociedade/o-que-as-manifestacoes-no-brasil-nos-dizem-1313.html>. Acesso em: 08 fev. 2017.
- AZEVEDO, Sérgio de.; FERNANDES, Rodrigo Barroso. **Orçamento participativo: construindo a democracia**. Rio de Janeiro: Revan, 2005.
- ALVES, Nágela Raposo.; BARBALHO, Alexandre Almeida. A política pública para juventude em Fortaleza. *In*: **Revista Conhecer: debate entre o público e o privado**. V. 1, n. 12 Set/Dez de 2014.
- BARBOSA, Amanda Silva. **O Orçamento Participativo como instrumento de alargamento da democracia: limites e possibilidades da experiência de Fortaleza**. 2016. Dissertação (Mestrado) – Universidade Estadual do Ceará, 2016.
- BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.
- BENEVIDES, Maria Victória de Mesquita. **A cidadania ativa: Referendo, Plebiscito e Iniciativa Popular**. São Paulo: Ática, 1998.
- BLOG DIÁLOGOS POLÍTICOS. Disponível em: <https://dialogospoliticos.wordpress.com/2010/10/07/salmito-filho-diz-que-dispensa-apoio-de-luizianne-lins-para-presidencia-da-camara/>. Acesso em: 18 nov. 2018.

BLOG DO LAURIBERTO. Disponível em: <https://lauriberto.blogspot.com/2018/10/iplanfor-e-unifor-assinam-termo-de.html>. Acesso em: 18 dez. 2018.

BOBBIO, Norbert. **Estado, Governo e Sociedade**: por uma teoria geral da política. 11. Ed. São Paulo: Paz e Terra, 1987.

BOBBIO, Norbert. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. Trad. de Marco Aurélio Nogueira. - Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986. (Col. Pensamento crítico, v. 63).

BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. (Trad. Fernando Tomaz). 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria do Estado**. São Paulo: Malheiros Editores. 2004. p. 298.

BORDENAVE, Juan E. Diaz. **O que é participação**. São Paulo: Brasiliense, Coleção Primeiros Passos, 1983.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**: promulgada em 9 de novembro de 1992.

BRASIL. 2001. **Lei Federal nº. 10.257** de 10 de julho de 2001, que trata acerca do Estatuto da Cidade.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. **RAIS**. Disponível em: <http://www.rais.gov.br/sitio/sobre.jsf>. Acesso em: 20 out. 2015.

BRASIL. Portal Brasil. Economia e emprego. **Renda per capita dos brasileiros aumenta em janeiro em Salvador, Recife e BH**. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2015/02/renda-per-capita-dos-brasileiros-aumenta-em-janeiro-em-salvador-recife-e-bh>. Acesso em: 20 out.2015.

BRASIL, Glaucíria Mota *et al.* **Mapa da criminalidade e da violência em Fortaleza**: Perfil da SER V. Fortaleza: Lab Vida e COVIO/Universidade Estadual do Ceará e LEV/Universidade Federal do Ceará, 2011.

BULFINCH, Thomas. **O livro de ouro da mitologia**. 26 ed. Rio de Janeiro: Ediouro publicações S./A., 2002.

CAMPINHO, Bernardo Brasil. **Sociedade civil e poder local**: Disponível em: http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/salvador/bernardo_brasil_campinho-1.pdf. Acesso em: 30 jan. 2012.

CAMARÃO, Virna do Carmo. **O Orçamento Participativo de Fortaleza**: é possível uma pedagogia da participação popular? 2011, 194f. Tese. (Doutorado em Sociologia) Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais. Universidade Federal do Ceará – UFC. 2011.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. Formação da Agenda Governamental: Perspectivas Teóricas. **XXIX Encontro Anual da Anpocs**: GT19 - Políticas Públicas, Araraquara, ago. 2005.

CAVALCANT, Paula Arcoverdi. **Sistematizando e comparando os enfoques de avaliação e de análise de políticas públicas:** uma contribuição para a área educacional. 2007, 289f. Tese. (Doutorado em Educação) Programa de Pós-Graduação em Educação. Faculdade de Educação. Universidade Estadual de Campinas-UNICAMP-SP, 2007.

CAZELLI, Sibeles. **Ciência, cultura, museus, jovens e escolas:** quais as relações? 2005, 260f. Tese (Doutorado em Educação) - Departamento de Educação. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro: PUC-Rio, 2005.

CHANG, Ha-Joon. **Maus samaritanos:** o mito do livre-comércio e a história secreta do capitalismo. Elsevier Editora Ltda. Rio de Janeiro, 2007.

CHIZZOTTI, Antonio. **Pesquisa em ciências humanas e sociais.** 2. ed. São Paulo: Cortez, 1995.

COELHO, Ricardo Coêlho. **Estado, Governo e Mercado.** Florianópolis: Departamento de Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2009.

COHEN, Jean L. Sociedade Civil e Globalização: repensando categorias. Trad. do original em inglês "Civil Society and Globalization: Rethinking the Categories" por Vera Pereira. *In. Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 46, nº 3, 2003, pp. 419 a 459.

COMISSÃO PLANO DE GOVERNO. **Plano de Governo.** Para Renovar Fortaleza. Propostas para o Plano de Governo de Roberto Cláudio. 2012.

CONDE, Eduardo Salomão (Ed.). Abrindo a Caixa: dimensões e desafios na análise de Políticas Públicas. **Pesquisa e Debate em Educação**, Juiz de Fora, v. 2, n. 2, p.78-100, 2012. Disponível em: <http://www.revistappgp.caedufjf.net/index.php/revista1/issue/view/5>. Acesso em: 11 jun. 2016.

CONSELHO NACIONAL DE SAÚDE. Resolução nº 510/16, do Conselho Nacional de Saúde, do Ministério da Saúde, dispõe sobre as normas aplicáveis a pesquisas em Ciências Humanas e Sociais cujos procedimentos metodológicos envolvam a utilização de dados diretamente obtidos com os participantes ou de informações identificáveis ou que possam acarretar riscos maiores do que os existentes na vida cotidiana, na forma definida nesta Resolução.

COUTINHO, Carlos Néelson. **Contra a corrente:** ensaios sobre democracia e socialismo. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

COUTINHO, Carlos Néelson. **Marxismo e Política:** a dualidade de poderes e outros ensaios. São Paulo: Cortez, 1994.

COSTA, Maria Cristina Castilho. O que todo cidadão precisa saber sobre democracia. *In. A demokratia grega p. 17-23 e Democracia representativa: minorias e majorias p. 65-71.* São Paulo: Global, 1986.

DUCHROW, Alina D'Alva. **Participação social no planejamento e gestão urbana:** o orçamento participativo de Olinda. 2014. 178f. Dissertação (Mestrado) – Universidade

Federal do Ceará, 2014.

EVANS, Peter. **Autonomia e Parceria:** Estados e transformação industrial. Trad. Christina Bastos Tigre. Editora UFRJ. 2004.

ELEIÇÕES EM FORTALEZA. Disponível em: <https://fortalezaeleicoes2008.blogspot.com>. Acesso em: 18 fev. 2019.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. A política da avaliação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 20, n. 59, p. 97-109, out. 2005.

FEDOZZI, Luciano. **O eu e os outros:** a construção da consciência social no orçamento participativo de Porto Alegre. Programa de Pós-Graduação em Sociologia – UFRGS, 2008.

FÉRRIZ, Adriana Freire Pereira. **A participação em instituições descentralizadas na cidade de João Pessoa:** o orçamento democrático e o conselho de saúde. 2012. 274f. Tese (Doutorado). Programa de Pós-Graduação e Pesquisa. Universidade Federal da Paraíba, 2012.

FLEY, Klaus. **Políticas públicas:** um debate conceitual e reflexões referentes a prática de análise das políticas públicas no Brasil. Planejamento e Políticas Públicas, Brasília, n. 21, p. 211-259, jun. 2000.

FORTALEZA, Prefeitura Municipal de. **Plano de Ações do OP 2005.** Disponível em: http://www.fortaleza.ce.gov.br/images/stories/op/plano_2005.pdf. Acesso em: 10 set. 2018.

FORTALEZA, Prefeitura Municipal de. **Plano Plurianual Participativo (PPA) (2006-2009).** Lei n. 9.044 de 30 de novembro de 2005. Disponível em: http://www.fortaleza.ce.gov.br/sites/default/files/ppa_2006-2009.pdf. Acesso em: 30 jul. 2018.

FORTALEZA, Prefeitura Municipal de. **Avaliação PPA 2010-2013.** 2014a.

FORTALEZA, Prefeitura Municipal de. **Relatório de avaliação 2012-2013.** 2014b.

FORTALEZA, Prefeitura Municipal de. **Elaboração Plano Plurianual 2018-2021 e LOA 2018** – Território 19, 2017a.

FORTALEZA, Prefeitura Municipal de. **Elaboração Plano Plurianual 2018-2021 e LOA 2018** – Território 20, 2017b.

FORTALEZA, Prefeitura Municipal de. **Elaboração Plano Plurianual 2018-2021 e LOA 2018** – Território 21, 2017c.

FORTALEZA, Prefeitura Municipal de. **Plano Plurianual Participativo (PPA) (2018-2021).** Lei n. 10.645, de 2017d.

FORTALEZA, Prefeitura Municipal de. **Coordenadoria de Participação Social.** Disponível em: <http://www.fortaleza.ce.gov.br/ceps>. Acesso em: 11 jun. 2016.

FORTALEZA, Prefeitura Municipal de. **Diário Oficial do Município** (DOM) Lei n.14.020, de 13 de março de 2009. Instituído por meio da Lei Complementar 062/2009.

FORTALEZA, Prefeitura Municipal de. **Diário Oficial do Município** (DOM) Lei Complementar 0176, de 19 de dez. de 2014c.

FORTALEZA, Prefeitura Municipal de. **Diário Oficial do Município** (DOM) Lei Complementar Municipal no. 0137 de 08 de janeiro de 2013.

FORTALEZA, Prefeitura Municipal de. **Diário Oficial do Município** (DOM) Lei Complementar Municipal no. 0176 de 12 de dezembro de 2014.

FORTALEZA, Prefeitura Municipal de. **Diário Oficial do Município** (DOM) Lei Municipal no. 10.277 de 19 de dezembro de 2014d.

FORTALEZA, Prefeitura Municipal de. **Diário Oficial do Município** (DOM) Decreto Municipal no. 14.002 de 04 de maio de 2017c.

FORTALEZA, Prefeitura Municipal de. **Cartilha OP**, 2008.

FORTALEZA, Prefeitura Municipal de. **Caderno de Trabalho – A Fortaleza que Queremos**. [Sl.: Sn.], 2015a.

FORTALEZA, Prefeitura Municipal de. **Caderno de Trabalho - Bairros**. [Sl.: Sn.], 2015b.

FORTALEZA, Prefeitura Municipal de. **Caderno de Trabalho - Grupos Setoriais**. [Sl.: Sn.], 2015c.

FORTALEZA, Prefeitura Municipal de. **Caderno de Trabalho - Políticas Públicas**. [Sl.: Sn.], 2015d.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia do Oprimido**. 17. ed. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1987.

FUNARI, Pedro Paulo. Grécia e Roma. *In*. **Democracia ateniense, cidadania e escravidão p. 23-28**. São Paulo: Contexto, 2001.

FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. 32. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2005.

GADELHA, Ana Lúcia Lima. **O orçamento público participativo como instrumento de efetivação da cidadania: avaliando a experiência de Fortaleza**. 2010. 229f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Ceará, 2010.

GEERTZ, Clifford. Uma descrição densa: por uma teoria interpretativa da cultura. *In*: **A Interpretação das culturas**. Rio de Janeiro: Zahar, 2008. p. 3-21.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 1999.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar Projetos de Pesquisa**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1989.

GOHN, Maria da Glória. **Movimentos Sociais no início do século XXI**: antigos e novos atores sociais. 4 ed. Petrópolis: Vozes, 2010.

GONDIM, Marcelo Saraiva. A produção do espaço infra-urbano no Município de Fortaleza: conflitos, contradições e desigualdades. *In: Anais do 1º Encontro Nacional de Geografia e Sustentabilidade*. Fortaleza: UECE, 2005.

GABPREF - Gabinete do Prefeito. **Perfil do Prefeito**. Disponível em: <https://www.fortaleza.ce.gov.br/institucional/perfis-secretarios-xx1>. Acesso em: 10 out. 2018.

GRAMSCI, Antonio. **Antonio Gramsci - uma biografia**. Disponível em: http://www.ihuonline.unisinos.br/index.php?option=com_content&view=article&id=1201&secao=231. Acesso em: 1 jan. 2017.

GRAU, Nuria Cunill. **Repensando o Público através da Sociedade**: novas formas de gestão pública e representação social. Trad. Caroline Andrade. Rio de Janeiro: Revan; Brasília, DF: ENAP; dezembro de 1998.

RIBEIRO, Ana Clara Torres.; GRAZIA, Grazia de. **Experiências de orçamento participativo no Brasil**. São Paulo: Vozes, 2003.

GRUPPI, Luciano. **Tudo começou com Maquiavel**. Trad. de Dario Canali. 14.ed. Porto Alegre: L&PM, 1996.

GUBA, Egon G.; LINCOLN, Yvonna S. **Avaliação de quarta geração**. Trad. Beth Honorato. Campinas, SP: Editora da Unicamp, 2011.

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

HERMET, Guy. **Cultura e desenvolvimento**. Petrópolis: Vozes, 2002.

HIGGINS, Sílvio Salej. **Fundamentos Teóricos do Capital Social**. Chapecó: Argos, 2005.

HOBBS, Thomas. **Leviatã ou matéria, Forma e Poder de um Estado Eclesiástico e Civil**. São Paulo: Nova Cultural, 1997.

HOWLETT. M.; RAMESH. M.; PERL. A. Política pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral. *In: Montagem da agenda* (capítulo 4) e **Formulação de políticas**: instrumentos e *design* (capítulo 5). Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Demográfico, 2010**. Disponível em: <https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/default.shtm>. Acesso em: 18 out. 2018.

INSTITUTO DE PESQUISA E ESTRATÉGIA ECONÔMICA DO CEARÁ (IPECE). **Informe** n. 42, set. 2012a.
INSTITUTO DE PESQUISA E ESTRATÉGIA ECONÔMICA DO CEARÁ (IPECE).

Informe n. 43, nov. 2012b.

IPLANFOR. **Avaliação da Participação Fortaleza 2040**. Fortaleza: [Sn], 2016a.

IPLANFOR. **Revista Fortaleza 2040: Visão de Futuro, Eixos Estratégicos e Objetivos**. n. 6. Ano 3. Fortaleza: Iplanfor, 2016b.

IPLANFOR. **Plano de Mobilidade de Fortaleza – PlanMob**. [Sl.: Sn.], 2015a.

IPLANFOR. **I Mostra Virtual Fortaleza 2040**, 2015b.

IPLANFOR. **Fortaleza 2040**, 2015c.

IPLANFOR. **Plano Fortaleza 2040: Construindo a Fortaleza que Queremos**. Vol. 8. Governança Municipal, 2016c.

IPLANFOR. **Revista Fortaleza 2040: Síntese das proposições estratégicas**. n. 7. Ano 3. Fortaleza: Iplanfor, 2016d.

IPLANFOR. **Plano de Mobilidade de Fortaleza – PlanMob**. [Sl.: Sn.], 2015d.

IPLANFOR. **Fortaleza 2040 apresentação 17-08-2015**. Fortaleza: [Sn], 2015e.

IPLANFOR. **Revista Fortaleza 2040: Fortaleza Hoje**. n. 4. Ano2. Fortaleza: Iplanfor, 2015f.

IPLANFOR. **Revista Fortaleza 2040: iniciando o diálogo – por uma fortaleza de oportunidades, mais justa, bem cuidada e acolhedora**. n. 2. Ano2. Fortaleza: Iplanfor, 2015g.

IPLANFOR. **Revista Fortaleza 2040: o olhar dos moradores – núcleos dos bairros**. n. 3. Ano 2. Fortaleza: Iplanfor, 2015h.

IPLANFOR. **Revista Fortaleza 2040: Padrões de Urbanização**. n. 5. Ano2. Fortaleza: Iplanfor, 2015i.

IPLANFOR. **Relatório ZEIS**, Comitê Técnico Intersetorial e Comunitário das ZEIS. 2015j.

IPLANFOR. **Revista Fortaleza 2040: Planejamento Participativo – Por uma cidade mais justa, bem cuidada e acolhedora**. n. 1. Ano1. Fortaleza: Iplanfor, 2014.

IPLANFOR. **Governança municipal, modelo de gestão e participação da sociedade na elaboração do plano** / Prefeitura Municipal de Fortaleza. Fortaleza: Iplanfor, 2016e.

KELSEN, Hans. **A Democracia**. Trad.de Vera Barkow *et al*. São Paulo: Martins Fontes, 1993. p.35.

LAKATOS, Eva Maria.; MARCONI, Marina de Andrade. **Técnicas de pesquisa: planejamento e execução de pesquisas, amostragens e técnicas de pesquisa, elaboração, análise e interpretação de dados**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 5 ed. São Paulo: Atlas,

2003.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. Tradução Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001.

LEJANO, Raul P. **Políticas para Análise de Políticas**: a fusão de texto e contexto. Campinas, São Paulo: Arte escrita, 2012.

LEITE JÚNIOR, Alcides Domingues. **Desenvolvimento e mudanças no estado brasileiro**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; (Brasília): CAPES: UAB, 2009.

LOBO, Natália. **Fortaleza é a 12ª contemplada**. Diário do Nordeste. Caderno Segurança. Disponível em: <http://diariodonordeste.verdesmares.com.br/editorias/seguranca/fortaleza-e-a-12-contemplada-1.284402>. Acesso em: 10 nov. 2018.

MARCONI, Marina de Andrade. LAKATOS, Eva Maria. **Metodologia Científica**. 5.ed. São Paulo: Atlas, 2003, 2011.

MESQUITA, Erle Cavalcante. Participação, atores políticos e transformação institucional no Ceará. In: AVRITZER, Leonardo (Org.). **A participação social no Nordeste**. Belo Horizonte: Editora UFGM, 2007. p. 65-84.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **A teoria do conhecimento**. Pesquisa qualitativa em saúde. 4. ed. São Paulo: HUCITEC-ABRASCO, 1996.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. Introdução: Conceito de avaliação por triangulação de métodos. 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, 2005. p. 19-52.

MORAES, Filomeno. **Fortaleza**: a eleição para prefeito no contexto da evolução do processo eleitoral a partir da redemocratização. Disponível em: <http://www.fundaj.gov.br/geral/observanordeste/edicao/textoFilomeno.pdf>. Acesso em: 10 out. 2016.

MORAES, Filomeno. **As eleições de 2004 em Fortaleza**. Fortaleza, [s.d]. Disponível em: www.fundaj.gov.br/geral/observanordeste/fortaleza1.pdf. Acesso em: 20 nov. 2018.

NASCIMENTO, Thatianhy. **Plano propõe redefinir território de Fortaleza**. Disponível em: <http://diariodonordeste.verdesmares.com.br/editorias/metro/plano-propoe-redefinir-territorio-de-fortaleza-1.1757866>. Acesso em: 30 out. 2018.

OLIVEIRA, Gilson Batista de. Uma discussão sobre o conceito de desenvolvimento. In: OLIVEIRA, Gilson Batista de; SOUZA-LIMA, José Edmilson de (Org.). **O desenvolvimento sustentável em foco**: uma contribuição multidisciplinar. São Paulo: Annablume Editora, 2006. p. 15-30.

OLIVEIRA, Gilson Batista de. SOUZA-LIMA, José Edmilson de. Elementos endógenos do desenvolvimento regional considerações sobre o papel da sociedade local no processo de

desenvolvimento sustentável. *In*: OLIVEIRA, Gilson Batista de; SOUZA-LIMA, José Edmilson de (Org.). **O desenvolvimento sustentável em foco: uma contribuição multidisciplinar**. São Paulo: Annablume Editora, 2006. p. 31-43.

OLIVEIRA, Sílvio Luís de. **Tratado de Metodologia Científica: Projetos de Pesquisas, TGI, TCC, Monografias, Dissertações e Teses**. São Paulo: Pioneira, 2001.

PÁDUA, Elisabete Matallo Marchesini de. **Metodologia da pesquisa: abordagem teórico-prática**. 2. ed. São Paulo: Papyrus, 1997.

PAESE, Cláudia Regina.; AGUIAR, Anne Adelle Gonçalves de. Revisitando os conceitos de formulação, implementação e avaliação de políticas e programas sociais no Brasil. **Revista NUPEM**, Campo Mourão, v. 4, n. 6, jan./jul. 2012.

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

PIRES, Valdemir. **Orçamento participativo**. O que é, para que serve, como se faz. São Paulo: Editora Manole, 2001.

PLATÃO. **A república**. São Paulo. Editora Martin Claret, 2002.

PUTNAM, Robert. **Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna**. Rio de Janeiro: FGV, 1996.

RAFFESTIN, Claude. **Por uma Geografia do poder**. São Paulo: Ática, 1993.

RAMOS, Leonardo César Souza. **A Sociedade Civil em Tempos de Globalização: uma perspectiva neogramsciana**. 2005, 219f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro-PUC-Rio: Instituto de Relações Internacionais, 2005.

RODRIGUES. Thiago Costa. **Análise da implantação do orçamento participativo no âmbito do município de Fortaleza**. UFC. 2007. Monografia curso de Ciências Contábeis.

RODRIGUES, Lea Carvalho. Por uma análise em profundidade de políticas públicas sociais. **Aval**, v. 1, n.1, jan./jun. 2008.

RODRIGUES, Lea Carvalho. Avaliação de políticas públicas no Brasil: antecedentes, cenário atual e perspectiva. *In*: PRADO, Edna Cristina do; DIOGENES, Elione Maria Nogueira. (Orgs). **Avaliação de políticas públicas: interface entre educação e gestão escolar**. Maceió /AL - EDUUFAL, 2011.

RUA, Maria das Graças. **Políticas Públicas**. Florianópolis: Departamento de Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2009.

RUDIO, Franz Victor. **Introdução ao projeto de pesquisa científica**. 7. ed. Petrópolis: Vozes, 1983.

SANTOS, Boaventura de Souza.; AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone

democrático. *In.* SANTOS, Boaventura de Souza (Org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS, Boaventura de Souza. **Renovar a teoria crítica e reinventar a emancipação social**. Trad. Mouzar Benedito. São Paulo: Boitempo, 2007.

SANTOS, Boaventura de Souza. **A difícil democracia: reinventar as esquerdas**. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2016.

SANTOS, Cristiane Vieira dos. **Análise do orçamento participativo no município de Fortaleza**. 2012. **xxf**. Monografia (Especialização em Gestão Pública) – Universidade Estadual do Ceará (UECE) e Universidade Aberta do Brasil (UAB), 2012.

SANTOS, Cristiane Vieira dos.; MONTE, Francisca Silvânia de Sousa. Participação popular no processo de elaboração do orçamento participativo da cidade de Fortaleza. *In.* **I Encontro Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas**, 1., 2015, Brasília. Enepcp, 2015. Disponível em: <http://www.anepcp.org.br/acp/c/Anais>. Acesso em: 30 nov. 2016.

SANTOS, Cristiane Vieira dos.; MOURA, Luciana Ribeiro. 2017. Formulação do Programa Orçamento Participativo de Fortaleza como evolução da Democracia Representativa para Democracia Representativa. *In.* **III Encontro Regional dos Estudantes do Campo de Públicas no Nordeste (ERECAP)**, 1: 430-445. Disponível em: http://docs.wixstatic.com/ugd/eab1cf_f267ef8c9546415086bb60aea7e9bccb.pdf. Acesso: 20 jul. 2017.

SANTOS, Cristiane Vieira dos.; CARDOSO, Gil Célio de Castro. Orçamento participativo, participação social e democracia deliberativa: estudo de caso na prefeitura de Fortaleza/CE. *In.* **VIII Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas**, Madrid/ESP, 2017.

SANTOS, Marcelo. **O poder norte-americano e a América Latina no pós-guerra fria**. São Paulo: Annablume: Fapesp, 2007.

SANTOS, Regina Bega dos. **Movimentos sociais urbanos**. São Paulo, Editora UNESP, 2008. (Paradidáticos. Série Poder).

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

SITIMA, Marcelo Valentim Courelas. **Formação econômica do Brasil** – uma resenha da obra de Celso Furtado. 2014, 77f. Monografia. (Curso de Ciências Econômicas), Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2014. Disponível em: <http://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/37116/MONOGRAFIA20-2014-1.pdf?sequence=1>. Acesso em: 10 jan. 2017.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. *In:* **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a Cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos**. 2 ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

SOUZA, Maria Luiza. **Desenvolvimento de comunidade e participação**. 6 ed. São Paulo: Cortez, 1999.

STEVENSON, William J. **Estatística aplicada à administração**. Trad. Alfredo Alves de Farias. São Paulo: Harper & Row do Brasil, 1981.

TAYLOR, Steven L. **Política: 50 conceitos e teorias fundamentais explicados de forma clara e rápida**. Trad. Fernando Santos. São Paulo: PubliFolha, 2016.

TEIXEIRA, Elenaldo. **O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade**. Disponível em: <http://www.fit.br/home/link/texto/.pdf>. Acesso em: 30 nov. 2012.

TRAD, Leny A. Bomfim. Grupos focais: conceitos, procedimentos e reflexões baseadas em experiências com o uso da técnica em pesquisas de saúde. *In. Physis*, 2009, vol.19, no.3, p.777-796.

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL. 2008. Disponível em: <http://apps.tre-ce.jus.br/tre/eleicoes/resultados/2008/HTML/resultado-FORTALEZA.html>. Acesso em: 22 set. 2018.

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL. 2012. Disponível em: http://apps.trece.jus.br/tre/eleicoes/ele2012/resultados/MUNICIPIOS/FORTALEZA/FORTALEZA-RES-RESULTADO_GERAL.HTML. Acesso em: 14 out. 2018.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987.

UCHÔA, Marcelo. **O Orçamento Participativo e a experiência em Fortaleza**. Disponível em: [http://www.gomeseuchoa.adv.br/publicacoes/O%20Or%C3%A7amento%20Participativo%20e%20a%20experi%C3%Aancia%20em%20Fortaleza%20\(Marcelo%20Uch%C3%B4a\).doc](http://www.gomeseuchoa.adv.br/publicacoes/O%20Or%C3%A7amento%20Participativo%20e%20a%20experi%C3%Aancia%20em%20Fortaleza%20(Marcelo%20Uch%C3%B4a).doc). Acesso em: 10 set. 2011.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ. Sistema de Bibliotecas. **Guia de Normalização de Trabalhos Acadêmicos**. Fortaleza, Ed. UFC, 2019.

UOL ELEIÇÕES 2008. Disponível em: <https://eleicoes.uol.com.br/2008/raio-x-da-eleicao/vereadores/>. Acesso em: 15 fev. 2018.

ZANELLA, Liane Carly Hermes. **Metodologia de estudo e de pesquisa em administração**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; (Brasília): CAPES: UAB, 2009.

APÊNDICE A - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (TCLE)

Você está sendo convidado(a) para participar do estudo: “Avaliação da Participação Popular na Política do Orçamento Participativo: um estudo em Fortaleza no período de 2005 - 2016” realizado por Cristiane Vieira dos Santos. Nesse estudo pretendemos avaliar a participação popular ocorrida em Fortaleza, por meio da política do OP, nas gestões de Luizianne Lins e Roberto Cláudio (primeira gestão). O motivo que nos leva a estudar esse assunto é compreender se essa política do OP foi capaz de inverter o orçamento em prol da população que mais necessita de políticas públicas.

Sua participação consistirá em (descrever detalhadamente os procedimentos que serão utilizados na pesquisa, com o detalhamento dos métodos a serem utilizados, informando a possibilidade de inclusão em grupo controle ou experimental, quando aplicável).

Você será esclarecido(a) em qualquer aspecto que desejar e estará livre para participar ou recusar-se. A sua participação é voluntária e a recusa em participar não acarretará qualquer penalidade ou modificação na forma em que será por mim atendido(a).

Este estudo apresenta risco mínimo (tais como algum constrangimento ao responder sobre sua participação no OP de \fortaleza, no período acima mencionada). Mas, se manterá todo o cuidado para evitar e/ou reduzir efeitos e condições adversas que possam causar qualquer desconforto). Sua participação trará como benefícios mais conhecimento sobre a temática abordada.

Serão garantidos o sigilo do seu nome e a privacidade dos dados coletados durante todas as fases da pesquisa.

Você não terá nenhum custo, nem receberá qualquer vantagem financeira. Apesar disso, você tem assegurado o direito de deixar de participar caso aconteça quaisquer danos eventualmente produzidos pela pesquisa.

Os resultados da pesquisa estarão à sua disposição quando finalizada. Seu nome ou o material que indique sua participação não será liberado sem a sua permissão. Os dados e instrumentos utilizados na pesquisa ficarão arquivados comigo, como a pesquisadora responsável por um período de 5 anos e, após esse tempo, serão destruídos.

Este Termo de Consentimento encontra-se impresso em duas vias, sendo que uma via será arquivada por mim como pesquisadora responsável, e a outra fornecida a você.

Se você tiver alguma consideração ou dúvida, sobre a sua participação na pesquisa, entre em contato com o pesquisador orientador, Prof. Dr. Gil Célio de Castro

Cardoso, fone: 3366 96 63, Universidade Federal do Ceará localizado no Campus do Pici.
(Horário: 08:00-12:00 horas de segunda a sexta-feira).

Eu,, portador(a) do documento de Identidade

fui informado(a) dos objetivos do presente estudo de maneira clara e detalhada e esclareci minhas dúvidas. Sei que a qualquer momento poderei solicitar novas informações e modificar a decisão de participar, se assim o desejar. Recebi uma via deste Termo de Consentimento e me foi dada a oportunidade de ler e esclarecer as minhas dúvidas.

Fortaleza____, de_____ 20__.

Assinatura do(a) participante

Assinatura do(a) pesquisador(a)

Nome da testemunha

Data

Assinatura

(se o voluntário não souber ler)

APÊNDICE B - ROTEIRO DAS ENTREVISTAS

Gestão Luizianne Lins (Gestores, agentes institucionais e sociedade civil)

- 1 - Como ocorreu o processo de formulação do OP?
- 2 - Qual sua participação na política do OP?
- 3 - Como você compreende o processo de participação tanto dos agentes institucionais quanto da sociedade civil?
- 4 - É possível falar de avanços ou retrocessos da política nas três gestões? Quais foram esses avanços e quais retrocessos?
- 5 - O que você mudaria para que a política acontecesse a contento do ponto de vista da participação?

Gestão Roberto Cláudio (Gestores, agentes institucionais e sociedade civil)

- 1 - Como a política do OP foi apreendida pela nova gestão?
- 2 - Ocorreram mudanças na política do OP? Se sim, porquê e quais foram essas mudanças?
- 3 - Qual sua participação na política do OP?
- 4 - Como você compreende o processo de participação tanto dos agentes institucionais quanto da sociedade civil?
- 5 - É possível falar de avanços ou retrocessos da política nas três gestões?
- 6 - O que você mudaria para que a política acontecesse a contento?