



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA

VIRNA DO CARMO CAMARÃO

**O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE FORTALEZA: É POSSÍVEL
UMA PEDAGOGIA DA PARTICIPAÇÃO POPULAR?**

FORTALEZA

2011

Virna do Carmo Camarão

O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE FORTALEZA: É POSSÍVEL UMA
PEDAGOGIA DA PARTICIPAÇÃO POPULAR?

Tese submetida à Coordenação do curso de Pós-Graduação em Sociologia, da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para obtenção do grau de Doutor em Sociologia.

Orientadora: Prof^a. Dra. Linda Maria Ponte
Gondim

FORTALEZA

2011

C172o Camarão, Virna do Carmo

O Orçamento Participativo de Fortaleza: é possível uma pedagogia da participação popular? / Virna do Carmo Camarão. – 2011.

194 f. : il. color., enc.

Orientadora: Profa. Dra. Linda Maria Ponte Gondim

Área de concentração: Sociologia Política

Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade Federal do Ceará,
Centro de Humanidades, Depto. de Ciências Sociais, Fortaleza, 2011.

1. Orçamento municipal – Fortaleza(CE) – Participação do cidadão 2.
Administração pública – Participação do cidadão I. Gondim, Linda Maria
Ponte (Orient.) II. Universidade Federal do Ceará – Programa de Pós-
Graduação em Sociologia III. Título

CDD 366.014

VIRNA DO CARMO CAMARÃO

O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE FORTALEZA: É POSSÍVEL UMA PEDAGOGIA DA PARTICIPAÇÃO POPULAR?

Tese submetida à Coordenação do curso de Pós-Graduação em Sociologia, da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para obtenção do grau de Doutor em Sociologia.

Aprovada em ____ / ____ / ____.

Prof.^a Dr.^a Linda Maria Ponte Gondim, UFC (Orientadora).
Universidade Federal do Ceará - UFC

Prof.^a Dr.^a Maria do Livramento Miranda Clementino
Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN

Prof.^a Dr.^a Maria Celeste Cordeiro.
Universidade Estadual do Ceará - UECE

Prof. Dr. Jawdat Abu-El-Haj
Universidade Federal do Ceará - UFC

Prof. Dr. Átila do Amaral Brilhante
Universidade Federal do Ceará - UFC

Dedico esta tese à minha mãe e meu pai (*in memoriam*)

AGRADECIMENTOS

Uma tese é um trabalho coletivo, por mais que demande solidão na vivência da dor e do prazer no processo de elaboração, não damos um passo sem a colaboração do outro. O agradecimento é o único momento em que as cortinas são abertas e os bastidores revelam as pessoas que contribuíram com a realização deste estudo. Para cada um meus agradecimentos:

À minha mãe, irmãos e familiares pelo amor, paciência, apoio, acolhida, por tudo o que representa a importância da família;

À Linda, minha orientadora pelo enorme aprendizado, sem o qual não teria conseguido elaborar este estudo, pela amizade e carinho que ao longo destes quatro anos cultivamos;

Ao Programa de Pós-Graduação da UFC por ter disponibilizado todo o suporte teórico-conceitual necessário para a elaboração de um estudo de tese e pela gama de conhecimentos apropriados nesse ambiente acadêmico;

A equipe técnica do Orçamento Participativo, que gentilmente me recebeu e acolheu em todas as atividades do OP. Um agradecimento especial ao Edson e Tereza pela presteza e amizade;

A todos os conselheiros e delegados do OP que cordialmente colaboraram com este estudo;

À Secretaria Municipal de Educação por minha liberação para cursar o doutorado, reconhecendo a importância deste título para a formação profissional;

À Aninha, a quem devo parte deste estudo, pelo amor, companheirismo, amizade, pelos momentos de colaboração e ajuda, pela força e incentivo;

Aos colegas, amigos pelo apoio e amizade. Um agradecimento especial à Dona Santana (in memoriam) pela amizade, ensinamentos, gestos de força e coragem.

“O maior apetite do homem é desejar ser. Se os olhos
vêm com amor o que não é, tem ser”.

Padre Antônio Vieira

RESUMO

Esta tese se propôs a investigar o fenômeno da participação popular no Orçamento Participativo de Fortaleza como processo pedagógico. A pedagogia é compreendida como processo instituinte, capaz de mobilizar novos imaginários sócio-políticos. Esse viés contou com as contribuições teórico-conceituais de Castoriadis e Paulo Freire. Realizou-se um estudo de caso delimitado aos quatro (2005-2008) primeiros anos da implantação do OP na cidade. O Orçamento Participativo faz parte de um projeto democrático-participativo, fundamentado em uma perspectiva de democracia cujos princípios da deliberação popular, controle social, autonomia etc. detêm-se no empoderamento popular. O objetivo deste estudo deteve-se no sujeito (individual e coletivo) e nas possibilidades deste desenvolver neste espaço uma forma de existir coletivamente. A participação não compreende as aprendizagens individuais, mas as que se dão entre-os-indivíduos, daí a categoria central ser: “pedagogia da participação”. Esse termo contempla um conjunto de outras subcategorias (*eidos* coletivo, saber dialógico, tempo pedagógico, domínio público do saber) norteadoras do processo investigativo. Os resultados da pesquisa apontaram no OP de Fortaleza uma instituição capaz de estabelecer tensões com um imaginário sócio-político já instituído, mas estas tensões não romperam com as formas tradicionais de fazer política (territorialidade, tempo administrativo, saber epistêmico, etc.), dificultando a criação de uma forma de existir coletivamente.

Palavras-chave: Orçamento Participativo, pedagogia da participação, imaginário sócio-político, autonomia, deliberação popular.

ABSTRACT

This thesis aims to investigate the phenomenon of popular participation in the Participative Budget (PB) of Fortaleza as a pedagogical process. The pedagogy is understood as an establishing process, able to mobilize new socio-political imaginary. This bias includes the theoretical and conceptual contributions of Castoriadis and Paulo Freire. In this work, we conducted a case study limited to the first four years (2005 - 2008) of the implantation of PB in Fortaleza. The PB is part of a participatory-democratic project, based on a perspective of democracy whose principles of popular deliberation, social control, autonomy, etc., hold on the popular empowerment. In this way, the aim of this thesis had a focus on the subject (individual and collective) and on the possibilities of this to develop a way of to exist collectively. Participation does not include individual learnings, but that which give between individuals, therefrom the central category to be "pedagogy of participation". This terms cover a number of other subcategories (collective eidos, dialogical knowledge, pedagogical time, public domain of knowledge) that are guiding the investigative process. The research results revel the PB of Fortaleza as an institution able of to establish tensions with a socio-political imaginary already established, but these tensions did not breaks with traditional ways of doing politics (territoriality, administrative time, knowledge epistemic, etc.), making impossible the formation of a collective.

Keywords: Participative Budget, pedagogy of participation, socio-political imaginary, autonomy, popular deliberation.

LISTA DE FIGURAS

1	Organograma do Ciclo do Orçamento Participativo de Fortaleza.....	101
2	Desenho ilustrativo do mapa de distribuição das Áreas de Participação por SER - 2008.....	103
3	Percentuais das propostas pendentes e em execução no OP de Fortaleza, referentes aos anos de 2005 a 2008	110
A1	Cédula de votação das propostas do OP Fortaleza	166
A2	Cédula de votação do delegado do OP (Territorial ou Segmento Social)	166
A3	Cadastramento dos participantes na Assembleia Deliberativa da SER II	167
A4	Cadastramento de demandas sociais nas Assembleias Deliberativas da SER II	167
A5	Participante examinando proposta para votação na Assembleia Deliberativa da SER V	168
A6	Participante preenchendo cédula de votação das propostas na AD da SER VI	168

LISTA DE TABELAS

1	Números de Áreas Participativas e bairros por Secretaria Regional referentes ao ano de 2007 e 2008	88
2	Divisão das Regionais da cidade de Fortaleza por território população, Áreas Participativas, bairros e propostas	104
3	Avaliação quantitativa das assembleias do Orçamento Participativo da cidade de Fortaleza, referentes aos anos de 2005 a 2008	108
A1	Relação das Assembleias Preparatórias Territoriais visitadas no ano de 2008	169
A2	Relação das Assembleias Deliberativas Territoriais visitadas no ano de 2008	169
A3	Relação de Assembleias Preparatórias de Segmentos Sociais visitada no ano de 2008	170
A4	Relação das Assembleias Deliberativas de Segmentos Sociais visitadas no ano de 2008	170
A5	Relação de reuniões e encontros frequentados de 2007 a 2008	171
A6	Relação da quantidade de fotografias por eventos visitados no OP em 2008	173
A7	Relação das gravações de eventos visitados no OP em 2008	173
A8	Relação de documentos coletados entre 2007 a 2010	176
A9	Relação de gráficos, tabelas e quadros com estatísticas do OP coletados em 2007 a 2010	177
A10	Relação de delegados, conselheiros e Coordenadores do OP entrevistados em 2008 a 2010	178

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO	13
1	PERCURSO METODOLÓGICO	17
1.1	A construção do Objeto	17
1.2	O fazer da pesquisa: procedimentos de coleta de informação da investigação	19
1.3	Organização, análise e síntese das informações coletadas	23
2	INTINERÁRIOS DO PENSAMENTO DEMOCRÁTICO	26
2.1	A Invenção democrática como legado da antiguidade grega	27
2.2	Contribuições do pensamento político moderno: racionalismo, iluminismo e liberalismo	31
2.2.1	O triunfo do racionalismo no pensamento moderno	31
2.2.2	O liberalismo e a formação de novos sentidos da democracia	33
2.2.3	Acerca da democracia Representativa	35
2.3	Os Ideais participacionistas e autonomistas da modernidade	41
2.3.1	Rousseau e a formação da vontade geral	41
2.3.2	O século XX e o nascimento da teoria democrática participativa	45
2.4	Na trilha do referencial teórico	50
3	A CIDADE E O OP: CONTEXTUALIZAÇÕES E AS PRIMEIRAS EXPERIÊNCIAS	58
3.1	Fortaleza em números	58
3.2	Breve incursão pela trajetória política da cidade	60
3.3	“Você construindo Fortaleza bela”: o surgimento de um novo <i>ethos</i> político	65
3.4	Antecedentes do OP de Fortaleza	73
4	A CIDADE E A EXPERIÊNCIA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: LIMITES E AVANÇOS NO APRENDER FAZENDO	81
4.1	Os bastidores da participação popular: quem estrutura e organiza o OP	81
4.2	O Orçamento Participativo e o poder legislativo	85
4.3	O passo a passo dos processos participativos	87
4.3.1	As Áreas de Participação	87
4.3.2	As Assembleias	89
4.3.3	O Fórum Regional de Delegados e o Conselho do OP	97
4.3.4	A elaboração do Plano de Obras e Serviços	100
4.4	O OP Fortaleza em números	102
5	É POSSÍVEL UMA PEDAGOGIA DA PARTICIPAÇÃO POPULAR?	112
5.1	<i>Episteme</i> política versus <i>demos</i>	114

5.1.1	O OP e a criação de um domínio público do saber	116
5.1.2	Saber político versus técnico	121
5.2	OP e a gestão pública: cultura da participação popular e a cultura burocrática	124
5.2.1	A constituição do sujeito deliberante	125
5.2.2	O sujeito de responsabilidade e a peça de engrenagem	132
5.3	Territórios simbólicos: a fragmentação do espaço político	134
5.3.1	A <i>Ekklésia</i> dos tempos modernos: todos por todos e cada um por si	137
5.3.2	Eidos coletivo e a difícil construção do saber dialógico	141
	CONSIDERAÇÕES FINAIS	145
	BIBLIOGRAFIA	151
	APENDICE	166
	ANEXO	182

INTRODUÇÃO

Esta não é uma rota investigativa comum dentre as inúmeras pesquisas empreendidas sobre o Orçamento Participativo no Brasil. Umas seguem um percurso de tendência mais crítica e pessimista (abordagens de cunho marxista), onde não são comuns estudos empíricos, as teses se elaboram no plano teórico-conceitual, lugar onde as esgrimas ideológicas são travadas tecendo novos argumentos sobre antigos pilares. Outros caminhos percorrem tendências que detectam o caráter de inovação democrática, visualizando no OP um “novo fazer político”. Estas tendências predominaram no Brasil, focadas em estudos de caso ou comparativos, com diferentes afluentes analíticos tais como: trajeto associativo, formato institucional, vontade política e capacidade distributiva. (AVRITZER, 2003; FEDOZZI, 2001; GUGLIANO, 2005). Não é de se estranhar a avidez por estudos em busca de inovações democráticas; o OP surge emblematicamente, em 1989, em Porto Alegre – RS, momento em que o país ainda se inebriava com os efeitos das conquistas políticas e vivenciava plenamente um contexto de redemocratização. Uma Constituição recém promulgada em 1988 passa a contemplar dispositivos legais favoráveis à organização colegiada e espaços institucionais de participação popular. Portanto, tudo parecia caminhar nos anos 1990 para uma democracia comprometida com o empoderamento popular.

A chegada do século XXI aponta novos cenários para o OP. Este deixa de ser novidade; a longa jornada, em certos municípios do país, parece vencer o vigor inicial por mudanças e passa a dar sinais de cansaço e morosidade. As pesquisas escasseiam, mas as que resistem buscam outros prismas investigativos, revelando novos e enriquecedores resultados. Nessa leva, está a perspectiva que investiga a participação pelo viés educativo e é por esta trilha que se orienta esta tese. O próprio título já informa que se trata de um estudo de caso situado em Fortaleza, capital do Ceará. A pesquisa se delimita aos quatro anos iniciais (2005-2008) do OP durante a Gestão da Prefeita Luizianne Lins, eleita pelo Partido dos Trabalhadores, em 2004.

O viés da educação filia-se a uma concepção de democracia substantiva de empoderamento popular. Por que essa escolha? Ao invés de investigar a eficácia da participação, ou seja, o quanto pode ela alcançar com seus resultados (capacidade distributiva, execução de demandas, justiça social etc.), optei pela centralidade no sujeito (indivíduo e coletivo), pois minha preocupação deteve-se na qualidade dessa participação, como meio capaz de criar uma subjetividade reflexiva e deliberante e, por conseguinte, uma forma de existir coletivamente. Compreendo que é preciso formar indivíduos para se pensar em coletivo e, aqui, não me refiro a uma aprendizagem individual, mas entre indivíduos, a partir dos princípios que o próprio OP contempla: deliberação popular, autonomia, controle social, universalidade, cidadania ativa.

Por isso o título dessa tese indaga sobre a possibilidade de uma pedagogia da participação no espaço do OP, justamente por ela não ser algo que lhe é intrínseco. A pedagogia é processo instituinte, que mobiliza um imaginário sócio-político, podendo, portanto, constituir-se ou não. A questão do imaginário sócio político remete ao universo das significações. O OP não é um espaço formado somente por normas, funções e regras a serem cumpridas, mas por indivíduos diferentes que levam consigo toda uma trajetória de vida (representações, afetos, intenções). Os próprios mecanismos normativos não se isentam das redes de sentido, tudo passa pelo significado das coisas.

A ideia de trabalhar com educação e imaginário foi enriquecida com as contribuições de Castoriadis e Paulo Freire como referências capitais para a evolução desta tese, subdividida em cinco capítulos, além desta introdução e das considerações finais.

No primeiro capítulo abordo o “percurso metodológico”. Como o próprio nome esclarece, contempla a trajetória investigativa que se inicia com a concepção do tema, passando pelas leituras referenciais para a formulação do corpo teórico-conceitual e pela etapa da pesquisa de campo, com duração de um ano. Descrevo todo o processo metodológico de intervenção empírica: tipos de procedimentos, coleta de dados, análise e síntese dos resultados.

O segundo capítulo apresenta uma caminhada pelos horizontes conceituais do termo *democracia*, que a linha da história trata de modificar. Na realidade, tento compreender os princípios que fundamentam a participação nas diferentes acepções que o termo democracia assume. Portanto, inicio remontando ao período em que o *gérmen* da democracia nasce, a Grécia clássica, lugar onde surge a ideia de “poder do povo”. Este será um marco fundamental para a compreensão dos princípios fundantes do OP. E sigo discorrendo acerca da influência das ideias desenvolvidas na idade moderna – com o surgimento do Estado de direito, das teorias republicanas e liberais – para uma nova compreensão de democracia. Destaco a influência solitária de Rousseau neste período, como um grande pensador que bebeu da fonte da influencia grega; suas contribuições se fundamentam pelo viés formativo, tendo a educação como elemento central.

No século XIX, a democracia, assentada no seio de uma sociedade capitalista, industrializada e plural, sofre forte influencia do pensamento liberal com o fenômeno da representação política. Já a partir de meados do século XX – após regimes totalitários, fascistas, autoritários e atravessados por guerras – o mundo (ocidental) parece clamar por democracia. Dou destaque à corrente democrático-participativa e sua contribuição para a explosão de movimentos voltados para a criação de organismos colegiados e espaços de participação popular.

Essa abordagem abreviada da história da participação no pensamento democrático no presente capítulo trouxe contribuições fundamentais para definição dos aportes referenciais deste estudo. Entretanto, a perspectiva de se beber da fonte de ideais substantivos não significa um retorno à democracia grega, nem muito menos um fechar de olhos para a complexidade da sociedade contemporânea. Tanto que a maioria dos espaços institucionais de participação (senão todos) se organiza em torno da representação. A importância da representação não é minimizada, nem se rompe com esse elemento nesta tese. Nesse sentido, o presente estudo caminhou na perspectiva de contemplar as referências sobre a democracia representativa, ainda que não tenha sido possível uma discussão extensa do tema.

O terceiro capítulo trata do contexto social e político do OP de Fortaleza e subdivide-se em três seções: a primeira apresenta o perfil sócio econômico de Fortaleza nos dias hodiernos; a segunda traça breves considerações acerca da

trajetória política da cidade, a partir dos anos 1980 – sob a influência de fenômenos como o clientelismo e os pactos políticos nas alternâncias de poder – até a gestão da prefeita Luizianne Lins. A terceira e última seção discorre sobre o ineditismo de três fenômenos que marcam a gestão petista: o *ethos* político de governo popular, a criação de espaços institucionais de participação popular e o protagonismo dos segmentos sociais.

O quarto capítulo expõe um retrato descritivo do *pari passo* dos processos participativos da execução orçamentária e, por último, uma leitura do OP através dos números.

O quinto e último capítulo concentra grande parte dos resultados da análise; nele são discutidas todas as categoriais sobre as quais se alicerça a perspectiva de uma pedagogia da participação popular proposta nesta tese: *eidos* coletivo, domínio público do saber, saber dialógico, tempo pedagógico, em contraposição a: territorialidade, burocracia-administrativa, saber epistêmico e tempo administrativo. Estas últimas parecem prevalecer na dinâmica do OP, obscurecendo elementos necessários para se constituir a atitude política para o coletivo.

CAPÍTULO I – PERCURSO METODOLÓGICO

O momento da *feitura* metodológica é o mais delicado de uma pesquisa, por ser o instante em que o objeto de análise começa a ser esculpido. O delineamento de formas e conteúdos que se dá no percurso investigativo não resulta somente da aplicação de técnicas e procedimentos de análise; o que denomino de percurso metodológico subtende também um árduo processo onde o pesquisador se depara com o desafio de se entender com sua capacidade de criação, intuição e reflexão frente ao fenômeno que estuda. Isso não significa transformar o estudo sociológico em uma leitura impressionista da realidade. Como diz sabiamente Nisbet (2000, p.113) – ao denominar a Ciência Social como também uma “forma de arte” – trata-se de desenvolver uma “forma de consciência criativa”, ou seja, pensar sociologicamente é um aprendizado constante, pois requer criação, e com ela uma nova leitura de uma dada realidade se patenteia. Por esse prisma, procurei também ter em mente o zelo necessário para não cair nas armadilhas do teorismo. Bourdieu (2004) já manifestava sua preocupação em se tomar a prática pela teoria que a explica, e enfatizava ser o compromisso com a prática, mais importante que o compromisso com a produção de um modelo teórico. Obviamente, não há nesse autor nenhuma intenção de dualizar teoria e prática, mas tão somente acomodá-las em seus devidos lugares.

1.1 A construção do objeto

Meu interesse pelo Orçamento Participativo (OP) de Fortaleza adveio do interesse inicial pelo fenômeno da participação popular em espaços institucionais, tanto no âmbito da pesquisa, quanto da atuação política. Na condição de técnica em educação da Secretaria de Educação do Município de Fortaleza fui convidada, como representante do Executivo, para participar de uma assembleia preparatória do OP do segmento de mulheres, no primeiro ano dessa experiência na cidade, em 2005. O objetivo era apresentar o projeto à população de mulheres e demais órgãos institucionais. Já havia realizado leituras superficiais acerca do OP, mas não o suficiente para ter uma compreensão clara acerca de toda a sua dinâmica. Esse

primeiro contato me “desvirginou” e todos ali pareciam compartilhar o mesmo sentimento de ineditismo e curiosidade frente aquele acontecimento político, cujos mentores profetizavam mudar o rumo político da cidade. Uns viam com mais, outros com menos entusiasmo o “por vir” dessa nova engenharia da participação que se implantava. Na época, eu cursava o último ano do Mestrado em Educação e procurei não me comprometer formalmente com o estudo de um novo tema, já que estava pesquisando Conselhos Escolares (CAMARÃO, 2006). Somente em 2006, após a defesa da dissertação, retomei o interesse pelo OP, visitei a sede de sua coordenação e busquei compreender melhor esse mecanismo, para elaborar um projeto de tese. Este, para mim, significava a ampliação de um mesmo eixo temático: a participação. Na realidade, nunca me interessei prioritariamente pelas estruturas participativas em si, minhas inquietações sempre se focaram nos sujeitos que as constituem, que as fazem existir, produzindo significados. Não creio em cidades sem cidadãos.

A abundância de pesquisas já rendidas acerca do OP no decorrer de toda a década de 1990 e início do século XXI não foi um fator favorável à elaboração desse projeto, pairava uma espécie de “esgotamento acadêmico”, um “*déjà vu*” acerca da temática (ou quiçá de determinados enfoques), fazendo parecer que deste fenômeno tão torcido e contorcido, nada mais se poderia tirar. Mas, a inquietação nem sempre obedece a tendências e modismos e neste momento a intuição é uma forte aliada. No instante em que o objeto de análise ainda não se apresenta claramente como objeto, mas tão somente como ideia seminal, é que a voz da intuição sociológica ressoa apontando alternativas e sinalizando novos caminhos. Como o início de qualquer investigação é um grande labirinto, descobrir por onde não ir, quais enfoques não tratar, já era um grande passo que havia dado. É nesse sentido que uma boa temática nunca se esgota; ela deixa de produzir o mesmo em diferentes lugares, e a partir de um dado fenômeno passa a revelar outros, como uma teia de significações. A biografia do mundo é polissêmica.

No campo de estudos da democracia e da participação popular a delimitação do *corpus* teórico-conceitual deu-se mediante um viés humanista, que coloca o sujeito (indivíduo e coletivo) na centralidade do debate político. Filiei-me a vertentes que concebem o fazer político como práxis educativa e instância que atua no âmbito de um imaginário sócio-político. Portanto, a participação como processo educativo

para o indivíduo e o coletivo é a força motriz que orienta todo o trabalho, tendo nas contribuições de Cornelius Castoriadis e Paulo Freire referências nucleares. Esses enfoques foram amadurecendo no decorrer da pesquisa de campo, uma vez que não houve uma definição prévia do suporte conceitual sobre o qual a investigação se filiaria. A relação entre teoria e empiria ocorreu concomitantemente, sem sobreposição de uma a outra. O objetivo central da tese foi identificar no OP elementos – que também atuam no plano do imaginário sócio-político – capazes de constituir uma pedagogia da participação popular.

1.2 O fazer da pesquisa: procedimentos de coleta de informação da investigação

O primeiro passo foi definir os procedimentos técnicos metodológicos correspondentes ao objetivo proposto: observação sistemática de todas as etapas do OP (registro em diário de campo dos eventos visitados e conversas informais); gravações¹ de falas (de delegados, conselheiros, coordenadores, prefeita, consultores, secretários regionais) em eventos de assembleias, reuniões do conselho do OP e demais encontros; entrevistas (com conselheiros, delegados e coordenadores do OP) e análise documental (atas de reuniões do conselho, regimento interno, material de publicidade, matéria jornalística, planos de obras e serviços, relatórios, cadernos de formação, cartilhas explicativas, dados estatísticos etc.). Optei por entrevistar conselheiros, delegados e coordenadores em razão destes estarem presentes em todas as etapas da execução orçamentária participativa. Em todas as entrevistas foram omitidos os nomes dos entrevistados, a fim de preservar sua privacidade.

A pesquisa de campo mais intensiva deu-se durante todo o ano de 2008, período em que participei de todas as etapas de realização do OP, inclui idas às assembleias territoriais e de segmentos sociais, preparatórias e deliberativas nas

¹ A gravação de falas em eventos foi uma forma de capturar o dizer em uma determinada situação de comunicação, onde o sujeito naquele instante não direciona sua fala à um entrevistador, mas movido por uma situação social que o estimula a expor suas colocações (indignação, reclamação, elogio, reivindicação, agradecimento etc.), o que, de certo modo, revela muito o seu olhar e seu trajeto naquele espaço.

regiões administrativas em que se divide a cidade de Fortaleza (ver CAP III, item 3.2).

Em todas as assembleias busquei seguir os mesmos procedimentos (fotografias, observação sistemática com a elaboração de um diário de campo). Em cada ida ao local procurava, primeiramente, familiarizar-me com o lugar. Observava o ambiente: o *modus operandi* das reuniões, o movimento das pessoas, a quantidade de participantes, o trabalho dos técnicos etc. Em seguida, buscava conhecer pessoas e estabelecer com elas conversas informais sobre o OP. Isso ocorria de duas formas: ou pedia para um técnico me apresentar a delegados e conselheiros ou eu mesma tentava uma aproximação da forma menos invasiva possível. Perguntava-lhes acerca do motivo que as fazia estar ali, que compreensões tinham do evento, como ficaram sabendo do OP, se tinham alguma relação com movimentos organizados etc. Diferente da entrevista, que cria uma atmosfera de formalidade e demarca claramente os lugares em uma interlocução (entrevistador- entrevistado), a conversa evolui num ambiente de informalidade e faz com que as pessoas se sintam mais à vontade para externar suas apreciações sem se verem na condição de entrevistados.

Após a etapa das assembleias, segue-se a etapa dos fóruns de delegados, momento organizado por cada regional, onde os representantes eleitos, em assembleia, passam a se conhecer e constituir-se em grupo. No fórum, os delegados adquirem conhecimento acerca do regimento interno do OP e elegem seus conselheiros. Tive a oportunidade de participar de dois fóruns (nas regionais II e III), conhecer alguns delegados e reencontrar outros. Como já conhecia toda a equipe técnica, das frequentes idas à coordenação e assembleias, minha presença nos encontros não surtiu nenhum tipo de estranhamento ou desconforto, sendo sempre muito bem acolhida nos encontros e muitas vezes convidada para neles estar.

A penúltima etapa foi a das reuniões do Conselho do Pleno do OP, para aprovação das propostas classificadas em assembleias. Esta é a instância final de aprovação das demandas, momento em que secretários municipais e conselheiros quase duelam nas negociações das propostas. Definidas as demandas, houve uma última reunião para a elaboração final do Plano de Obras de Serviços.

Além de ter participado das etapas de execução orçamentária, também frequentei seminários e encontros promovidos pela coordenação do OP tais como: solenidade de posse dos delegados, reuniões bimestrais com o grupo de pesquisadores sobre o OP- Fortaleza² etc. Realizei visitas frequentes à Secretaria de Planejamento do Município e Secretarias Regionais Executivas (SERs).

Todo o ano de 2008 foi dedicado à pesquisa de campo e coleta do material empírico. Coincidentemente, foi também o último ano da primeira gestão municipal da prefeita (reeleita para um segundo mandato). Pesquisar em período eleitoral é ter de considerar as possíveis alterações no contexto político, em função dos jogos de interesse e disputas de poder, que acabam sugestionando o comportamento político do governo e da população. Entretanto, entrar em campo após quatro anos de OP teve suas vantagens, pois permitiu lidar com uma instituição participativa, cujo formato institucional se encontra mais estruturado do ponto de vista da dinâmica normativa, organizativa e metodológica. Além do que os participantes já reúnem elementos que os autoriza a elaborar uma visão avaliativa acerca do significado político e social desse mecanismo, tanto para suas vidas como para a realidade social.

Entre o ano 2009 e 2010 foram realizadas 13 entrevistas (cinco delegados, quatro conselheiros e quatro coordenadores). Os entrevistados foram escolhidos com base nos seguintes critérios: 1) ter sido conselheiro, delegado e coordenador no período correspondente ao recorte temporal da pesquisa; 2) ter completado pelo menos um mandato; 3) ser representante de território ou de segmento social. Todas as entrevistas foram agendadas, previamente, gravadas e realizadas em locais sugeridos pelos entrevistados (a grande maioria nas sedes de associações comunitárias, quando conselheiros e delegados e na coordenação do OP ou lugar diverso, quando coordenador). A elaboração do roteiro de entrevista se pautou no modelo semi-estruturado: as perguntas focavam categorias temáticas definidas a partir dos objetivos propostos. Esse modelo possibilitou mais liberdade na condução das perguntas para com os entrevistados.

² O grupo de pesquisadores foi criado em novembro de 2007 pela Coordenação de Formação do OP da Secretaria de Planejamento do Município, com o objetivo de reunir todos os pesquisadores que desenvolviam um trabalho de pesquisa sobre o OP Fortaleza, para socialização de saberes, troca de informações e relatos de experiência. O grupo teve curta duração – até meados de 2008 – devido ao esvaziamento dos participantes nas reuniões.

Abro um parêntese para destacar que as visitas frequentes à coordenação do OP, às regionais e às atividades participativas não motivaram qualquer comportamento reticente da equipe técnica, muito pelo contrário, esta se mostrou muito diligente para comigo. Em instante algum me senti como se estivesse adentrando em uma seara de assuntos “privados”, esse aspecto foi fundamental para criar uma atmosfera de entrosamento, pois os técnicos¹, em sua maioria, cooperaram com o processo investigativo. Recebia, com frequência, da coordenação convites, via e-mail, das atividades do OP e demais eventos a ele circunscritos. As dificuldades provenientes da obtenção de informações concentraram-se menos em seu acesso e mais na própria existência de informações documentadas, a título de ilustração, não havia na coordenação do OP nenhum documento regimental ou similar que versasse acerca das funções e organização da coordenação e dos coordenadores. Ou seja, as informações provêm de conversas informais. Outro agravante reside na falta de manejo na gestão da informação: tive acesso a uma quantidade significativa de dados estatísticos, muitos dos quais (gráficos, tabelas, figuras), descontextualizados, com divergência nos números. (de participantes, propostas etc.). Determinados gráficos e tabelas eu mesma elaborei a partir das fontes primárias.

1.3 Organização, análise e síntese das informações coletadas

No ano de 2009 iniciei também o trabalho de organização e sistematização do material coletado. Todo o material foi dividido em três modalidades: 1) fonte documental - programa de governo, atas, regimento interno, dados estatísticos, relatórios anuais da coordenação do OP e caderno de formação e material publicitário – cartilhas, folders, revista do OP e panfletos; 2) diário de campo – observação sistemática dos eventos visitados; 3) registros de falas – gravações de eventos, matérias de jornal e entrevistas. Cada modalidade subdividiu-se em quatro etapas: organização, sistematização, análise e síntese do material empírico.

Para organizar as fontes de documento e material publicitário foi preciso reparti-las em três tipos³: dados estatísticos, princípios/normas/regimento e atas. Em cada tipo foi feita a triagem do material, separando dados necessários dos prescindíveis. A etapa da sistematização foi iniciada pelos dados estatísticos, muitos ordenados por ano. Com a síntese de determinados parâmetros quantitativos (número de participantes, assembleias, propostas etc.), as tabelas passaram a contemplar os quatro anos da gestão municipal. Esse trabalho de lapidação dos dados não ocorreu sem o esforço de contextualizá-los. Já as atas das reuniões do Conselho do OP foram ordenadas por: ano, data da reunião, eixo temático e pontos problematizados. Elas foram cruciais para a compreensão do ambiente de negociação das propostas. A ata é o único registro das reuniões do COP, instância mais próxima do que poderia denominar de *Eclésia* do OP. A síntese dos demais documentos se deu por leituras e fichamentos.

O resultado das análises e sínteses das fontes documentais e do material publicitário foi fundamental para a feitura descritiva do OP. Esta fase foi organizada em três etapas: 1) contar a história do surgimento do OP na cidade (como e por que surge o OP); 2) apresentar o *pari passo* de seu processo participativo 3) o OP e seu comportamento em números durante os quatro anos sob a gestão municipal.

O diário de campo (segunda modalidade) foi um instrumento indispensável em todas as etapas da execução orçamentária participativa (assembleias

³ Em todos os materiais publicitários constavam informações que foram diluídas dentre as três modalidades.

preparatórias e deliberativas, reuniões dos fóruns de delegados, reuniões do COP) e demais encontros. As anotações e observações realizadas *in loco*, tornavam-se narrativas no dia seguinte à luz de lembranças retidas do encontro visitado. Dos detalhes físicos às conversas informais, tudo contribuiu para elaborar uma leitura do espaço político e social da participação. Cada olhar parecia se nutrir de interrogações e impressões na produção de uma leitura sociológica. Não poderia isentar minha autoria, nem a atmosfera axiológica em que ela se condensa. Em outras palavras, o diário de campo não é uma mera reprodução de uma situação “objetiva”; o que se vivencia é experimentado, entra no horizonte apreciativo do pesquisador, para se tornar ato criativo.

A terceira modalidade foi o registro das falas, obtido mediante o uso de três fontes: entrevistas, gravações de eventos e material jornalístico. A organização do material seguiu alguns passos: o primeiro deles foi a transcrição digital de todas as gravações, posteriormente ordenadas, por fonte, em uma pasta digital⁴. O segundo passo foi a impressão⁵ e separação por fonte de todo o material transcrito.

Findada a etapa da transcrição e impressão das gravações, o passo seguinte foi o material jornalístico. O levantamento das reportagens sobre o OP, publicados nos dois principais jornais da cidade, deu-se por via eletrônica, com o recorte temporal de 2005 a 2008. O material jornalístico foi impresso, separado por jornal e as reportagens ordenadas por data. Para a sistematização de todo esse material foi elaborado um quadro classificatório subdividindo as notícias por: nome do jornal, data da matéria, tipo de matéria (informativa, denúncia, protesto, divulgação etc.) e conteúdo problematizado. Neste quadro eram sublinhadas todas as falas identificadas como pertencentes aos representantes do OP (coordenadores, representantes, secretários municipais e de regionais e prefeita etc.).

Após a análise do material jornalístico retomei as falas transcritas (das gravações de eventos e entrevistas), realizando leituras sistemáticas e fichamentos de todo o material impresso, para só então delimitar um *corpus* de falas que serviria de base para a análise do fenômeno estudado.

⁴ Os arquivos de evento se identificam por: data, horário, local, regional e tipo de evento; os de entrevista são identificados por: data, horário, nome do entrevistador, tipo de representação ou cargo, local da entrevista.

⁵ A organização das entrevistas deu-se por ordem alfabética dos entrevistados, a dos eventos por data (da mais recente a mais antiga).

Em seguida à organização e sistematização do material, passei para as etapas subsequentes de análise e síntese. Esse instante iniciou-se com a delimitação das categorias temáticas (diluídas no roteiro de entrevista), na perspectiva de detectar um campo de significações correspondente a uma dada categoria, tais como: significado do OP, aprendizagem, relação OP e gestão pública, papel do representante, significado de participação popular etc.

O passo seguinte foi criar um quadro classificatório ordenando, por categoria temática, as unidades de significação correspondentes. Em cada categoria constam subdivisões das fontes de registro (eventos/entrevistas/material jornalístico), com as respectivas datas da fala e as identificações. No mesmo quadro classificatório cada categoria temática gerou um conjunto de subcategorias a partir da análise das falas (cada subcategoria recebeu um número de identificação). Esse segundo quadro classificatório gerou um segundo quadro síntese contendo as categorias temáticas, suas respectivas subcategorias, a frequência com que cada uma se apresentou e a leitura dessas variações. A evolução desses procedimentos metodológicos ocorreu simultaneamente a leituras e releituras do material empírico produzido.

Os resultados da pesquisa, apresentados nos capítulos que se seguem, são fruto do suporte teórico-conceitual que orientou uma interpretação sociológica da realidade, encarnada em todo o processo investigativo e amadurecendo o olhar da pesquisadora.

CAPÍTULO II – ITINERÁRIOS DO PENSAMENTO DEMOCRÁTICO

A sociedade, em seu dinamismo apresenta-se como grande desafio ao pensamento democrático. E este último trafega pela história como fluxo constante de sentidos, configurando-se em diferentes perspectivas e esquivando-se de qualquer tentativa de enclausuramento em esquemas explicativos. Da soberania popular à liberdade individual, do mundo ideal ao mundo real, o mergulho na história do pensamento democrático mais parece um labirinto, com diversas alternativas de saídas, cada qual apontando diferentes direções.

Encontram-se recorrentemente na literatura contemporânea indagações do tipo: qual o lugar da democracia? Qual o futuro da democracia? Qual tem sido o papel da teoria democrática? Nota-se certo esgotamento dos pressupostos epistêmicos e políticos que alicerçaram o pensamento democrático moderno dos séculos XVII, XVIII e XIX com ressonância na contemporaneidade, conduzindo a novos rumos. Mas será que estes pressupostos encontram-se mesmo esgotados?

O objetivo, do presente capítulo é incursionar pela multidimensionalidade que o termo democracia assume ao longo da história, até encarnar, no século XX, a ideia de democracia participativa que incorpora tanto elementos da democracia clássica com o foco no empoderamento popular, como também elementos da democracia liberal representativa. O fenômeno democrático-participativo, no mundo ocidental, surge de inúmeras formas. A criação de espaços institucionais de participação popular como o Orçamento Participativo, é apenas uma delas; nele coexistem tanto elementos da participação direta como da representação, com o intuito, como bem coloca Santos (2003), de se criar uma nova “gramática social”. Por esse veio tanto Castoriadis como Paulo Freire fornecem elementos para se adentrar mais fundo nesses espaços e tentar apreender a participação em sua instância educativa. Nesse sentido o segundo momento deste capítulo centra-se nas contribuições desses referenciais, cujos diálogos se travaram ao longo de toda a tese.

2.1 A invenção democrática como legado da antiguidade grega

É consenso que a democracia tem sua origem na Grécia antiga e é notável constatar que transcorridos tantos séculos, essa invenção grega deixa um inventário de contribuições que persiste em frequentar o mundo contemporâneo ocidental. Concordo com Castoriadis (2002) quando coloca que na Grécia se encontra o *germem* da democracia, sua mônada. Nesse item, interesse-me menos por uma abordagem historiográfica dos sucessivos períodos e governos democráticos da Grécia antiga - Sólon, Clístenes e Péricles, atingindo seu apogeu neste último e mais pelos elementos que são constitutivos da democracia.

O significado etimológico da palavra democracia como “poder do povo (*demos, kratos*)” (GOYARD, 2003, p. 9), carrega todo o peso da inovação de uma forma de organização sociopolítica até então não experienciada antes naquele período (séc. VI a.c). Na Grécia do império Micênico, o modo de viver era marcado pela soberania palaciana, seus vassallos e escribas. Segundo Vernant (2006) o desaparecimento do *Ánax* (rei, imperador) fez subsistir outras forças sociais como as aldeias e uma aristocracia guerreira. A hierarquia e o fortalecimento de genes aristocráticos revelam a complexidade de uma sociedade hierarquizada entre grupo de iguais. Onde o poder e a concorrência dão-se entre iguais. Foi, portanto, a partir de sucessivas reconfigurações sociopolíticas que se deu a criação das cidades-Estado, o sistema da *pólis*, repercutindo até nas construções urbanas que passam a se centralizar na *ágora*, espaço público. (VERNANT, 2006):

O povo tomara seu destino nas próprias mãos. A *eclésia*, ou assembleia do povo, dispunha de todos os poderes; a *bulé*, conselho limitado a quinhentos membros pertencentes a todas as classes de cidadãos, era conhecida pela sabedoria de seus pareceres; os *estrategos* [...] constituíam o poder executivo; a *heliéia*, por fim, era um tribunal composto de seis mil cidadãos. (GOYARD, 2003, p.10).

Criou-se todo um ordenamento político capaz de possibilitar a participação direta do cidadão nas decisões da cidade. Castoriadis (2004, p. 208), em referência à forma de organização política da *polis* grega, faz uma distinção interessante entre o *oikos*, ou o que ele denomina de esfera privada por ser a instância dos negócios; a

ágora ou esfera privada-pública, por ser espaço público, mas ao mesmo tempo privado, onde indivíduos podiam discutir, debater sobre os assuntos da cidade e, também, fazer negócios, mas não podiam tomar nenhuma decisão política (legislativa, governamental ou judiciária) e, por último, a *ekklèsia* ou esfera pública/pública compreendendo aí a “assembleia do povo”, na qual efetivamente as decisões eram tomadas. E é sob o domínio desta última, que ele define a democracia como o “regime da autonomia ou da auto-instituição” (CASTORIADIS, 2004, p. 206).

Entretanto, nem todos os indivíduos eram considerados cidadãos na democracia grega: era o caso das mulheres, escravos, *metecos* (estrangeiros) e menores de dezoito anos. Mas não só estes; na época de Sólon (638 a.c – 558 a.c), por exemplo, foi estabelecido na Constituição a divisão do povo em quatro classes proprietárias: *pentacosiomedimni*, *hippeis*, *zeugitae* e *thetes*, segundo o grau de riqueza, cabendo à última classe somente o direito ao assento, mas não a voz e voto (ARISTÓTELES, 2000, p 259). Esses limites são destacados por Castoriadis ao enfatizar que o “universalismo político” não é uma invenção grega, mas da Europa moderna. Segundo ele: “a universalidade do pensamento é uma criação grega, as formas de democracia são uma criação grega, mas não a universalidade política.” (CASTORIADIS, 2002, p.222).

A instituição da *persona* como sujeito universal de direitos e deveres nasce, de fato, com o pensamento moderno, com os justanaturalistas e a concepção de direito natural, onde o indivíduo já nasce sujeito de direitos (reflexão esta que retomarei mais à frente). Isso remete a um conjunto de reflexões sobre a compreensão de cidadania para os gregos, que está diretamente associada à capacidade do indivíduo de participar e decidir ativamente sobre as questões da cidade.

Na Grécia, como diz Arendt – contrariando a concepção aristotélica de *zoon politikon*⁶ - o homem não nasce político, “a política surge no *entre-os-homens*; portanto, totalmente fora dos homens. [...] A política surge no intra-espaço e se estabelece como relação.” (ARENDR, 2004, p. 22). O espaço da atividade política é onde o indivíduo delibera com o outro questões de interesse público. Contudo, para o exercício dessa atividade ele teria que se despojar da atividade laborativa e de

⁶ Animal político em grego, no original.

todas as questões circunscritas à vida particular, cabendo esta a mulher, para os cuidados do lar, e ao escravo para o trabalho. (VERNANT, 2006; ARENDT, 2004; CASTORIADIS, 2002). O indivíduo precisava se libertar do reino das necessidades, para alcançar o reino da liberdade política, em um espaço onde todos fossem iguais.

A condição de cidadão na democracia grega é uma construção social e política. Ser cidadão é ser o homem que pensa a cidade e a institui. Portanto, essa missão não poderia ser dividida com interesses particulares. Mas que isso, questões que outrora residiam na instância da vida particular passam a ser de interesse público, como, por exemplo, em determinadas matérias do direito. Segundo Vernant:

A legislação sobre o homicídio marca o momento em que o assassinio deixa de ser uma questão privada, um ajuste de contas entre gene [...] Não é mais somente para os parentes da vítima, mas para a comunidade inteira que o assassinio se torna objeto de impureza. (2006, p. 79/80).

O autor destaca três elementos que marcam a proeminência da *polis*: a palavra (como instrumento de poder); a publicidade (ou seja, tornar público ou de interesse comum assuntos que antes se resguardavam ao domínio privado) e, por último, a semelhança sobre a qual dirá que:

[...] todos os que participam do Estado vão definir-se como *Hómoioi*, semelhantes, depois de maneira mais abstrata, como *ísoi*, iguais. [...] Essa imagem do mundo humano encontrará no séc. VI sua expressão rigorosa num conceito, o de isonomia: igual participação de todos os cidadãos no exercício do poder. [...] (VERNANT, 2006, p.65)

É interessante observar que a ideia originária da democracia demarca-se pela dimensão política; por outro lado, a eficácia da atividade política reivindica a estabilidade das condições econômicas, ou seja, aquele que não dispunha de propriedade (terra, escravo), não dispunha, também, das condições necessárias para o exercício de sua cidadania. Neste aspecto, a igualdade política não podia prescindir das condições materiais objetivas concretas.

O legado da democracia ateniense faz-se sentir na atualidade de suas questões. Comungo com a leitura de Castoriadis quando coloca – ao contrário do que determinados estudos afirmam⁷ – que esta “não é um *modelo* institucional, como também não é um ‘regime’ no sentido tradicional do termo, A democracia é auto-instituição da coletividade pela coletividade, e esta auto-instituição como movimento.” (CASTORIADIS, 2002, p. 216). Ou seja, o indivíduo não se faz cidadão só, mas numa condição de liberdade e igualdade com o outro, constituindo um coletivo, participando diretamente e deliberando ativamente sobre os assuntos de sua cidade.

Não tratarei – sob o risco de incorrer em digressões que fugiriam aos propósitos deste estudo – das motivações históricas que desencadearam a decadência da democracia grega, destronando-a do cenário histórico. Mas seu *germem* permanece vivo e com a chegada da idade moderna será reapropriado a partir da problemática apresentada pelas novas configurações sócio-históricas⁸ e seus dualismos (público-privado, indivíduo-coletivo, universal-particular).

Dentre as múltiplas acepções que o termo democracia assume ao longo do século XIX e XX, o fio condutor que me referencia no desenvolvimento deste estudo dialoga com a perspectiva substantiva da auto-instituição do coletivo, mediante a participação nos processos decisórios sobre as questões de interesse público. Só que essa perspectiva, em pleno século XXI, não se apresenta tão simples diante de um mundo capitalista, concorrencial, fragmentado. Um mundo não pensado e não concebido historicamente nos moldes de uma democracia numa perspectiva autonomista.

⁷ Essa perspectiva da democracia como “modelo institucional”, ou “forma de governo” foi predominante nos pensadores iluministas.

⁸ Refiro-me a constituição de um contexto marcado pela ascensão do capitalismo mercantil, o surgimento de uma classe burguesa, a separação do trabalho da família, a constituição de um Estado racional-legal.

2.2 Contribuições do pensamento político moderno: racionalismo, iluminismo, liberalismo

2.2.1 O triunfo do racionalismo no pensamento moderno

É de suma importância não perder de vista as contribuições do pensamento moderno racionalista – principalmente entre os séculos XVII e XVIII – à teorização da democracia que surge a partir do século XIX. Refiro-me a partir deste século, por considerá-lo um marco divisório entre uma tradição de pensadores (jusnaturalistas, contratualistas etc.) da teoria do Estado e o surgimento de teóricos que se ocuparão da teoria da democracia. Não é o caso de tratar o conjunto da produção característica do pensamento racionalista como um bloco monolítico de ideias, considerando os múltiplos e diferentes sistemas filosóficos de Hobbes à Hegel. Mas o que qualifica essa constelação de teorias, que atravessa séculos, como pertencente a uma determinada tradição de pensamento é um conjunto de elementos que mesmo na diferença, garante uma unidade. Como, por exemplo, o foco em uma teorização do Estado como organismo político garantidor da liberdade, dotado de uma racionalidade moral e legal autoconsciente. Acredito que este pilar seja o sustentáculo dos diversos afluentes da filosofia política deste período.

O que chamo de racionalidade autoconsciente diz respeito, na realidade, à razão do homem revelando-se livre ao se reconhecer regente de suas próprias leis e normas de sociabilidade: moral, cultura, instituições etc. Razão que se pensa como vontade livre, que se *autodetermina*, por não se encontrar subsumida à determinações de ordem diversa à racional. Há todo um contexto constitutivo, para não dizer favorável, da fertilização dessas ideias, como a expansão do capitalismo industrial e o desenho de uma nova geografia social, política e econômica das sociedades. A isso se somam rupturas paradigmáticas com o pensamento tradicional medieval, como por exemplo, o rompimento com uma espécie de *telos* transumano que regia a cultura, o direito, a política e a moral na sociedade. Por outro lado, não creio ter havido propriamente uma ruptura com um *telos*. Nesse sentido, concordo com Habermas (2000) quando em seu *Discurso Filosófico da*

Modernidade, entende esse processo mais como um deslocamento da vontade divina para a vontade movida por uma racionalidade humana.

Ora, se cabe ao homem constituir sua vida e suas instituições, sem que algo a ele se imponha como exterioridade, cabe a ele, também, a determinação de uma sociedade livre, justa e igual. Mas como empreendê-la? Que formas e conteúdos ela mobiliza? Essas indagações são o fio condutor que presidirá os diversos desdobramentos do pensamento político do século XVII ao século XVIII. Neste período, os princípios da liberdade, justiça e igualdade protagonizam a filosofia política ganhando forma na figura de um Estado seja ele *civil* como nos contratualistas ou *ético* como em Hegel, capaz de por fim a questões conflitivas. Nessa busca do “fim do conflito”, subjaz um forte componente teleológico de uma racionalidade lúcida e refletida de si, que em seu próprio movimento torna-se capaz de alcançar a verdade, seja ela a “vontade geral” (Rousseau), a “lei moral” (Kant) ou o “saber absoluto” (Hegel). Castoriadis (2005, p. 110) se posicionará criticamente a esses processos teleológicos, que segundo ele visam “postular que a sociedade forma virtualmente um todo racional”; para ele, “a totalidade é práxis aberta fazendo-se a si mesma” – perspectiva esta da qual compartilho e que se fará presente no decorrer deste estudo.

No mundo contemporâneo ocidental, é na democracia onde se depositarão todas as promessas, diga-se de passagem, não cumpridas pelo projeto iluminista, cujos princípios não transcenderam a instância do formalismo jurídico. Mas, o que esperar da democracia? Que ela dê conta das relações de conflito e de poder e estabeleça o bem comum? Que garanta a liberdade do indivíduo? Que garanta a igualdade política? Proporcione a justiça social? Crie indivíduos bons e justos cumpridores dos seus direitos e deveres? Que estabeleça a igualdade social? Crie uma sociedade de indivíduos autônomos? Todas essas questões, no século XIX, são incorporadas à teorização da democracia, seja rompendo com os pressupostos do pensamento iluminista ou aliando-se a ele. Daí a atualidade de Locke para a vertente da democracia liberal, tanto quanto a de Rousseau para a compreensão do Estado democrático. Duas vertentes são bem representativas desse legado: a liberal e a social. É a partir delas que vários “modelos” de democracia (para usar um termo bem macphersoniano) florescem nos séculos posteriores, tornando mais complexo e difícil a convivência com seus múltiplos sentidos e percursos.

2.2.2 O Liberalismo e a formulação de novos sentidos de democracia

Como o objetivo deste item é compreender de que forma a matriz *liberal* engendrou diferentes modelos de democracia, creio que seja um bom começo iniciar por aquele que no século XVII fora considerado seu maior precursor: John Locke. É válido registrar que na Inglaterra, este filósofo não foi uma voz isolada a regar as sementes do pensamento liberal, na época já havia frutificado o *liberalismo Republicano* com representantes da estirpe de John Milton, James Harrington e Algerno Sidney (BOBBIO, 2000b). A característica central da concepção liberal se concentra na ideia de “Estado limitado”. Mas, o que este significa? Em Locke, legítimo expoente da doutrina do *jusnaturalismo*⁹, o indivíduo já nasce um sujeito de direitos como, por exemplo, o direito à vida e a propriedade. O Estado (*civil*) surge – mediante contrato entre os indivíduos – para preservar e garantir um direito que lhe é pré-existente: o direito natural. Como bem sintetiza Bobbio:

O estado civil nasce, portanto, segundo Locke, do desejo que os homens têm de conservar os direitos naturais fundamentais, ou seja, a vida e a propriedade. Mas então é claro que eles, entrando no estado civil, não renunciariam aos direitos naturais [...] pelo contrário, o querem ainda mais garantidos do que acontecia no estado de natureza. O estado civil é substancialmente a criação de uma autoridade superior aos simples indivíduos, para a proteção dos direitos naturais fundamentais. Em suma: no estado de natureza, o homem tem direitos naturais, mas eles não estão garantidos. No estado civil, o homem não perde os seus direitos naturais, mas os conserva garantidos pelo poder supremo. (BOBBIO, 2000a, p. 61)

Portanto, se há direitos natos ao homem, significa dizer que não cabe ao Estado constituir-los, mas tão somente preservá-los e garanti-los aos indivíduos, amparando-se no pressuposto do universalismo político de que todo o homem é livre e dotado de propriedade¹⁰. O *contrato social* em Locke significa a celebração, livre

⁹ “O jusnaturalismo é uma doutrina segundo a qual existe e pode ser conhecido um ‘direito natural’ (*jus naturale*), ou seja, um sistema de normas de conduta intersubjetiva diverso do sistema constituído pelas normas fixadas pelo Estado (direito positivo) [...]” (BOBBIO *et.al.*, 1993, p.655)

¹⁰ A propriedade em Locke tem um significado bem abrangente para além de um bem material. Segundo ele: “Embora a terra e todas as criaturas inferiores sejam comuns a todos os homens, cada homem tem uma ‘propriedade’ em sua própria ‘pessoa’; a esta ninguém tem qualquer direito senão ele mesmo. Podemos dizer que o ‘trabalho’ do seu corpo e a ‘obra’ das suas mãos são propriamente seus.” (LOCKE, 1966 *apud* MELLO, 2006, p. 94)

entre os homens, de um pacto para a constituição de um corpo político único, como a solução capaz de assegurar a liberdade do indivíduo em sociedade e, portanto, a própria sociedade. Essa perspectiva encontrará em Rousseau um forte opositor, haja vista que para este último o Estado afigura-se como um corpo político dotado de soberania popular e não uma instituição a serviço dos indivíduos em sociedade, como vem a ser o Estado liberal.

Não pretendo encetar uma discussão sobre as diferentes fisionomias assumidas pelo pensamento liberal ao longo dos séculos. Bobbio (2000a), por exemplo, é cuidadoso ao perguntar: “qual liberalismo?” Afinal, são tantas as influências, quantos são seus mentores. Mas, em meio às diferenciações é consenso que a doutrina do liberalismo preserva como unidade o preceito axiológico da *liberdade individual*, sendo este a delinear os horizontes conceituais de duas vertentes de liberalismo a econômica e política. Nas palavras desse autor,

A doutrina liberal econômico-política tem como característica uma concepção negativa do Estado, reduzido a puro instrumento de realização dos fins individuais, e por contraste uma concepção positiva do não-Estado, entendido como esfera das relações nas quais o indivíduo em relação com os outros indivíduos forma, explícita e aperfeiçoa a própria personalidade. (BOBBIO, 2000b, p. 130).

Tem-se a seguinte equação: quanto mais Estado para garantir e proteger as liberdades do indivíduo e quanto menos para interferir no agir do homem (na instância política, religiosa e econômica), melhor. Para os adeptos dessa doutrina de pensamento a liberdade se porta fundamentalmente como a faculdade de poder agir ou não, sem ser impedido ou sofrer coações (governo). Como, por exemplo, a liberdade de imprensa, de associação, de culto ou religião, dentre outras. Por essa perspectiva, o homem tem sua cidadania garantida à medida que seus direitos o sejam. Ele não precisa participar diretamente da atividade política para ser um cidadão livre e igual, como ocorria na democracia grega¹¹. Na doutrina liberal, a universalidade do direito pressupõe a igualdade e a liberdade jurídica, tornando cada

¹¹ Esse é um aspecto diferencial, de suma importância, pois o fato de na Grécia nem todos os indivíduos participarem da atividade política, como destaquei anteriormente, não significa a existência de um modelo representativo, pois os que participavam não representavam ninguém a não ser a si mesmos.

indivíduo universalmente um sujeito de direito, um cidadão, independente do exercício do poder político. Essa lógica, que orienta o comportamento do Estado, tanto é atual como alimenta um imaginário sócio-político que faz com que o indivíduo o perceba como Estado provedor. O fortalecimento do sujeito de direito, de certo modo, não caminha em conformidade com o de responsabilidade. Ou seja, historicamente o indivíduo é formado para exigir do Estado o cumprimento dos seus direitos, mas não para pensar sobre eles e os constituir. As consequências de uma sociedade organizada nos moldes de tendências liberais se fazem sentir fortemente, e de forma negativa, em projetos democráticos participativos que passam a exigir do sujeito a responsabilidade de suas decisões.

Enquanto na democracia clássica predominou o governo dos homens e da vontade, para o pensamento moderno predomina o governo da *ratio* (razão). Ser livre é poder agir sobre algo sem sofrer coação, mas é também ter o dever de não infringir aquilo que a ele não é permitido fazer. A liberdade, não só para o Estado liberal como também para a doutrina liberal, grosso modo, não é uma *estado de espírito*, ou uma manifestação do comportamento e sim uma liberdade formal. O pensamento democrático liberal encontrará na questão da representação o mecanismo ideal contra aquilo que determinados teóricos do liberalismo denominarão de *ditadura da maioria*.

2.2.3. Acerca da democracia representativa

Antes de iniciar o debate a propósito da democracia representativa, são oportunos alguns esclarecimentos sobre o termo *representação* que evoca diferentes sentidos. Para Pitkin (2006) esse termo, que é de origem latina (*repraesentare*), foi utilizado inicialmente pelo cristianismo, na Idade Média, com o sentido de tornar presente algo ausente, como o sentido de “encarnação da imagem”, em referência aos rituais simbólicos de encarnação da imagem de Cristo pelos sacerdotes. Segundo a mesma autora, o termo representação só veio a assumir uma conotação política por volta do século XVI, momento em que assume a conotação de “estar no lugar de” para o de “atuar em nome de”. Já Bobbio (1993) identifica o uso do termo em uma acepção política desde a Idade Média:

O sentido da Representação política está, portanto, na possibilidade de controlar o poder político atribuído a quem não pode exercer pessoalmente o poder. Assim, pode ser satisfeita a exigência fundamental que desde as primeiras e incertas origens fez surgir a instituição de representação, exigência expressa na 'Idade Média' no axioma *quod omnes tangit ab omnibus probari debet*. Com base em suas finalidades, poderíamos, portanto, definir a representação com um mecanismo político particular para realização de uma relação de controle (regular) entre governados e governantes (BOBBIO *et.al.*, 1993, p.1102)

Independente das incertezas quanto à origem do uso político do termo – até porque essa questão não é o fulcro da discussão – importa primeiramente destacar que a representação política não se limita à instância da democracia liberal. Basta dizer que o primeiro filósofo a teorizar sobre a representação à luz de um enfoque político será um absolutista, Hobbes, na obra *Leviatã*, livro II:

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, 1968 *apud* CHAUI, 2003, p. 291.)

A perspectiva hobbesiana de representação será adotada por teóricos do liberalismo político (Locke, Montesquieu, Constant e outros etc.) a partir do século XVII, com implicações na Revolução de 1688, na Inglaterra, e a implantação da monarquia constitucional mediante constituição de um parlamento. Entretanto, a teorização sobre a constituição de governos representativos (assembleias, parlamentos etc.) tanto em monarquias constitucionais quanto em repúblicas, não coincide com a instituição de Estados liberais. Enquanto as doutrinas liberais recrudescem nos séculos XVII e XVIII, até meados do século XIX ainda se presencia o predomínio, no mundo, das monarquias absolutistas¹². As poucas monarquias

¹² As exceções são a República Federativa Americana e a República Suíça. Dentre os Federalistas (Hamilton, Jay, Madison) – em seus esforços de constituir uma República Federativa Americana no séc. XVIII – James Madison foi um dos que visualizou a sociedade como espaço permeável à

constitucionais eram sujeitas à outorga de sua carta constitucional. Somente após as *revoluções liberais de 1848* inicia-se um conflituoso processo de instauração dos Estados liberais com a instituição das repúblicas. (DUROSELLE, 1976; HOBBSAWM, 2007). Portanto, o atributo que confere aos governos representativos a condição de governos liberais democráticos é a ampliação dos direitos políticos do povo através do *sufrágio universal* e não simplesmente a proposição de mecanismos representativos. Como bem expressa Bobbio,

A expressão 'democracia representativa' 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, 2000b, p. 56)

O sentido originário da palavra democracia como o “poder do povo” é reapropriado ideológica e politicamente, assumindo outra coloração, esvaziada da concepção substancial da autonomia e participação direta: a de que o “poder do povo” se expressa mediante representação eleita por ele, sendo, portanto, o representante capaz de “agir por” e “em nome de”. Destarte, a solução encontrada pela democracia liberal representativa é dar ao povo o poder de participar somente na escolha de seus representantes e a estes o poder de decidir. Essa alternativa se ancora em dois pressupostos: o primeiro, possivelmente de inspiração platônica, advém da compreensão do indivíduo comum como incapaz e incompetente para tratar do bem comum, estando ele mais propenso a defender seus interesses particulares. A segunda é o de que no mundo moderno, populoso, extenso e bem mais complexo e plural do que na antiguidade grega, seria impossível o indivíduo participar diretamente de tudo, ser um “cidadão total” pertencente ao “Estado total”, como diria Bobbio (2000b).

Entre os liberais, o melindre de uma possível “ditadura” da maioria é algo fortemente presente em suas doutrinas. Esse aspecto é perceptível, por exemplo, em Stuart Mill (1806-1873) que se apresenta para a contemporaneidade como

formação de facções provocadas por divergências de interesses, paixões e sentimentos entre os indivíduos. Madison admite que uma das fontes constitutivas dessas facções reside na distribuição desigual de propriedade, mas admite também a impossibilidade de combater suas causas, detendo-se, portanto, no combate de seus efeitos a partir da harmonia e do controle de interesses. (MADISON, 1961).

grande liberal democrata da participação, por incorporar, em suas concepções sobre o governo representativo, ideais participacionistas:

[...] o único governo que pode satisfazer plenamente todas as exigências do Estado social é aquele no qual todo o povo participa; que toda a participação, mesmo na menor das funções públicas, é útil, que a 'participação deverá ser, em toda a parte, tão ampla quanto o permitir o grau geral de desenvolvimento da comunidade; e que não se pode, em última instância, aspirar por nada menor do que a admissão de todos a uma parte do poder soberano do Estado.' Mas como, nas comunidades que excedem as proporções de um pequeno vilarejo, é impossível a participação pessoal de todos, a não ser numa parcela muito pequena dos negócios públicos, o tipo ideal de um governo perfeito só pode ser o representativo. (grifo meu) (MILL, 1964, p. 223)

Mill, mesmo não abandonando a herança do “utilitarismo” de seu pai James Mill e seu parceiro de estudos Bentham, reconhece a importância do “autodesenvolvimento de todos os membros da sociedade” (MCPHERSON, 1973, p. 52). Defende a formação e a potencialização das capacidades individuais como prerrogativa que advoga contra o exercício da tirania tanto de um só quanto da maioria. Segundo Mcpherson (1973, p.53) para Mill “a boa sociedade é aquela que permite e incentiva todos a agirem como exercedores, desenvolvedores e desfrutadores do exercício e desenvolvimento de suas capacidades.” Mas ao mesmo tempo, esse teórico da democracia preocupa-se com “a natureza e limites do poder que podem ser legitimamente exercidos pela sociedade social sobre o indivíduo.” (MILL, 1964, p.45). Acaba por priorizar como alternativa o modelo representativo de sufrágio universal.

O início do século XX, para pensadores que se enquadram na vertente liberal, é o momento de se pensar não em uma estrutura política fundamentada em um “dever ser”, em um sujeito moral e legal, mas fundamentalmente nas instituições, seus arranjos e mecanismos de funcionamento. Nasce daí uma corrente de pensamento contraditoriamente denominada de “democracia elitista”, ou “democracia procedimental”, tendo como seu precursor Joseph Schumpeter. A perspectiva de se alçar voo na soberania popular é algo que passa longe de suas convicções políticas. Segundo ele,

A democracia é um método político, ou seja, certo tipo de arranjo institucional para se alcançarem decisões políticas – legislativas e administrativas –, e portanto não pode ser um fim em si mesma, não importando as decisões que produza sob condições históricas dadas. E esse deve ser o ponto de partida para qualquer tentativa de defini-la. (SCHUMPETER, 1984, p. 304).

Este ponto de partida norteia seu argumento central, qual seja, parte do pressuposto não da existência de uma sociedade civil, mas, fundamentalmente, uma sociedade de massa. Na parte IV do seu livro *Capitalismo, Socialismo e Democracia*, ele indutivamente “costura” seus argumentos a partir da “verificação” pessimista da não efetivação do projeto socialista com base nos fatos históricos. A questão focal reside na inabilidade do povo para debater e gerir a coisa pública. Ora, por esse ângulo o povo continua inábil e o que há por trás dessa inabilidade ou o que fazer para combatê-la não seria seu foco, mas tão somente preservar o Estado da ingerência dessas pessoas “incompetentes”. Da crítica que Santos (2003) faz a Schumpeter interessa-me, aqui, destacar a fragilidade que a proposta schumpeteriana assume ao desconsiderar a participação direta, transformando sujeitos sociais e políticos em um aglutinado amorfo de seres humanos sem rosto e sem vontade. Nas palavras de Santos,

A doutrina Schumpeteriana da democracia adota integralmente o argumento da manipulação dos indivíduos numa sociedade de massa. Para Schumpeter, os indivíduos na política cedem a impulsos irracionais e extra-rationais e agem de maneira quase infantil ao tomar decisões (SANTOS, 2003, p.45).

Em linhas gerais, o elitismo de Schumpeter significa um modelo de democracia fundamentado na competição entre elites, que mediante disputa pelo voto popular, toma a posse do poder político. Naquele que ganha já está expresso o desejo do povo, o que por si só qualifica o formato de democrático. O procedimentalismo não prima pelo conteúdo ético, político e social deliberativo, mas por um conjunto de procedimentos necessários para possibilitar a competição. A meu ver, duas questões se apresentam com certa gravidade sobre este modelo. A primeira delas reside no fato de o conceito de democracia se nutrir da racionalidade concorrencial e competitiva mercadológica, que arrisco chamar de mercado político. A segunda é que a democracia schumpeteriana fortalece o método de disputa de

poder. A participação do povo na escolha de seu representante divide espaço com o acirrado processo de disputa entre elites.

A perspectiva da disputa política schumpeteriana, aliada a uma tendência que se expande no século XIX, denominada de *pluralismo político*¹³ engendra, nas décadas iniciais do século XX, uma vertente chamada de *democracia pluralista*. Daí advém, em meados deste século, o modelo de *democracia poliárquica* desenvolvido por Robert Dahl, em contraposição à perspectiva hegemônica de poder centralizador.

Em linhas gerais, o liberalismo político no pensamento democrático, situa a participação do indivíduo como restrita à escolha, por voto, do representante político. O povo é soberano pelo “poder” de estabelecer quem ele “quer” e não o que ele quer. Entretanto, é na doutrina democrática liberal onde se presencia o maior investimento teórico no desenvolvimento de engenharias institucionais, mecanismos e procedimentos normativos da estrutura política. Ônus esse que rendeu ao mundo o aperfeiçoamento de máquinas burocráticas e estruturas políticas e jurídicas extremamente complexas. Estas se tornam verdadeiras muralhas institucionais erguidas contra qualquer sujeito social capaz de confrontá-las.

Novas teorizações estão migrando para além do debate dicotômico, fronteiro entre o que é efetivamente liberal ou social (correntes emancipacionistas, participacionistas). Afinal, são tantos os tangenciamentos ideológicos aliados à própria dinâmica social, tratando de apontar novos percursos. O Orçamento Participativo é um exemplo bem característico da conjugação de vertentes sociais e liberais; sendo um modelo de instituição mista de participação direta e indireta.

¹³ Em linhas gerais, o pluralismo: “propõe como modelo a sociedade composta de vários grupos ou centros de poder, mesmo que em conflito entre si, aos quais é atribuída a função de limitar, controlar e contrastar, até o ponto de o eliminar, o centro do poder dominante, historicamente identificado como Estado. Como tal, o Pluralismo é uma das correntes de pensamento político que sempre se opuseram e continuam a opor-se à tendência de concentração e unificação do poder, própria da formação do Estado moderno.” (BOBBIO, 1993, p. 928)

2.3 Os ideais participacionistas e autonomistas da modernidade.

2.3.1 Rousseau e a formação da vontade geral

No pensamento moderno, quando o tema é a proposição de um Estado popular, são indispensáveis as contribuições de Rousseau, cujas ideias transpuseram seu próprio tempo. No entanto, não se deve desconsiderar o fato de que, também, foi um pensador de sua época; como tal, não fugiu aos preceitos iluministas da ordem, ausência de conflitos, ideia de totalidade e de universalidade perspectivas essas que se apresentam problemáticas para pensar o mundo contemporâneo plural, fragmentado, complexo.

Na condição de contratualista, empreende suas expectativas de mudança do mundo na constituição de uma subjetividade coletiva alcançada mediante um “pacto social”:

Encontrar uma forma de associação que defenda e proteja a pessoa e os bens de cada associado com toda a força comum, e pela qual cada um, unindo-se a todos, só obedece, contudo a si mesmo, permanecendo assim tão livre quanto antes. Esse, o problema fundamental cuja solução o contrato social oferece. (ROUSSEAU, 1987, CAP. VI, p. 32.)

Seu projeto de sociedade assume uma dimensão ético-política, no qual os cidadãos não se subordinam ao poder e à riqueza de outrem; ao contrário regem-se pelos princípios da igualdade e liberdade mediante as leis que eles mesmos criam. A esse preceito ele denomina de soberania:

Digo, pois, que outra coisa não sendo a soberania senão o exercício da vontade geral, jamais se pode alienar, e que o soberano, que nada mais é senão um ser coletivo, não pode ser representado a não ser por si mesmo; é perfeitamente possível transmitir o poder, não porém a vontade. (ROUSSEAU, 1977, p. 36)

A formação do *ôntico* social no filósofo realiza-se como processo educativo, no qual a passagem do EU (em si – estado natural) para o NÓS constitui o *estado*

civil, momento em que a desnaturalização do homem se apresenta como virtude; por sua capacidade de se alienar – “enquanto tudo para si mesmo [...]” – em prol da “comunidade toda”. Ou seja, para que o coletivo se constitua é preciso desenvolver nesse indivíduo o “espírito social”, o amor à pátria, o reconhecimento do outro, momento em que ele deixa de ser tudo para si¹⁴, para ser parte de algo maior que ele e com durabilidade maior que seu ciclo de vida (sociedade).

O homem natural é tudo para si mesmo: ele é a unidade numérica, o inteiro absoluto que só tem relação com ele próprio ou com seu semelhante. O homem civil é apenas uma unidade fracionária que depende do denominador cujo valor está em sua relação com o inteiro, que é o corpo social. ‘As boas instituições são aquelas que melhor sabem desnaturar o homem, tirar-lhe sua existência absoluta para lhe dar uma relativa, e transportar o eu para a unidade comum: de tal modo que cada particular não se creia mais um, mas parte da unidade, e apenas seja sensível no todo’. (ROUSSEAU *apud* BARROS, p. 8)¹⁵

É, portanto, o “ato associativo” - no caso em questão, o contrato social – a condição para realizar “em lugar da pessoa particular de cada contratante, um corpo moral e coletivo [...] e, que, por meio desse mesmo ato ganha sua unidade, seu eu comum, sua vida e sua vontade.” (ROUSSEAU, 1987, cap.VI, p. 33). Desse contrato nasce a vontade geral, ou seja, uma vontade dotada da consciência do bem sobre si, que assume sua materialidade na forma da lei:

[...] quando todo o povo estatui sobre todo o povo, só a si mesmo considera; e se forma então uma relação, é do objeto inteiro sob um ponto de vista ao objeto inteiro sob outro ponto de vista, sem nenhuma divisão do todo. Então a matéria sobre a qual estatuímos passa a ser geral, como a vontade que estatui. A esse ato é que eu chamo uma lei. (ROUSSEAU, 1977, p. 53).

¹⁴ “O homem natural de Rousseau desconhece a moral e o dever, não é bom nem mau, não possui virtudes nem defeitos. Estando o homem entregue ao seu próprio existir, vive o hoje perenemente e o que traz inerente a si mesmo é o livre arbítrio, que lhe possibilita o auto aperfeiçoamento.” (SOARES, 2009, p.69)

¹⁵ Rousseau amadurecerá essa questão em sua clássica obra: “Emílio”, na qual tratará de uma pedagogia do “ser natural” (o qual denominará de fase do ser físico, momento da infância) para o “ser moral” (fase adulta, momento em que o indivíduo passa a se relacionar com os outros) (ROUSSEAU, 1999).

A lei, sendo fruto da vontade geral, jamais poderá ser injusta, uma vez que, segundo Rousseau (1977, p.54), “ninguém é injusto consigo mesmo”; a este Estado regido por leis, “independente da forma de governo que possa ter”, ele denomina de *República*. Portanto, o “homem civil”, em Rousseau, “é livre porque obedece somente as leis que dá a si mesmo” (BOBBIO, 2000a, p. 74). E assim o fazendo torna-se senhor de si mesmo. Diria que reside aí a ideia central de autonomia no filósofo, pois o homem é livre porque é autônomo e é autônomo porque faz suas próprias leis. Para Bobbio,

A autonomia é o princípio no qual se funda o Estado democrático, uma vez que a heteronomia é o princípio do Estado autocrático. Segundo esse conceito de autonomia, Rousseau pode ser considerado o teórico do Estado democrático, e sua fórmula política diferenciada do Estado liberal puro. (BOBBIO, 2000a, p. 75).

A condição da autonomia em Rousseau não está ausente de um projeto educativo, de uma *paideia* da cidadania, em que o indivíduo é investido do “espírito social”, representativo, não da soma de interesses particulares, mas de um interesse geral válido para todos igualmente. Esse interesse geral é a legitimação da liberdade e da igualdade civil (estabelecido pelo pacto social), uma vez que estes princípios não existirão para satisfazer os interesses e necessidades particulares de todos, mas inversamente, fazer o todo sobrepor-se aos demais interesses. A questão não é fazer com que o Estado funcione para cada um, pois a soma dos indivíduos não forma um coletivo, como pretenderam as correntes liberais ao conceber o Estado como organismo protetor dos direitos individuais. O Estado civil, para o filósofo, constitui o corpo político soberano, que se diferenciará do governo.

O contrato que institui o Estado da soberania popular antecede o contrato que institui o governo (SOARES, 2009). Independente da forma que assuma, o governo se mostra apenas como força física e executora da vontade geral: “chamo, pois, de governo ou administração suprema o exercício legítimo do poder executivo, e de príncipe ou magistrado o homem ou o corpo encarregado dessa administração.” (ROUSSEAU, 1977, p.80). Essa passagem traz ricas considerações para a atualidade; em uma sociedade de Estado democrático de direito, por exemplo, são inquestionáveis as conquistas no plano dos direitos formais à igualdade e liberdade

do homem. Este não luta mais para conquistá-los, mas para neles ser incluído. Entretanto, para Rousseau a lei não se traduz em vontade geral pelo simples fato de ser lei que contempla a todos, pois mesmo que contemple se não nasce de um espírito social, não se realiza no indivíduo alienado de si. Para o filósofo tanto quanto para os atenienses, a ideia da soberania não prescinde a formação do homem; educação e vida política não se separam.

Se o Estado é a instância de realização da vontade geral, o governo é a instância executiva. Segundo a concepção rousseuniana, para um governo democrático três condições se impõem: um Estado pequeno, com reduzida população; grande simplicidade de costumes e, por último, a igualdade nas classes e na riqueza. Legislar e gerir a coisa pública seria uma árdua tarefa, sobre a qual ironicamente se pronunciará, colocando que: “se houvesse um povo de deuses, ele se governaria democraticamente. Tão perfeito governo não convém aos homens” (ROUSSEAU, 1987 p. 86). Isso porque a instância de efetiva participação direta do indivíduo na vida pública dá-se pelo ato de legislar as próprias leis, estando no legislativo e não no poder executivo à instância deliberativa da participação direta.

Dialogar com essas ideias no mundo contemporâneo complexo e desigual é um grande, porém, necessário desafio. Como as sociedades ocidentais, de certo modo, já consolidaram um Estado democrático de direito (formalmente), voltam-se para a materialização dessas leis na forma de políticas públicas inclusivas. Nesse contexto, surge a criação de instituições participativas, onde indivíduos ao invés de participarem da deliberação das leis substantivas, passam a atuar na elaboração de políticas públicas. A grande crítica a esses movimentos advém de uma leitura que os visualiza como instâncias de inclusão, e não de ruptura com um modelo de sociedade vigente. Por outro lado, a criação de espaços institucionais, como o Orçamento Participativo, não existe para substituir a instância do legislativo, mas com ela coexistir. Em seu formato está intrínseca a ideia de pulverização da política, que passa a povoar as instâncias sociais, o que não deixa de afetar as formas tradicionais de organização do poder, fundamentando essas experiências em ideais democrático-participativos.

2.3.2 O Séc. XX e o nascimento da teoria democrático-participativa

A partir de meados do século XX, após um período marcado por duas guerras mundiais e experiências de Estados totalitários, o mundo ocidental volta-se para o projeto de constituir sociedades democráticas. Esse cenário sócio-histórico aponta novos rumos acerca da teorização da democracia, que parece nem se ajustar aos moldes de uma visão essencialmente liberal, nem socialista. Talvez a descrença nas revoluções sociais tenha contribuído para gerar modelos de democracia, que se destacam pelo hibridismo.

A partir dos anos de 1960 surge uma vertente de estudos sobre a democracia, focada nos processos participativos. Segundo Macpherson (1978), esse modelo surgiu como “lema dos movimentos estudantis da Nova esquerda, ocorridos na década de 60”; o referido autor está dentre seus precursores. Em seu pensamento se detecta a influência do ideal autonomista, voltado para o fortalecimento dos indivíduos-cidadãos, mediante processos participativos deliberativos.

Macpherson é conduzido, em sua análise, a elaborar um modelo de democracia participativa, cujo principal problema seria atingi-lo; uma vez atingindo-o é absolutamente possível fazê-lo funcionar. Isso porque dois requisitos se impõem para a viabilidade de seu modelo de democracia participativa: a “mudança de consciência do povo” e a “diminuição da atual desigualdade social”. Requisitos esses que em sua ótica, engendram um círculo vicioso, qual seja:

Não podemos conseguir mais participação democrática sem mudança prévia da desigualdade social e sua consciência, mas não podemos conseguir as mudanças da desigualdade social e na consciência sem um aumento antes da participação democrática. (MACPHERSON, 1978, p. 103)

Destarte, a alternativa mais viável para superar esse “círculo vicioso” seria “procurar mudanças já visíveis ou em perspectiva seja na qualidade de participação democrática ou na desigualdade social ou na consciência do consumidor” (MACPHERSON, 1978, p. 104). Uma vez detectadas essas mudanças, aí sim, seria

possível pensar em condições propícias para a implementação do modelo de democracia participativa:

O modelo mais simples que mais adequadamente pudesse ser chamado de democracia de participação seria um sistema piramidal com democracia direta na base e democracia por delegação em cada nível depois dessa base. Assim, começaríamos com a democracia direta em nível de fábrica ou vizinhança – discussão concreta face a face e decisão por consenso majoritário, e eleição de delegados que formariam uma comissão no nível mais próximo seguinte, digamos, um bairro urbano ou subúrbio ou redondezas. [...]. Assim prosseguiria até o vértice da pirâmide, que seria um conselho nacional [...] e conselhos locais e regionais. (MACPHERSON, 1978, p.110)

Mesmo tendo na base de seu pensamento influências tanto de Marx quanto de Mill, Macpherson desloca a tomada de consciência e a redução da desigualdade do processo democrático; esses processos entram como pré-requisitos, ou seja, como condições de possibilidade da democracia, ao invés de sua máxima expressão.

Não há dúvida de que o modelo piramidal de participação direta nas bases e formação de conselhos surtiu forte influência na criação do desenho institucional do Orçamento Participativo¹⁶. Entretanto, a dinâmica desse modelo pressuporia a tomada de consciência, esvaziando assim, o potencial formativo dessa consciência.

Grosso modo, a “tomada de consciência” funcionaria como gasolina a colocar o modelo para funcionar. Se as pessoas são “despreparadas”, esse não seria um espaço com elementos capazes de formar os indivíduos para a práxis política, capacitando-os não só para a escolha, como para a compreensão de suas limitações - o que posso e o que devo ou não escolher? Sem essa perspectiva a democracia não incorreria no procedimentalismo, esvaziada de toda substancialidade?

Outra abordagem se encontra nas contribuições de Carole Pateman (1992) que se interessa especialmente pelo universo da indústria para desenvolver suas

¹⁶ O caso específico do Orçamento Participativo de Fortaleza ilustra essa questão: alguns conselheiros e delegados ouvidos enfatizaram o “despreparo” da população em lidar com esse tipo de instituição participativa, destacando a necessidade de “pré-formação política” das pessoas.

análises sobre a questão da democracia. Despende crítica ao modelo de organização gerencial das indústrias, regido pelos pressupostos da psicologia organizacional, cujo sentido de participação é destituído de seu componente ideológico-político. A participação não passaria de uma técnica, um método de abordagem, cujo escopo seria investir no “sentimento interpessoal em uma vida comunitária tolerante e generosa” (PATEMAN, 1992, p. 99). Para desenvolver sua tese sobre o “sistema de democracia industrial”, a autora se referencia no conceito de “igualdade política” e “poder” desenvolvido por Laswell e Kaplan: o primeiro “refere-se à igualdade de poder político na determinação do resultado das decisões” e o segundo, à “participação na tomada de decisão” (PATEMAN, 1992, p.96).

Como a autora conduz suas reflexões? Ela separa o conceito de participação do de democracia e subdivide o primeiro em três categorias: *pseudoparticipação*, *participação parcial* e *participação plena*. O significado dessas categorias está, segundo ela, diretamente associado ao poder de tomada de decisão, ou seja, quanto mais poder decisório é dado ao trabalhador igualitariamente, mais próximo ele está da participação plena. Contudo, mesmo ele atingindo esta última, não necessariamente atingirá a democracia. É aí que entram os níveis de atuação (nível baixo e alto), que são as instâncias de poder decisório, onde o trabalhador pode atuar dentro da empresa. Neste sentido, o trabalhador tanto pode ter a *participação plena* no nível baixo, que são os assuntos mais relacionados à sua rotina de trabalho, quanto no nível alto, gerencial, no qual lhe caberia deliberar sobre todos os assuntos da empresa. Tais como: decisões de cunho administrativo, financeiro, investimentos etc. A democracia, para Pateman é, portanto, este estágio de participação plena no nível alto da empresa:

Para a teoria da democracia participativa, onde está implícito que para que se obtenha a participação os efeitos psicológicos necessários para que se desenvolva o sentido de competência e eficácia, a democratização, ou seja, a participação plena no nível mais alto é necessária.” (PATEMAN, 1992, p. 100).

Sua tese sobre democracia participativa parte do desenvolvimento de uma “estrutura de autoridade”, que atribui ao indivíduo poder para que delibere plenamente. O indivíduo não teria autoridade para “agir por”, mas para “agir com”; daí o princípio da autogestão e autonomia nos processos decisórios. Ela elabora

uma verdadeira engenharia da participação, cuja engrenagem (“estrutura democrática de autoridade”) é movida pelos efeitos psicológicos da participação no trabalhador, e suas ações frente a esses efeitos. Remete-se a Rousseau, tomando de empréstimo seu conceito de soberania – ou seja, uma vez que o trabalhador participa da decisão soberanamente, ele não poderia decidir nada contra si próprio, nem se submeter a uma norma ou regra da qual não tenha sido ele o criador. Só que em Rousseau a participação direta do indivíduo redundava no corpo racional legal e moral dotado de soberania popular.

Ao deslocar a questão da participação e da democracia do sistema político representativo para o local de trabalho, o objetivo de Pateman foi ampliar a concepção política, para além da instância eleitoral, dando igualmente o indivíduo tanto o poder decisório, como de uma estrutura que lhe possibilite decidir (autogestão e autonomia). Esse empoderamento no ambiente de trabalho proporciona ao trabalhador capacidade de controlar e decidir nas instâncias da vida e da política.

Por esse prisma, os formatos que se constituem de instâncias delegativas e representativas têm sofrido severas críticas por comprometerem a participação direta na tomada de decisão. É nesse argumento que Miguel fundamenta sua crítica ao Orçamento Participativo:

[...] o orçamento participativo não é um instrumento de democracia participativa [...] Por um lado qualquer forma de engajamento na esfera política pode ser considerada uma participação. [...] A participação pregada pelos teóricos da democracia participativa está vinculada a um sentido mais forte da palavra – significam o acesso a locais de tomada final de decisão, isto é, implica a transferência de alguma capacidade decisória efetiva do topo para a base. (MIGUEL, 2005, p. 28).

Na citação, ele questiona a legitimidade do processo democrático participativo no OP, em função de seu formato delegativo que atribui a deliberação final aos delegados - conselheiros (participação semi-direta). Além disso, os cidadãos no OP

não deliberam sobre toda a peça orçamentária¹⁷. Ou seja, não basta todos deliberarem, é preciso que também, deliberem sobre tudo.

O modelo autogestionário de Pateman é alvo de críticas, principalmente, por fomentar focos de poder corporativistas, como se o empoderamento do empregado na instância da fábrica (endógeno) fosse capaz de potencializá-lo para atuar na esfera política. Esse modelo privilegia a “estrutura de autoridade” em prejuízo do aspecto formativo da participação. Na realidade, Pateman após essas pesquisas sobre seu “sistema democrático na indústria”, nos anos de 1970, resolve dedicar-se, nos anos de 1980, aos estudos feministas, não avançando mais em pesquisas no campo da teoria democrática.

Entretanto, os modelos de democracia desenvolvidos tanto por ela como por Macpherson nos anos 1970 deram uma enorme contribuição no sentido de resgatar elementos aparentemente perdidos na cena de debates acerca da democracia, na primeira metade do século XX, por exemplo, a participação dos indivíduos-cidadãos nos processos decisórios. Contudo, para os propósitos deste estudo, que visualiza a participação como prática educativa cujos efeitos se fazem sentir tanto no indivíduo quanto na constituição do coletivo, um diálogo confluyente se deu com as contribuições da antropologia política de Castoriadis e as instituições imaginárias e a concepção de pedagogia como práxis política em Paulo Freire; em ambos os autores, política e educação não se separam.

¹⁷ Uma peça orçamentária se compõe de despesas e receitas; não há nenhuma deliberação do OP sobre as receitas do município. Quanto às despesas, somente as associadas aos investimentos sociais têm intervenção do OP Fortaleza. Não há uma informação precisa sobre o percentual de investimentos sociais deliberado pelo OP, mas seguramente os órgãos da administração direta e indireta da Prefeitura Municipal de Fortaleza detêm uma grande parcela desse percentual.

2.4 Na trilha do referencial teórico

O que rege uma perspectiva da democracia que se volta para o sujeito não é um *per se*, mas a crença no homem como sujeito de sua história; este é o ponto central. A política como práxis educativa não liberta o indivíduo das relações de poder e conflito, mas pode libertar das relações de domínio, ou melhor, o liberta da própria alienação, do seu próprio assujeitamento. Com essa perspectiva, não pretendi visualizar no OP um demiurgo da transformação, nem tentei enxergá-lo como algo para além de suas possibilidades. Entretanto, para aquilo que seus princípios fundamentais (deliberação popular, controle social, autonomia, cidadania ativa) se propõem, foi possível investigar uma “pedagogia da participação”? Por isso as contribuições de Paulo Freire e Castoriadis são tão caras a esta tese.

A começar pela compreensão da categoria central, para Paulo Freire (2005) a “pedagogia” assumiu uma dimensão autonomista e libertadora (fortemente influenciada por ideias marxistas e gramscianas) fazendo-se presente em toda a sua produção intelectual e na sua prática de educador popular e ativista. Ao discorrer sobre a sua pedagogia do oprimido¹⁸, parte de uma compreensão de sujeito antropológico, o homem questionador, que se interroga sobre sua condição histórica:

Pedagogia do oprimido: aquela que tem de ser forjada com ele e não para ele, enquanto homens ou povos, na luta incessante de recuperação de sua humanidade. Pedagogia que faça da opressão e de suas causas objeto da reflexão dos oprimidos, de que resultará o seu engajamento necessário na luta por sua libertação, em que esta pedagogia se fará e refará. (FREIRE, 2005, p. 34)

A pedagogia, portanto, é a atitude de um povo frente a sua opressão, é primeiramente esse povo se ver e reconhecer como oprimido. A pedagogia é um processo de libertação. Por sinal, nada simples, pois “como poderão os oprimidos, que ‘hospedam’ o opressor em si, participar da elaboração, como seres duplos, inautênticos, da pedagogia de sua libertação?” (FREIRE, 2005, p. 34). Aqui há o problema da encarnação pelo oprimido de uma ideologia opressora. Isso decorre de

¹⁸ A meu ver sua principal obra, na qual tratará de aprofundar discussões presentes em sua obra anterior: “Educação como Prática para a Liberdade.”

uma postura que o autor denomina de “aderência” do opressor aos oprimidos, no momento da experiência existencial destes. Essa encarnação do indivíduo como oprimido é responsável por criar nele a condição de “sujeito vitimado” pelas condições objetivas. Quando essa autoimagem teima em se manter nos espaços de participação, torna-se mais complexa a relação com o outro. Pois segundo Freire a questão não é só os oprimidos se reconhecerem oprimidos, pois o que ele chama de “imersão” na realidade opressora, faz com que o reconhecimento por si só não signifique a luta para a superação da opressão. Ou seja, o fato de me ver como oprimido pode despertar-me para a opressão do outro, ou seja, para oprimir quem me oprime:

O ‘homem novo’, em tal caso para os oprimidos, não é o homem a nascer da superação da contradição, como a transformação da velha situação concreta opressora, que cede seu lugar para uma nova, de libertação. Para eles, o novo homem são eles mesmos, tornando-se opressores de outros. (FREIRE, 2005, p. 35)

Este não é o projeto da Pedagogia do Oprimido. Para Freire, a relação dicotômica (dialética) opressor-oprimido, só consegue ser superada com o processo de transição para a pedagogia libertadora (autonomia), através da práxis autêntica (ação e reflexão) do sujeito. Freire recorre ao diálogo crítico sendo “através deste que se opera a superação de que resulta um termo novo: não mais educador do educando, não mais educando do educador, mas educador - educando com educando - educador.” (FREIRE, 2005, p. 78) Agregar ao termo “pedagogia” essa dimensão autonomista do homem, foi uma grande contribuição dada por esse pedagogo brasileiro. O homem freireano é o homem histórico, a dimensão da autonomia ocorre na relação dele com o mundo; é o mundo se realizando nele e ele no mundo - a pedagogia como *práxis* (ação e reflexão) em todas as instâncias da vida.

Essa dimensão da autonomia presente na relação do indivíduo com o coletivo aproxima Freire de Castoriadis. O primeiro se reporta a ela dizendo que “ninguém se liberta sozinho: os homens se libertam em comunhão (FREIRE, 2005, p. 58)”. Castoriadis dirá: “eu não posso ser livre sozinho” ao referir-se aos homens como “duas faces de uma mesma moeda” (CASTORIADIS, 1992, p. 141). Contudo, enquanto Freire situa-se em uma tradição de pensamento (moderno) na qual sua

compreensão do mundo e do homem sofre toda a carga de influência do ideal do bem comum (Rousseau) e dos ideais emancipacionistas do século XIX, Castoriadis com essa tradição polemizará. Há no cerne do pensamento castoriadiano dois aspectos (sem os quais, torna-se inviável a compreensão de seu projeto autonomista), que demarcam claramente sua ruptura com determinados pressupostos socialista.

O primeiro aspecto remete à apropriação do termo “*práxis revolucionária*”¹⁹, contrapondo-se aos processos teleológicos e pré-deterministas que presidiram os ideais emancipacionistas do século XIX. Assim refuta a ideia de um movimento dialético que redundará numa sociedade ideal, constituída por homens ideais. As teleologias são boicotadas pela imprevisibilidade das condições conjunturais determinadas socialmente; não está na genética do capitalismo sua auto explosão. A sociedade é “unidade aberta fazendo-se a si mesma” (CASTORIADIS, 1982, p. 110). Há sim um projeto de sociedade desejável, pensado a partir de condições historicamente determinadas, mas, não há, segundo ele, uma “lei histórica” que pré-determine sua realização; o futuro é uma instância indeterminada. Nesse sentido é a sociedade: instituição “instituída-instituente” (instituições estabelecidas e o homem fazendo sua história).

O segundo aspecto remete às significações imaginárias sociais. O que há de específico e qualitativamente único nas sociedades, que para Castoriadis é o problema central da reflexão histórica, é a especificidade de sentido e a dinâmica desse sentido. Ou seja, tudo não é sempre a mesma coisa. Há o sentido das diferenças:

Tudo o que se nos apresenta, no mundo social-histórico, está indissociavelmente entrelaçado com o simbólico. Não que se esgote nele. Os atos reais, individuais, coletivos – o trabalho, o consumo, a guerra, o amor, a natalidade – os inumeráveis produtos materiais sem os quais nenhuma sociedade poderia viver um só momento, não são (nem sempre, não diretamente) símbolos. Mas uns e outros são impossíveis fora de uma rede simbólica. (CASTORIADIS, 1982, p. 142)

¹⁹ “A *práxis revolucionária*, portanto, não tem que produzir o esquema total e detalhado da sociedade que visa instaurar; tampouco tem que ‘demonstrar’ e garantir em termos absolutos que esta sociedade poderá resolver todos os problemas que eventualmente poderão aparecer.” (CASTORIADIS, 1992, p.111)

As instituições não se reduzem ao simbólico, mas só existem a partir dele. Mas como esse imaginário se constitui? Para Castoriadis, Marx errou em desconhecer o papel do imaginário na criação social, colocando-o na raiz da alienação como produto das relações econômicas. Segundo o autor, referindo-se à alienação, esta “não é nem inerência à história, nem a existência da instituição como tal. Mas a alienação surge como ‘modalidade da relação com a instituição’ e, por seu intermédio, da relação com a história”. (CASTORIADIS, 1982, p. 139). Essa modalidade se apresenta como momento de alienação da sociedade frente às suas instituições, o que denomina de autonomização, instante em que as instituições se apresentam ao indivíduo como externas a ele e a ele se impondo (heteronomia).

Como a sociedade pode escapar desse processo de alienação, de heteronomia? Mediante a autonomia, somente pela autonomia o homem é capaz de instituir a sociedade e se instituir como sujeito desta: a “autonomia é o agir reflexivo de uma razão, que se cria num movimento sem fim, ao mesmo tempo individual e social.” Nesta perspectiva Castoriadis se encontra novamente com Freire (CASTORIADIS, 1987-1992, p.140). Numa sociedade onde reina a heteronomia, as normas sociais parecem não fazer sentido aos indivíduos, o direito, as regras sociais, tudo se apresenta como elementos coercitivos um conjunto de interdições. Os indivíduos só se sentem protagonistas de suas próprias vidas e instâncias particulares, o mundo enquanto instância do social não lhes pertence, porque neles não se realiza. Então, esse último aspecto das significações imaginárias fundamenta todo o desenrolar da produção teórica de Castoriadis. O mundo, as instituições têm um sentido encarnado no coletivo anônimo e no indivíduo.

Para Castoriadis, a participação em uma democracia não faz sentido sem o ideal autonomista que pressupõe a atuação deliberativa numa instância pública:

A primeira condição de existência de uma sociedade autônoma – de uma sociedade democrática é que a esfera pública/pública torne-se uma *ecclesia* e não objeto de apropriação privada de grandes grupos particulares. As implicações dessa condição são inumeráveis; elas afetam a organização de todo poder existente na sociedade, tanto quanto a designação e o controle de todos os indivíduos encarregados do exercício de uma parcela qualquer desse poder (podemos chamá-los magistrados), ou quanto a produção e a difusão da informação [...], ou ainda quanto, no nível mais profundo, na *Paidéia* dos indivíduos[...]. ‘Constitucionalmente’, o devir efetivamente

público da esfera pública/pública implica que os poderes legislativos, judiciário e governamental pertençam efetivamente ao povo e sejam por ele exercidos. (CASTORIADIS, 1999, p. 71-72)

Há, nesta citação, uma clara postura de embate ao que denomina de “oligarquias liberais contemporâneas”, nome dado à estrutura política estatal centralista e burocrática que, segundo ele, assume como característica decisiva a privatização da esfera pública/pública. Pois nem os especialistas têm a magnitude de dominar a complexidade de todas as suas leis, quanto mais seus cidadãos.

É nesse sentido que se defronta com a ideia de representação nas instâncias dos três poderes, pois ela implica a ideia de divisão do *trabalho político*, entre aqueles que governam e os governados, aqueles que dominam e os dominados: “uma democracia aceitará, evidentemente, uma divisão de *tarefas políticas*, mas não uma divisão do *trabalho político*” (CASTORIADIS, 1999, p. 73). Contudo, sua defesa da participação direta na esfera pública/pública não isenta esse regime de instituir mecanismos de autolimitação, como, por exemplo, o elemento constitucional e a própria separação de poderes.

Mesmo referenciando-me nas contribuições do autor, reconheço sua limitação em não admitir a existência de mecanismos de participação indireta (representativa) em conformidade com instâncias de participação direta. Castoriadis parte da crítica a uma concepção de representação política ancorada na condição de alienação “no sentido jurídico do termo: transferência de propriedade” (CASTORIADIS, 1999, p.72). Ou seja, é ao pensamento moderno político que ele se reporta, no qual o representante ao agir “em nome de” não expressa a vontade de outrem, mas é munido de uma vontade distinta da de seu representado. Nesse sentido, não se pode afirmar em sua teoria se há uma postura denegativa à ideia de delegação nos moldes de como ela se apresenta nos espaços de participação; a condição de representante é a de “porta voz”.

O homem, para Castoriadis, é ser psíquico e sócio histórico; essa concepção contempla duas dimensões de autonomia: individual (empírico) e coletiva. Uma não antecede a outra, pois não há indivíduo anterior à sociedade e vice-versa. A dimensão individual ocorre em duas faces (interna e externa). Na face interna, denominada de núcleo do indivíduo, sua psique (inconsciente). É a instância onde “não é possível eliminar nem ‘dominar’; não seria somente impossível, seria matar o

ser humano” (CASTORIADIS, 1992, p. 140). Nesse sentido, para ele a autonomia do indivíduo significa que:

[...] outra relação é estabelecida entre a instância reflexiva e as outras instâncias psíquicas, como também entre seu presente e a história graças à qual ele se faz tal qual ele é, e pôde escapar a servidão da repetição. Refletir sobre ele mesmo, sobre as razões de seus pensamentos e sobre os motivos de seus atos, guiado pela intenção do certo e a elucidação de seu desejo (CASTORIADIS, 1992, p. 140).

A meu ver, Castoriadis dá uma grande contribuição ao pensamento político-social ao inserir, no campo da relação indivíduo e coletivo, o viés da psicanálise. É justamente o foco nessa abordagem que oferece elementos importantes e inovadores para pensar as configurações assumidas na relação Estado e sociedade civil e a instituição de espaços institucionais de participação popular como o Orçamento Participativo. Na perspectiva de um olhar mais atento aos processos subjetivos, aqui cabe uma provocação à Rousseau. Para este último, o processo educativo da “alienação de si” requer a domesticação da vontade, que passa a ser condicionada a uma razão do “dever ser”, orientada pela ideia do “bem comum”, do que é bom para todos. Desse modo, as motivações que levam o indivíduo a participar diretamente das deliberações ausentam-se do campo subjetivo da individualidade para guiarem-se pela razão moral, externa ao sujeito.

Castoriadis esgrima com essa lógica rousseuniana, pois não há como se chegar ao coletivo livrando-se do indivíduo. Para ele, o indivíduo não é tomado só como um sujeito dotado de consciência, mas, também, de inconsciente. Portanto, não há como o sujeito livrar-se de suas paixões, pulsões e desejos, não há como renegá-los, sobrepujá-los em nome de um coletivo. É preciso que esses sentimentos, afetos, representações que o indivíduo traz consigo e o constituem lhes sejam acessíveis como campo de reflexão. Por que eu penso o que penso? Por que sinto o que sinto? Por que desejo o que desejo? A questão não é alienar-se, mas conhecer esses desejos não significa realizá-los, mas desenvolver uma instância que ele denomina de “reflexiva e deliberante”. O sentido de algo como, por exemplo, a participação não se constitui somente do componente cognitivo da tomada de consciência, ele também se constitui no campo afetivo e volitivo. A autonomia para Castoriadis não se movimenta puramente no campo racional. A face externa é o

momento de “mergulho” em “pleno meio do oceano social-histórico” (CASTORIADIS, 1992, p. 141):

Para investir a liberdade e a verdade, é preciso que elas já tenham aparecido como significações imaginárias sociais. Para que os indivíduos visando a autonomia possam surgir, é preciso que já tenha auto-alterado de maneira a abrir um espaço de interrogação sem limites. (CASTORIADIS, 1992, p. 142)

Já a instância da autonomia coletiva em Castoriadis, que não ocorre dissociada da instância individual, significará basicamente a,

Presença de instituições sociais que garantam igualdade efetiva – e não apenas formal e oportunidades aos indivíduos [...] e, muito, especialmente para a participação em processos decisórios relevantes para a regulação da vida coletiva [...] ela tem a ver com instituições sociais que permitem a existência de indivíduos autônomos (livres) e de indivíduos educados para a liberdade, a sua própria e dos outros. (SOUZA, 2006, p. 70).

É esse espaço de interrogação sem limites que denomina de “imaginário instituinte”, capacidade do coletivo e dos indivíduos de questionarem suas instituições. E ao questionarem criarem uma forma diferente de fazer, onde indivíduo e sociedade se auto-instituem em um fazer lúcido e refletido. Para Santos (2003, p. 51), por exemplo, Castoriadis “fornece elementos para pensarmos a crítica à concepção hegemônica de democracia”, pois em suas perspectivas estão contidos os elementos de “ruptura com tradições estabelecidas”. Obviamente que o sujeito, seja ele individual ou coletivo, não pode prescindir de formas e procedimentos de ação e nesse sentido concordo com Santos (2003, 2005) quando coloca como desafio à democracia aliar a forma à substância (autonomia do sujeito), de modo que esta última não perca seu protagonismo. Para Castoriadis o ideal autonomista recorre ao princípio da alteridade para pensar o coletivo, não sendo possível concebê-lo a partir da apropriação da dimensão política somente pelo viés do campo de disputa de poder. Portanto, à luz desses pressupostos qual é o sentido da existência de tantas engenharias institucionais de participação popular, sem que nos sujeitos não se faça detectar um novo *eidos* um novo sentido na relação do indivíduo com a sociedade de modo que se sintam sujeitos instituintes desta?

Com base no que foi visto, o presente estudo reuni elemento teórico-conceituais para incursionar pelo capítulo seguinte, que apresenta a cidade de Fortaleza, seu contexto sócio-político e as primeiras experiências do OP.

CAPITULO III – A CIDADE E O OP: CONTEXTUALIZAÇÃO E AS PRIMEIRAS EXPERIÊNCIAS

3.1 Fortaleza em números

Cidade costeira, com um extenso litoral banhado pela águas do Atlântico, dona de uma extensão territorial de 315 km² e uma população estimada em 2.447.409²⁰, correspondendo a 29% da população do Estado do Ceará, Fortaleza coloca-se em primeiro lugar no ranking das cidades mais densas do país, com 7.768 pessoas por km², superando São Paulo²¹. É também a segunda capital mais populosa do Nordeste (ficando atrás somente de Salvador-BA) e a quinta do Brasil, superando Porto Alegre-RS (capital que sediou a primeira experiência do Orçamento Participativo). O setor econômico que mais cresce e vem se mantendo na primeira colocação é o terciário, com intensa atividade de comércio e serviços, movimentando um Produto Interno Bruto - PIB na ordem dos 19.734.557 milhões e um PIB per capita de 8.309²².

Mesmo obtendo, no ano 2000, o primeiro lugar no Índice de Desenvolvimento Humano - IDH-M²³ no Estado do Ceará, não apresenta uma posição comemorável em relação aos demais municípios do Brasil ocupando a 915ª posição. A cidade do sol, da luz, das belas praias, contrasta com as desigualdades sociais que tecem seus fios por décadas de história. Ao discorrerem sobre os processos de favelização e formação de aglomerados subnormais na cidade, Pequeno e Aragão atentam para dados do censo de 2000 que segundo eles apontam:

[...] um total de 157 aglomerados, nos quais se encontram 82.771 domicílios. Estes números fazem de Fortaleza a terceira cidade brasileira em número de favelas, ficando atrás apenas de São Paulo e Rio de Janeiro. (PEQUENO; ARAGÃO, 2009, p. 91).

²⁰Dados obtidos do site IBGE, referentes ao Censo de 2010. Disponível em <http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm>, acessado em 10/11/2010.

²¹Dados obtidos do Jornal O POVO. Disponíveis em <http://www.opovo.com.br/app/opovo/fortaleza/2011/01/31/noticiafortalezajornal,2096194/fortaleza-se-torna-a-capital-mais-densa-do-pais.shtml>, acessado em 31/01/2011.

²²Dados referentes ao ano de 2005 retirados do Anuário do Ceará ano 2008-2009, p. 271, 272.

²³Dados obtidos do site do PNUD. Disponível em <http://www.pnud.org.br/atlas/tabelas/index.php>, acessado em 10/11/2010.

Um dado preocupante, que revela a triste fisionomia urbana desta metrópole é que em 2006 apresentou 35,78% da população em estado de pobreza, um percentual com decréscimo, se comparado ao ano de 2001(44,01%), mas ainda assim elevado. No tocante às condições de infraestrutura (água, energia, telefonia etc.), estas apresentam percentuais de serviços e abastecimento superiores a 60%²⁴, mantendo um fluxo progressivo de atendimento. Os indicadores de desemprego (correspondente à população de 10 anos ou mais desocupada) são animadores: durante todo o decênio os índices decresceram, saindo de um percentual de 11,94% em 2001 para 7,21% em 2006²⁵. Quanto aos indicadores educacionais a cidade tem apresentado uma pequena evolução em seu índice de desenvolvimento da educação básica – IDEB²⁶ atingindo uma média de 3,9 em 2009, superior a dos anos anteriores, mas ainda considerada baixa se comparada ao nível médio de desenvolvimento da educação básica (6,0) nos países integrantes da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). A taxa de escolarização do ensino fundamental em 2007 atingiu o percentual de 90,8% e a do ensino médio, correspondente ao mesmo período, 78,6%.

Os dados acima revelam que os indicadores sociais (emprego e renda, educação, saúde, infraestrutura etc.) de Fortaleza, no decorrer deste primeiro decênio do século XXI, vêm apresentando evolução positiva, principalmente, se comparados à década de 1990, alterando seu perfil social e econômico. Entretanto, estas melhorias não necessariamente representam condições desejáveis quanto à qualidade de vida dos cidadãos, uma vez que a cidade apresenta indicadores negativos de concentração de renda, permanência de pobreza e, sobretudo precariedade das condições habitacionais.

²⁴ Dados obtidos do Anuário do Ceará 2008-2009, p. 252.

²⁵ *Idem*, p 273.

²⁶ Dados obtidos do site do IDEB, disponível em <http://sistemasideb.inep.gov.br/resultado>, acessado em 10/11/2010.

3.2 Breve incursão pela trajetória política da cidade

A redemocratização no Brasil na década de 1980 foi palco de um novo ciclo político em Fortaleza. Até meados desta década a cidade atravessou um longo período não só sob a égide do regime autoritário, como também de um fenômeno bem característico da região Nordeste: o clientelismo, decorrente da própria configuração política do Estado do Ceará. Segundo Carvalho:

O conceito de clientelismo foi sempre empregado de maneira frouxa. De modo geral, indica um tipo de relação entre atores políticos que envolve concessão de benefícios públicos, na forma de empregos, benefícios fiscais, isenções, em troca de apoio político, sobretudo na forma de voto. (CARVALHO, 1997)

Do pós-64 até meados dos anos 1980 o governo do Estado do Ceará ficou sob o domínio de um “pacto político” – liderado por três coronéis do Exército: Virgílio Távora (1963-1966 e 1979-1983); Cesar Cals (1971-1975) e Adauto Bezerra (1975-1978). Tal fato se desfaz com a vitória do empresário Tasso Jereissati (da coligação PMDB, PCB, PC do B e PDC), que estreia na política nas eleições de 1986, assumindo o governo do Estado (1987-1991). É o início de significativas mudanças nas formas tradicionais de fazer política, dentre estas a tentativa de ruptura com os “apadrinhamentos políticos” e a formação de um quadro técnico-administrativo em detrimento de “posições tradicionais: lealdade ao regime político autoritário, o conservadorismo (a ideologia da ordem) e o beneficiamento próprio dos recursos públicos.” (ABU-EL-HAJ, 2002, p. 87).

No pós-85 as relações político-institucionais do Estado com o município passam a se desenhar sem qualquer convergência político-ideológica entre ambos. De um lado, a vitória de Maria Luiza Fontenele (1986-1988) do Partido dos Trabalhadores-PT para prefeitura de Fortaleza, com o discurso de uma “administração popular”. Esse acontecimento ganha visibilidade nacional, tanto pela dimensão simbólica do feminino – primeira mulher eleita para este cargo político na cidade – quanto pela inserção de um partido de esquerda no poder executivo. O cruzamento do discurso feminista e esquerdista dará a tônica do “fazer política”. Do outro lado, Tasso Jereissati, no governo do Estado, com ênfase no discurso

mudancista representando a ala empresarial e seus respectivos interesses: defesa da economia de mercado e propriedade privada, flexibilização do Estado etc.

O governo da prefeita Maria Luíza marcou-se pelo volume de problemas herdados (prefeitura endividada, folha de pagamento do funcionalismo público em atraso, serviços públicos deteriorados etc.), agravados pela falta de apoio político tanto do poder executivo (responsável por grande parte dos repasses dos recursos ao município), como do poder legislativo. Em 1989, elege-se para prefeito Ciro Gomes pelo PMDB, contando com amplo apoio do governador do Estado. Entretanto, Ciro permanecerá menos de um ano na gestão municipal, afastando-se em 1990 para concorrer ao governo do Estado, cargo para o qual se elege. Em seu lugar assume seu vice, o médico Juraci Magalhães, também do PMDB (1990-1992). Este governará o município por mais dois mandatos (1997-2000 e 2001-2004), intercalados pela administração de Antonio Cambraia (1993-1996), seu ex-secretário de finanças e candidato político, com promessa de uma administração continuísta.

A gestão de Juraci se beneficiará das conquistas advindas com a promulgação Constituição de 1988, que trouxe significativas mudanças no quadro institucional do Brasil, inclusive a elevação dos municípios e Distrito Federal à condição de entes federativos. Rompe-se uma lógica centralizadora circunscrita, até então, à União e estados. “O formato tradicional estabelecido pela Primeira República, associava União e estados, submetendo os municípios às diretrizes e ao domínio público estadual.” (CUNHA *et. al* p. 76, 2010). Essas mudanças estruturais, que conferem mais recursos e autonomia aos municípios, impactam diretamente em seu ordenamento burocrático-administrativo e na governabilidade em detrimento de formas tradicionais, transformando a relação dos municípios com os estados.

No governo do “Doutor Juraci” (como comumente era chamado) as reformas administrativas da Prefeitura marcam seu mandato. A primeira, aprovada pela Lei nº 8000 de 29 de janeiro de 1997 altera o modelo institucional com a criação, fusão e extinção de órgãos da administração direta e indireta. A reforma de maior visibilidade e impacto, cujos pressupostos se amparam no desenvolvimento de uma política de descentralização e intersetorialidade, será a criação das Secretarias Executivas Regionais:

Cada Secretaria Executiva Regional-SER tem a finalidade de proporcionar condições para a melhoria da qualidade de vida da população da região sob a gestão, prestando serviços municipais, identificando e articulando o atendimento às necessidades e demandas dos grupos populacionais, considerados em sua dinâmica de uso do espaço urbano e peculiaridades sociais, tanto no que diz respeito ao desenvolvimento territorial e ao meio ambiente como ao desenvolvimento social. (Art. 13, Lei 8000/97)

As “prefeiturinhas” (como foram denominadas, no início, as SERs) dividiram territorialmente a cidade em seis regiões administrativas denominadas de: SER I, abrangendo 15 bairros; SER II com 21 bairros; SER III: com 16 bairros; SER IV com 19 bairros; SER V com 16 bairros e por último a SER VI com 29 bairros²⁷. Internamente cada secretaria regional se organizou institucionalmente em: **assessoria** (jurídica, informática e planejamento), **diretoria** (regional administrativa, controle de execução orçamentária, administração de pessoal e controle de patrimônio) e **gerencia**. Esta última se dividiu em duas: 1) Gerencia de Desenvolvimento Territorial e Meio ambiente-GAMA: responsável pelo controle urbano, meio-ambiente, obras e serviços urbanos e 2) Gerencia de Desenvolvimento Social-GAS: subdividida em três distritos (saúde; habitação e trabalho; educação, esporte e lazer). (LEI nº 8000/97). Esse formato institucional do município sofre alterações no último quadriênio do prefeito Juraci Magalhães, com a segunda proposta de reforma administrativa que culminará na lei 8608/01, alterando consideravelmente a estrutura da administração pública municipal. Os oito órgãos que compunham a administração direta passam a totalizar treze, com o desmembramento da Secretaria de Desenvolvimento Social em cinco novas secretarias (Saúde-SMS, Educação e Assistência Social-SEDAS, Infraestrutura-SEINF, Meio-Ambiente-SEMAM e Desenvolvimento Econômico-SDE) e a criação da Controladoria Geral do Município – CGM e da Secretaria de Planejamento – SEPLA, esta última responsável pela execução orçamentária. Nas regionais, as gerencias se extinguem e o modelo institucional se ordena em: **assessorias, diretorias e distritos** (educação, saúde, assistência social e infraestrutura e meio ambiente). O encerramento do mandato de Juraci Magalhães em 2004 significou uma página virada na política fortalezense, o fim de uma trajetória no poder público municipal

²⁷ Mais informações sobre as SER são apresentadas no Capítulo IV.

que se estendeu por dez anos. Sai da gestão sem continuísmo, deixando uma enorme dívida pública.

Em 2004 uma nova página se abre e começa a ser escrita com a vitória de Luizianne Lins. Pela segunda vez a cidade elege uma mulher do Partido dos Trabalhadores-PT para a prefeitura de Fortaleza. Este foi um período de tensões e dissidências políticas, ocorridas dentro do próprio partido no município, desencadeadas pela formação de uma facção de militantes (liderada pela deputada estadual Luizianne Lins) que defendia candidatura própria para o partido. Esse posicionamento contrariava as deliberações do Diretório Nacional e de uma bancada de parlamentares petistas que apoiavam a candidatura do então deputado federal do PC do B, Inácio Arruda. O comprometimento assumido pelo PT com a candidatura de Inácio deveu-se a “um acordo de cúpula costurado no Palácio do Planalto, em Brasília, que previa que Inácio seria a ‘bola da vez’ eleitoral das esquerdas em Fortaleza.” (CUNHA e LIMA, 2004, p.12). A proposta de candidatura própria foi a vitoriosa na convenção do partido e Luizianne Lins, o nome escolhido para concorrer a gestão municipal.

As dificuldades não cessaram, pois o Diretório Nacional manteve-se firme em seu apoio à candidatura de Inácio Arruda. Em consequência, o partido sofre cisão no jogo de forças políticas, o que não o impede de concorrer em um segundo turno com o candidato do PFL (atual DEM), Moroni Torgan. Mesmo com disputas interna e externa acirradas, Luizianne vence as eleições com uma margem de 56,21% dos votos contra 43,79% de Moroni Torgan²⁸.

A gestão municipal de Luizianne Lins em Fortaleza experimentará um feito inédito de alinhamento político com a União e o governo do Estado do Ceará (com a vitória de Cid Gomes, do PSB aliado ao PT para governador nas eleições de 2006). E para fechar o ciclo de confluências políticas, contará com forte bancada de apoio na Câmara de Vereadores.

Ao assumir o governo do município implementa políticas orientadas para a criação de espaços institucionais de participação popular e mudanças no ordenamento político institucional. Diferente do gestor anterior opta por realizar aos poucos a reforma administrativa mediante a ampliação dos órgãos da administração

²⁸ *Idem*, p. 17.

direta e indireta. No decorrer de sua primeira gestão (2005-2008) seis secretarias municipais são criadas por lei complementar: Turismo – SETFOR (Lei nº 0024/2005); Esporte e Lazer - SECEL (Lei nº 0053/2007); Cultura – SECULTFOR (Lei nº 0054/2007); Direitos Humanos – SMDH (Lei nº 0022/2008) e ocorre o desmembramento da Secretaria Municipal de Educação e Assistência Social – SEDAS, em Secretaria Municipal de Educação – SME e Secretaria Municipal da Assistência Social - SEMAS (Lei nº 0039/2007). Entra, também, nesse “pacote” a criação da Secretaria Executiva Regional do Centro – SERCEFOR (Lei nº 0055/2007)²⁹ e a implantação da Secretaria Municipal de Defesa do Consumidor, criada ainda na gestão do prefeito Juraci pela Lei nº 8.740/03, mas só implementada na gestão da atual prefeita. No âmbito da administração indireta criam-se: a Fundação de Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza – HABITAFOR, a Autarquia de Regulação, Fiscalização e Controle dos Serviços Públicos de Saneamento Ambiental – ACFOR, a Ouvidoria Geral do Município e as Coordenadorias Especiais de Políticas Públicas para Mulheres e de Políticas Públicas para a Juventude.

A administração municipal sofre um crescimento considerável em relação à estrutura que se tinha na gestão anterior e esse inchaço incidirá diretamente sobre os cofres públicos, com despesas administrativas e de contratação de pessoal.

²⁹ A Secretaria Executiva Regional do Centro nasce da reestruturação da Secretaria Ordinária do Centro – SECE, criada no mesmo governo pela Lei Complementar de nº 0025/2005.

3.3 “Você construindo fortaleza bela”: o surgimento de um novo *ethos* político.

O novo governo municipal propõe instituir uma gestão democrático-participativa, imprimindo, na cena política, o selo da participação popular. Para tanto, três aspectos ganham relevo, neste governo, por seu ineditismo na cidade de Fortaleza. O primeiro se refere a construção de um novo ***ethos político***, o de governo popular. Em seu sentido *lato ethos* é “um termo emprestado da retórica antiga, [...] designa a imagem de si que o locutor constrói em seu discurso para exercer uma influência sobre seu alocutário.” (Dicionário de Análise do Discurso, 2004, p. 220). Essa definição encontra suas raízes nas concepções de Aristóteles para quem o *ethos* integra a trilogia das três provas de um discurso aliando-se ao *logos* e ao *pathos*. Para o filósofo, o lugar onde se produz a “imagem de si” é no discurso, no exercício da palavra, não destituída do componente moral e ideal, do modo de dizer e de expressar (com prudência, sabedoria, virtude) formando um corpo persuasivo capaz de gerar no outro credibilidade. Essa tese se contrapõe a outra corrente de pensamento (Cícero, Sócrates etc.) que coloca o *ethos* numa instância pré-discursiva, no qual “parece mais virtuoso, sincero e amável quando se é, de fato, virtuoso, sincero e amável.” (CHARAUDEAU, 2006, p.114). Não cabe ao presente estudo adentrar na seara filosófica acerca da “essência e aparência” por trás da construção da imagem de si, questão esta que alicerça as diferentes matrizes conceituais do termo *ethos*. Para o presente estudo, a compreensão que melhor se aplica ao referido termo está nas contribuições de Charaudeau (2006, p.115) para quem: “o sentido veiculado por nossas palavras depende ao mesmo tempo daquilo que somos e daquilo que dizemos”. Assim sendo, ele rompe o antagonismo do *ethos* pré-discursivo com o discursivo, os fusiona (o que sou mais o que digo ser). Essa fusão, que resulta na imagem de si construída pelo locutor, não se dá sem o olhar do outro:

O *ethos* relaciona-se ao cruzamento de olhares: olhar do outro sobre aquele que fala, olhar daquele que fala sobre a maneira como ele pensa que o outro o vê. Ora, para construir a imagem do sujeito que fala, esse outro se apoia ao mesmo tempo nos dados preexistentes ao discurso – o que ele sabe *a priori* do locutor – e nos dados

trazidos pelo próprio ato de linguagem. (CHARAUDEAU, 2006, p. 115)

Ou seja, eu construo minha imagem na relação que estabeleço com o outro, este também constrói uma imagem de mim pautada não só no que digo, mas em todo o meu trajeto de vida como ser social e empírico. Esse é o fio condutor sobre o qual surge a seguinte questão: que imagem o governo municipal, na figura da prefeita, constrói de si na relação com a população? Não pretendo, aqui, enveredar pelas condições de produção do *ethos* político, pois correria o risco de uma digressão para o campo dos estudos pragmáticos e de análise de discurso, mas tão somente destacar como a ideia de um “governo popular” moldura a nova fisionomia da gestão municipal.

O governo de Luizianne Lins se apropria tanto do discurso do “governo popular” – aquele que governa “com a população” e não “para a população” – quanto da imagem da prefeita – como mulher, militante, advinda dos movimentos sociais – para gerar no cidadão a crença em seu projeto democrático-participativo. A fala da Prefeita explicita bem a força da sua imagem na produção do *ethos* do governo popular,

[...] a gente que veio do movimento social, do movimento estudantil, do movimento sindical, do movimento comunitário, do movimento popular, viemos de onde vocês estão também. Viemos da participação popular, na mudança, na transformação dessa cidade, do estado do Ceará [...] (Prefeita Luizianne Lins, gravação realizada em 26 jun 2008).³⁰

Nestas palavras, o lugar social de (ser) militante de movimentos organizados parece sobrepor-se ao de (estar) gestora, ou melhor, o lugar da gestora divide espaço com o de “companheira”³¹, o que possivelmente fortalece o vínculo afetivo e o elo de identificação com a população.

³⁰ Gravação realizada pela pesquisadora no Instituto Municipal de Pesquisa e Recursos Humanos – IMPARH a propósito do evento de solenidade de posse dos delegados do OP de Fortaleza.

³¹ Muitos cidadãos se reportam a ela usando o termo “companheira”.

Se a ideia do empoderamento popular não se apresenta tão estranha aos movimentos organizados, fora destes a realidade pinta-se com outras colorações, atingindo públicos, muitos dos quais virgens de qualquer participação política. Ocorre que a imagem de um “governo popular” não necessariamente coincide com a leitura que a população dele faz. De acordo com Charaudeau ela nem sempre é:

[...] coincidente com o que o destinatário percebe, reconstruído ou construído; o destinatário pode muito bem construir um *ethos* do locutor que este não desejou como frequentemente acontece na comunicação política. (CHARAUDEAU, 2006, p. 116).

Determinados indivíduos podem, por exemplo, compreender a vitória do PT, ou seu projeto social como o momento propício para a melhoria de sua qualidade de vida (ganhar uma casa, conseguir um emprego, sanear a rua onde mora etc.). Logo, são processos que se apresentam complexos em razão da transversalidade de olhares e sujeitos produzindo diferentes sentidos da realidade. Mas, predomina nessa imagem de si o propósito de fazer com que o indivíduo se perceba como ator desse processo e enxergue no governo o reflexo de si, um espelho, onde ao olhar para ele (governo), o indivíduo se reconheça. O dizer acerca do “empoderamento popular” situa o povo como agente político responsável pela construção da cidade. Como se observa na fala da prefeita:

Uma Fortaleza justa e bela pressupõe o engajamento amoroso de todos nós em nossos afazeres específicos. (...) Como sujeitos históricos e habitantes do espaço da cidade, nos tornamos cidadãos e cidadãs que contagiamos as casas, edifícios, praças; ruas e calçadas, rios, riachos e lagoas com nossos sonhos, desejos e necessidades (...). Deixando em tudo a marca de nosso tempo, a marca de nosso jeito de fazer política e de exercer o poder na cidade. (PMF, 2005, p.5)

O forte apelo emocional, afetivo (*pathos*), que, também, pode-se encontrar nos *slogans* de campanha e do governo: “Você construindo uma Fortaleza Bela” e “Por amor a Fortaleza”, volta-se para o cidadão e o torna protagonista, insuflando o sentimento de amor à cidade; afinal, como diz o ditado: “quem ama cuida”. Há na citação acima, além do componente afetivo, o componente moral de conceber uma

cidade justa e bela e com ela estabelecer uma relação de amor. Torná-la bela é ato de quem nela habita, de quem ocupa seus espaços e a torna viva; a cidade revela-se espaço de práticas sociais, memória, histórias, vidas. O belo é um ato de criação, paixão, amor. A palavra cidadão, nesta perspectiva, denota um sentido bem mais amplo que o atribuído pela racionalidade do pensamento moderno, o de homem portador de direitos civis e políticos; retoma-se o significado originário (Grécia ateniense), no qual cidadão é o indivíduo dotado de *virtu* que participa e delibera sobre os assuntos da cidade - não é quem a habita, mas quem a constitui.

Em outra fala a Prefeita acrescenta: “a Fortaleza bela, verdadeira, é a Fortaleza do povo de Fortaleza. Essa é a Fortaleza mais bela que nós temos, é a alma do nosso povo”³². Em todos estes dizeres, a tônica recai no vínculo simbiótico entre cidade-cidadão, não havendo o cidadão fora da cidade e nem a cidade ausente de seus cidadãos, nem, tampouco, uma relação de anterioridade de um em relação ao outro.

Outro dizer persiste na mesma perspectiva; entretanto, assumirá outra tônica:

[...] a verdadeira construção é a construção que vem do povo, que o povo entende, participa, compreende cobra, mas ao mesmo tempo **é sujeito dessa construção**. Vocês para nós são pessoas tão importantes quanto o nosso secretariado. Por quê? Porque são **vocês que estão hoje dando a direção política dessas obras** que vocês estão entendendo que são importantes para o bairro. E a responsabilidade é muito grande aqui em função disso. (grifo meu) (Prefeita Luizianne Lins, gravação realizada em 26 jun 2008).

Aqui, o peso das palavras, como, por exemplo, o de afirmar que o povo dá a direção política das obras, pode depor contra o próprio governo ou “jeito petista de governar”. Não se trata mais da afirmação ou defesa de um princípio de soberania que integra a imagem democrático-popular, mas de uma afirmação proveniente de uma dada realidade empírica: nós (governo do PT) não só nos “dizemos” governo democrático-participativo, mas “fazemos” esse governo democrático-participativo. Como essa imagem governo-povo está diluída em seus dizeres, não há uma demarcação clara do que seja um ou outro, sugerindo a referência a ambos. O incomodo desta citação não reside, propriamente, no conteúdo ideológico, mas no

³² Prefeita Luizianne Lins, gravação realizada em 26 jun 2008.

modo como este se forja no dizer da prefeita, já subtendendo o cidadão-fortalezense como sujeito auto-instituente da cidade. Destarte, o *ethos* do governo popular não só fala “para”, mas “por” este indivíduo-cidadão, encarnando-o. O *ethos* aqui não deixa de cumprir seu papel de buscar estabelecer um elo de credibilidade e identificação, porém mais que isso dá efetividade a uma ação que não necessariamente está se cumprindo (a transformação do cidadão em agente deliberante).

O segundo aspecto remete à implementação de espaços institucionais da participação popular mediante um conjunto de mecanismos e instrumentos, tais como: Plano Plurianual Participativo³³, Orçamento Participativo, Plano Diretor Participativo, Plano Municipal de Educação Participativo, conferências municipais e fóruns sociais. Os dois primeiros aconteceram logo no início da gestão municipal (2005), seguidos, no ano subsequente, do processo de elaboração do PDP.

Os espaços participativos erguem seus alicerces e se constroem preservando, de certo modo, a manutenção do *status quo* da máquina burocrático-administrativa pública, que mantém suas estruturas intactas, ainda que não incólumes às implicações provocadas pelo fenômeno da participação popular na cidade. Ou seja, o “jeito petista de governar” não engendra os mecanismos de participação por dentro da estrutura administrativa, mas, nas mediações. O que isso quer dizer? Criam-se equipes técnicas e coordenações fora dos quadros efetivos da gestão pública, contratam-se consultorias para o assessoramento técnico e formativo destas equipes³⁴ (não do quadro efetivo da gestão pública), improvisam-se espaços para alocação das equipes de trabalho e ao invés de se criarem rubricas orçamentárias para manter esta estrutura, os gastos são mantidos com recursos de outras fontes (ver capítulo V, item 5.2). Ou seja, a montagem de uma estrutura paralela não deixa de ser uma alternativa capaz de agilizar a criação de mecanismos participativos, mas não necessariamente redundante numa mudança no núcleo rígido do sistema, nos pilares burocráticos administrativos. E esse fato repercutirá negativamente nos processos participativos, principalmente no estabelecimento de

³³ O Plano Plurianual de Fortaleza foi o primeiro, no Brasil, a ser realizado com a participação da população.

³⁴ É o caso das contratações pela Prefeitura: do Instituto Polis para prestar consultoria à execução do Plano Diretor Participativo de Fortaleza e da PUC-SP para a execução do Plano Plurianual Participativo - PPA e do Orçamento Participativo - OP.

interfaces da população com o governo e a operacionalização das ações. (ver capítulo V).

Ao debater acerca da prática de gestão pública administrativa no Brasil Rodrigues bem coloca:

É como se ela tivesse montada para funcionar a serviço da lógica segundo a qual ela foi criada e para consolidar uma cultura administrativa cristalizadora da ideia de que a máquina administrativa do Estado permanecerá imutável a despeito dos objetivos imediatos e estratégicos das classes sociais representadas pelas forças políticas componentes do governo. Essa ditadura da máquina administrativa impõe-se a ponto de resistir às mudanças de governo. (RODRIGUES, 1999, p. 31)

Essa citação torna-se mais interessante por partir de um ex-prefeito de uma capital brasileira. A fala revela claramente que subjacente à necessidade de se criar uma estrutura da participação paralela está o conformismo ou pessimismo em desconstruir, segundo o autor, uma “cultura administrativa cristalizadora”. A burocracia pública mais parece um monstro, o qual deixá-lo quieto e buscar outros percursos tornou-se a melhor alternativa. A fala de um dos coordenadores do OP em Fortaleza soma-se a essa questão:

[...] eu tinha uma dúvida e até hoje tenho. Se essa perspectiva de transformação socialista, ela pode vir com a revolução ou com os quadros partidários adentrando no Estado, por dentro do Estado? **Ficou provado para mim que dificilmente se consegue qualquer tipo de reforma mais de base, por dentro dos quadros do Estado, por dentro das bases do Estado, tamanha dificuldade que o Estado e todos o seu aparato** proporciona ao OP. (grifos meus) (Entrevista com Coordenador de gestão da informação, em 09 mar 2010)

Essas falas revelam a difícil convivência de um governo que se pretende “popular”, com um formato cristalizado de administração pública não concebida nos moldes de um projeto democrático participativo. Destarte, os espaços institucionais de participação veem-se forçados a se acomodarem aos trâmites dos processos administrativos, os quais é preciso conhecer, entender e aceitar. O tempo para a realização das atividades participativas no interior desses espaços (OP, PDP) é

inversamente proporcional ao tempo burocrático-administrativo da gestão pública. O entendimento de que é nesta última onde o “nó aperta” é compartilhado não só entre os cidadãos, mas no interior do próprio governo, como podemos perceber na fala da Coordenadora do OP:

Eles [delegados e conselheiros] sabem das dificuldades que a prefeitura tem para desapropriar uma área, para encontrar um terreno grande para construir, por exemplo, um hospital em determinadas áreas, que as empresas emperram as negociações. (Entrevista com Coordenadora Geral, JORNAL O POVO, em 25 nov 2006)

A conformação a essa lógica acaba por gerar uma situação de ambiguidade, pois seria de se esperar de um governo popular a ruptura com os elementos organizadores e funcionais da política tradicional.

O terceiro e último aspecto inovador reside no protagonismo dos segmentos sociais. As representações dos segmentos sociais far-se-ão presentes nos próprios quadros do governo. Logo, no primeiro ano da gestão municipal são criadas coordenadorias de segmentos sociais (mulher, população negra, juventude, deficientes, idosos, GLBT etc.) interligadas diretamente ao gabinete da prefeita, todas elas constituídas com o objetivo de pensar políticas públicas específicas. Tomam a frente dessas coordenadorias muitas lideranças de movimentos sociais. Estas exercerão um papel preponderante no sentido de mediar a interlocução dos movimentos sociais com a gestão pública.

Um fato observável e curioso é que o uso da expressão “segmento social” parece ter se estabelecido nas instâncias institucionais de participação popular, em detrimento do termo “movimento social”. Este último ao adentrar estes espaços se segmenta, assim como seus integrantes que se apresentam como pertencentes a um dado “segmento” da sociedade (e isso não significa pertencer necessariamente a um movimento social). Então, pode haver, e essa observação se aproxima menos de uma afirmação do que de um olhar hipotético, o enfraquecimento do capital simbólico dos movimentos sociais³⁵. O termo “segmento” mobiliza outros conteúdos

³⁵ Compartilho da concepção de Gohn (1997, p. 251) de movimentos sociais: “são ações sociopolíticas construídas por atores sociais coletivos pertencentes a diferentes classes e camadas

simbólicos e semânticos – sentido estático e fracionado, como parte de um todo que ali está – em detrimento da ideia de identidade coletiva e mobilidade, que o termo movimento sociais denota. Ainda que a agenda dos movimentos sociais (rotina de suas atividades) acabe se imiscuindo nas atividades programáticas do governo, é inegável o destaque das temáticas de gênero, etnia, orientação sexual etc., na pauta institucional. Essa constatação remete a outra a de que o momento de transição do governo, não foi somente político-partidário; novos atores entram em cena resignificando suas práticas na aprendizagem de outras.

Estes três aspectos que apresento como inéditos na história política da cidade (*ethos* do governo popular, espaços institucionais de participação popular e o protagonismo dos segmentos sociais) são relevantes para a evolução da temática aqui proposta, circunscrita ao fenômeno da participação no Orçamento Participativo, e se farão presente no decorrer deste estudo. Pois este fenômeno se assenta em um contexto sócio-político no qual não estão ausentes conflitos de forças sociais, simbólicas e políticas. Nesse sentido, elementos que se apresentam como inovadores - e não se trata, aqui, de negar sua positividade – não eliminam as diferenças que surgem quando o modo tradicional de fazer política de uma dada sociedade é provocado. Portanto, interessa a dimensão subjetiva das condições político-ideológicas que se apresentam nesse contexto histórico, pois é a partir dela que podemos encontrar elementos capazes de fortalecer ou fragilizar as práticas participativas. Entendidas estas por seu viés pedagógico, ou seja, como prática capaz de constituir uma subjetividade deliberante.

Esse contexto, que se ampara nos três aspectos destacados acima como inaugurais, revela o quanto o possível pode não estar tão próximo do desejável. E as contingências que se apresentam não se restringem a questões de ordem técnica ou política, ou a uma estrutura econômica que tudo subsumi e reifica. Vale lembrar que um projeto político não preexiste como totalidade já pronta e instituída, como diria Castoriadis (1992): ele é uma “unidade aberta fazendo-se a si mesma” e só se faz através e por meio de seus indivíduos (e suas intenções, afetos e representações).

sociais, articuladas em certos cenários da conjuntura socioeconômica e política de um país, criando um campo político de força social na sociedade civil. As ações se estruturam a partir de repertórios criados sobre temas e problemas em conflitos, litígios e disputas vivenciadas pelo grupo na sociedade. As ações desenvolvem um processo social e político-cultural que cria uma identidade coletiva para o movimento. Esta identidade é amalgamada pela força do princípio de solidariedade e construída a partir da base referencial de valores culturais e políticos compartilhados pelo grupo, em espaços coletivos não-institucionalizados.”

Como já foi mencionado no capítulo II, a interiorização de um projeto democrático-participativo é um processo que reivindica a constituição de um imaginário individual e coletivo. Uma sociedade não existe somente como rede de significações. No entanto, ela não existe fora das redes simbólicas. É importante não confundir a interiorização com a internalização: esta última trata da incorporação de uma ideologia pelo indivíduo, mas que nele não se realiza, apenas a absorve, como uma espécie de catequese política, onde os preceitos são absolutizados e essa prática é associada a uma pseudotomada de consciência.

3.4 Antecedentes do OP Fortaleza

O trajeto de gestação e implementação do Orçamento Participativo em Fortaleza vinga no primeiro ano da nova gestão municipal, em 2005. Mas, antes de o OP integrar o programa de governo do PT, já havia em Fortaleza a partir de 1999 (ainda na gestão de Juraci Magalhães), sob a coordenação da ONG CEDECA (Centro de Defesa da Criança e do Adolescente), um projeto voltado para participação de crianças e adolescentes no tema do orçamento municipal, esse projeto privilegiará as atividades de monitoramento dos orçamentos públicos do município, propondo mudanças e fiscalizando. Como bem esclarece sua coordenadora, que o deixará para assumir a coordenação geral do OP Fortaleza:

A gente tinha reuniões, construía propostas de emendas à lei orçamentária e levava isso pra fazer um trabalho de 'lobbi'. Começamos a fazer isso com o intuito maior de levar recursos para a área do atendimento à infância, depois a gente viu que seria muito interessante se as crianças e adolescentes pudessem propor políticas, dizer para onde esses recursos deveriam ir. Então era um projeto piloto, a gente trabalhava com cinquenta adolescentes que eram formados o ano todo sobre o que é orçamento, políticas públicas e ao final eles construía propostas de emendas e a gente ia trabalhar isso no parlamento, para que uma delas entrasse e a gente conseguisse remanejar mais recursos pra essa área do atendimento à infância. (Entrevista com a Coordenadora geral do OP, em 24 set 2009)³⁶

³⁶ Entrevista cedida à pesquisadora por um pesquisador da temática do OP Fortaleza, em março de 2010.

A partir do exposto duas considerações merecem destaque o fato do OP Fortaleza não partir de um marco zero, já existindo, mesmo que de forma germinal, ações que fertilizavam a temática da intervenção popular no orçamento público. E, curiosamente, o primeiro público a ser provocado por esse debate ser o de crianças e adolescentes.

A concepção do OP propriamente dita inicia-se em 2004, em pleno período de campanha eleitoral, com a formação de um grupo de estudos composto por militantes do partido e simpatizantes do “projeto democrático-participativo.”

Com a ida da candidata para o segundo turno, a ideia passou a tomar corpo e ganhar dimensões mais concretas, o grupo de estudo saltou da discussão para a ação estabelecendo contatos com experiências de outros estados. A preocupação maior concentra-se no domínio de uma metodologia capaz de estruturar e fazer funcionar o OP, como bem expressa um dos coordenadores³⁷: “Já estava decidido no programa de governo o que seria colocado na cidade [...], mas não se tinha ideia de como.” Segundo a coordenadora geral, o primeiro contato deu-se com a coordenação do OP do Recife, mediante a realização de um seminário realizado na sede do comitê eleitoral do Partido dos Trabalhadores. Com a vitória do PT consumada em Fortaleza, os contatos se estreitam e intensificam. Convidados da cidade de Porto Alegre, como Raul Pontes e Ubiratan de Souza³⁸, fazem-se presentes para expor suas experiências, durante um seminário, conforme informou a coordenadora geral do OP.

As parcerias só foram firmadas de fato com pessoas que encabeçaram a coordenação do OP de São Paulo durante o governo da prefeita Marta Suplicy, de 2001 a 2005. A proximidade com a equipe de São Paulo se deve, dentre outras razões, ao fato deles terem implantado o OPCA (Orçamento Participativo para Crianças e Adolescentes), experiência priorizada pela equipe de Fortaleza. Afinal, foram as crianças e adolescentes o primeiro público sensibilizado, na cidade, a conhecer e se interessar pelo orçamento público, com o objetivo de fazer valer seus direitos. Em março de 2005 um convênio de consultoria é celebrado com a Pontifícia Universidade Católica - PUC-SP, envolvendo um grupo de três consultores: um

³⁷ Coordenador de Gestão da Informação do OP.

³⁸ Ex-Secretário de Orçamento e Finanças desta municipalidade no governo de Olívio Dutra no período de 1999 à 2002, pessoa que esteve à frente do primeiro desenho do OP e da experiência estadual do Rio Grande do Sul.

coordenador geral (Félix Sanchez), um consultor responsável pela implantação do OP criança e um outro responsável pelas atividades formativas. A consultoria concentrou suas atividades em três eixos: 1º) assessoria técnica: referente a orientações metodológicas para a proposta de um formato institucional de OP e a criação de uma estrutura institucional de suporte a essas ações; 2º) atividades de formação³⁹: com o objetivo de formar multiplicadores (profissionais ligados à coordenação do OP) e o público de delegados e conselheiros; 3º) por último, avaliação dos quatro anos do OP⁴⁰: pesquisa⁴¹ realizada pelos consultores da PUC-SP, com o apoio da equipe técnica do OP de Fortaleza, para investigar o nível de mudança na cultura política dos participantes (delegados e conselheiros) com a experiência do OP Fortaleza. Este último momento registra o encerramento do convênio com a PUC-SP, com vigência até julho de 2008.

O processo de execução do Orçamento Participativo, em seu primeiro ano, inicia-se, excepcionalmente, tarde (agosto de 2005), em razão de outro desafio que se interpõe à equipe: a implantação do primeiro Plano Plurianual Participativo do Brasil, segundo relata a coordenadora geral:

E no começo a gente tinha outro desafio ainda, a gente estava no ano onde é feito o PPA e a gente queria muito realizar um PPA participativo. E ai foi um grande bolo porque a gente não tinha exemplos, Porto Alegre não tinha feito, Recife não tinha feito. Então, a gente olhou um para o outro e disse: vai ter que inventar aqui uma metodologia. Também não tinha ainda um grupo de representantes da sociedade civil para fazer isso e isso terminou resultando numa coisa que a experiência de Fortaleza precisava resgatar que foi um grupo dentro da própria gestão chamado de GT da Participação, era um grupo de trabalho com representantes de várias secretarias e foi com esse grupo, na verdade, que se desenhou como seria o PPA participativo. A gente tinha gente da Secretaria de Desenvolvimento Econômico – SDE, da Fundação de Cultura – FUNCET, da

³⁹ Os temas contemplados na formação versavam sobre: trilogia orçamentária (Plano Plurianual, Lei de diretrizes Orçamentárias e Orçamento Público), histórico do OP no Brasil, princípios fundantes do OP, metodologia de funcionamento, desenho institucional e regimento interno.

⁴⁰ Encontro realizado no Instituto Municipal de Pesquisa e Recursos Humanos-IMPANH, realizado em 18 de set de 2008, contou com a presença de: delegados, conselheiros, técnicos, pesquisadores do OP de Fortaleza, representantes de organismos coletivos etc. Todo o encontro foi gravado pela pesquisadora.

⁴¹ O Grupo de consultores optou pela avaliação qualitativa, utilizando como metodologia a análise de discurso, com a técnica do 'Discurso do Sujeito Coletivo – DSC de Lefebvre e Lefebvre.' Os procedimentos metodológicos contaram com a formação de grupos focais e perguntas direcionadas para a apreensão da importância do OP. A análise deu-se a partir da gravação das falas dos diferentes agentes que participam do OP (delegados, conselheiros e participantes).

Secretaria de Educação e Assistência social-SEDAS⁴². Isso foi muito importante por que foi dessa maneira e com o pouco de informação que a gente tinha sobre o OP que a gente pensou o momento do PPA. (Entrevista com a Coordenadora Geral, 14 out 2008)

Logo, a realização do PPA⁴³ contou com a mesma equipe que integrará a coordenação do OP (composta por um quadro reduzido de técnicos) em conjunto com o GT da Participação. Todo esse processo ocupou o primeiro semestre do ano de 2005, findando com a formulação do documento orçamentário plurianual, encaminhado para aprovação na câmara legislativa.

No caso da experiência de Fortaleza, não se pode dizer que foi criada uma estrutura institucional para a execução do OP. À medida que este foi se elaborando, elaborava-se concomitantemente uma estrutura institucional de suporte. A máxima: “aprender fazendo e fazer aprendendo” foi levada as últimas consequências. Como bem coloca um dos coordenadores, acerca de como esse processo foi engendrado: “[...] a gente não tinha um projeto todo formado. Assim, já de longo prazo, a gente foi construindo isso ao longo do tempo. [...]”. (Entrevista com o Coordenador de Articulação, 19 de maio de 2010). Logo, as reações de estranhamento, de contato com algo novo, as dificuldades de se movimentar no interior deste processo, de saber de fato que mecanismo é este, não são algo detectável somente na instância dos participantes, mas de toda equipe de suporte técnico.

Apesar de a coordenação do OP contar com um quadro reduzido de técnicos, a mobilização frente aos órgãos da administração pública resultando na adesão de representantes das secretarias municipais ao GT da Participação, fez a diferença, principalmente, no sentido de viabilizar recursos financeiros para a realização das atividades participativas. A coordenação do OP, por não existir formalmente, não poderia contar com uma rubrica orçamentária própria, nem haveria como, no primeiro ano, criá-la. Coube, portanto, às secretarias o rateamento de custos para a realização das assembleias:

⁴² Com a reforma administrativa ocorreu o desmembramento da Assistência Social que passou a ter uma secretaria própria – Secretaria Municipal de Assistência Social – SEMAS – e a Educação – Secretaria Municipal de Educação – SME.

⁴³ Neste período, ainda não havia sido formalizado o convênio com a consultoria da PUC, apenas contatos e orientações informais.

[...] a gente tem uma secretaria que fazia o contrato para aluguel de som e cadeiras e outra que vinha com os carros, porque tem que ter um suporte muito grande, a gente não tem aqui como Recife que trabalha com mega contrato de uma empresa produtora de evento. (Entrevista com a Coordenadora Geral, 14 out 2008)

Entretanto, a implantação do OP Fortaleza não contou com o apoio político e financeiro da totalidade de secretários da administração municipal, uma parte deles não via com “bons olhos” a criação de espaços de participação popular. Isso se deve a tradicional prática de negociação e distribuição de cargos políticos entre os partidos coligados, mas não necessariamente convergentes do ponto de vista político-ideológico, como bem expressa a fala deste coordenador:

[...] Na hora da composição dos cargos políticos prioritários do primeiro, segundo e terceiro escalão você nota mesmo a diferença de posicionamentos político e ideológico e isso resvalou no OP. Você tinha o OP ali brigando para as coisas serem feitas e respeitadas e você tinha outras secretarias que não levavam o OP a sério como deveria ser levado [...]. Você conseguia identificar claramente, por exemplo, os aliados. Então, ficava o bloco das pessoas que não estavam nem ai para o OP, ou não estavam tão atentos, e tinha um outro bloco de pessoas ali que brigavam contra essa luta. Eu posso citar aqui que tinha como aliado do OP o: HABITAFOR, você tinha a SDE, você tinha a FUNCI, a SEMAS, a SME e outras que não estavam muito ai como a SEMAM, SMS, algumas regionais com vários e vários problemas mesmo. (Entrevista com o Coordenador de gestão da informação, 09 mar 2010)

Esse fato dificultou a congregação de forças no interior da própria gestão. Os poucos recursos para a realização tanto do PPA como do OP afetam, também, o processo de divulgação na cidade. O racionamento de dinheiro fez com que o primeiro contato da gestão com a população, para inteirá-la acerca desse novo espaço de participação, não ocorresse por via direta. Optou-se por contactar lideranças comunitárias e líderes de movimentos organizados, cabendo a estes, mediante reuniões comunitárias⁴⁴ e de segmentos sociais, a tarefa de repassar aos seus o que compreenderam por OP, segundo relato de um coordenador do OP:

⁴⁴ Em determinadas reuniões comunitárias e de segmentos sociais organizadas pelas lideranças para informar a população acerca do OP (objetivos, forma de organização e funcionamento etc.), os articuladores e monitores das regionais se faziam presentes para prestar esclarecimentos.

[...] a mobilização do OP é a partir das entidades, é a partir das associações dos bairros, sindicatos, do movimento social, desde que **o governo não tem dinheiro ou não tem dinheiro suficiente pra fazer as peças publicitárias.** (grifo meu) (Entrevista com Coordenador de gestão de informações, 09 mar 2010.)

Essa metodologia de abordagem - que faz das lideranças agentes interlocutores e articuladores desse processo e, por conseguinte, porta-vozes – favoreceu, de certa forma, a concentração de poder na figura do líder que agora será delegado e/ou conselheiro; tanto que dos nove conselheiros e delegados entrevistados para a presente pesquisa apenas um entrevistado não era liderança. Essa constatação se confirma na fala dos próprios coordenadores:

[...] eu acho que fica o desafio de o delegado ser realmente alguém que leve o retorno, que dê retorno à população, fica o desafio também de pra esse delegado, **que é um líder comunitário**, que também tem seus vícios, pra que ele deixe isso [...]. (grifo meu) (Entrevista com a Coordenadora geral, em 24 set 2009)⁴⁵

Ao denominar de “líder comunitário” o representante do OP (delegado/conselheiro) a coordenadora subtende o predomínio dessas “lideranças” na representação. Na fala de outro coordenador essa situação se desenha de forma mais polarizada configurando blocos de poder:

[...] se tinha duas organizações bem declaradas no OP, uma era o MCP (Movimento dos Conselhos Populares), quando eu falo de MCP estou falando da primeira gestão: 2005, 2006, 2007 até meados de 2007. [...] então se tinha dois blocos bem caracterizados era o MCP e o outro a Federação de Bairros e Favelas, então, os que eram aliados, ligados, líderes comunitários que se conheciam de outros carnavais, de outras datas, costumavam se reunir pra poder disputar os votos contra outras entidades e isso eu via diariamente, cotidianamente nas assembleias do OP. Críticas políticas que um grupo fazia ao outro. (Entrevista com Coordenador de gestão da informação, em 09 mar 2010).

⁴⁵ Entrevista cedida à pesquisadora por pesquisador do OP Fortaleza em março de 2010.

A citação acima revela um quadro já configurado no interior do processo de execução do orçamento em decorrência da forma como foram estabelecidos os contatos iniciais. Um exemplo bem característico se observa na fala deste delegado:

Eu tive contato com a informação de que ia existir o OP através de um movimento que existia em fortaleza na época. Que foi um dos grandes responsáveis pela eleição da Luizianne que era o MCP (Movimento dos Conselhos Populares), que ele passou a existir antes mesmo de ela se eleger. Foi uma das bases de apoio pra eleição dela e através desse movimento que eu participava, eu soube antes da implementação do OP que ele iria existir. E como movimento organizado nós nos interessamos pelo assunto e fizemos contato com a prefeitura, convidamos a pessoa que iria ficar responsável pelo OP que era a Neira de Moraes e ela veio até uma reunião do Movimento explicar o seria esse OP que iria ser implantado em Fortaleza **e na oportunidade eu e uma outra pessoa ficamos oficialmente como representantes do movimento no OP.** então antes de existir o OP a gente já tinha informações de que ele existiria. E assim por diante eu já estava assim, indicado pelo movimento juntamente com outra pessoa que iríamos ser os representantes. (grifo meu) (Entrevista com delegado E, em 24 mai 2010)

O grifo na citação destaca a força do movimento (MCP), seu poder de definir representações para determinadas comunidades. Ou seja, os debates e definições, neste caso, não ocorreram entre a população, mas no interior do próprio movimento. Há uma trincheira formada por movimentos sociais e associações separando gestão e população e agindo de modo que nenhuma interlocução se estabeleça sem antes passar por seu crivo. Essas práticas encontram resistência na dinâmica do OP (ver capítulo V).

As primeiras assembleias⁴⁶, que ocorrem em 2005, têm por objetivo definir demandas para o orçamento de 2006, eleger delegados e conselheiros, mas, principalmente, abrir um debate com estes representantes eleitos acerca da elaboração do regimento interno do OP. Coube à coordenação apresentar um modelo que sofreu modificações. Mas, em linhas gerais permaneceu o mesmo. Ou seja, o caráter auto-regulamentador não se fez tão ativo prevalecendo em sua maioria as cláusulas do modelo proposto pela coordenação do OP. A vigência do documento regimental só veio a vigorar a partir do ano de 2006.

⁴⁶ Neste ano de 2005 as assembleias ainda não se dividem em preparatórias e deliberativas, há um único momento para a escolha de delegados, demandas e elaboração do regimento interno.

No capítulo seguinte, discorrerei acerca da elaboração e consolidação do formato institucional do OP e do *pari passo* dos processos participativos.

CAPÍTULO IV – A EXPERIÊNCIA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM FORTALEZA: LIMITES E AVANÇOS

4.1 Os bastidores da participação popular: quem estrutura e organiza o OP

O formato institucional do OP em Fortaleza foi se desenhando pelos bastidores. Imaginar um mecanismo de participação popular institucional como o Orçamento Participativo requer pensar não somente em sua forma de organização e funcionamento interno, mas também, que organismo externo o faz funcionar. Como foi dito no capítulo anterior, esse processo foi se construindo: as coisas foram se elaborando e o somatório de ideias, vontades e intenções aos poucos foram ganhando novos contornos. Assim ocorreu, por exemplo, com a criação da Coordenação do OP⁴⁷. O nome até sugere certa imponência, mas, sua constituição sequer partiu de um ato de criação institucional (decreto ou portaria). A coordenação acomodou-se em um pequeno espaço físico na sede da Secretaria de Planejamento – SEPLA, lugar onde, historicamente, o orçamento da cidade foi concebido: salas pequenas, silenciosas e fechadas. Este ambiente contrastará com outro bem atípico, o da equipe do OP, composta por jovens, muito dos quais acadêmicos ou recém formados, sem vínculo efetivo com a gestão municipal. O clima de ativismo e constante movimentação de gente poderia quebrar a rigidez do órgão público.

Essa coordenação geral é responsável por viabilizar o OP Fortaleza e se organizará em cinco sub-coordenações, cada qual assumindo um conjunto de atividades específicas. São elas:

- ✚ **Coordenação de Formação** - responsável pela formação técnica e política dos participantes, delegados e funcionários envolvidos no OP;

⁴⁷ A criação da Coordenadoria do OP não resultou na elaboração de um regimento interno próprio. Portanto, não há nenhum documento discriminando suas funções e atribuições; somente um organograma explicitando suas sub-coordenações (citadas abaixo). Todas as informações advêm de material publicitário e conversas com pessoas da equipe técnica, o que dificulta a confiabilidade das informações, pois diante do dinamismo das mudanças os materiais se tornam desatualizados.

- ✚ **Coordenação de Campo** - coordena as atividades em campo: reuniões comunitárias, assembleias preparatórias e deliberativas, reuniões com delegados e conselheiros; cuida da logística dos encontros, além de monitorar o trabalho dos técnicos (articuladores) das regionais.
- ✚ **Coordenação de Comunicação** - responsável pela mídia do OP, publicidade, material de formação e divulgação;
- ✚ **Coordenação de Segmentos Sociais** – responsável por todas as atividades ligadas aos segmentos sociais (população negra, juventude, GLBT, idoso, mulher e deficiente físico, criança e adolescente).
- ✚ **Gestão de informação** – gerencia o banco de dados do OP, realiza o cadastramento dos delegados, cuida da organização das atas das assembleias e coordena todas as informações geradas no OP, bem como os levantamentos estatísticos.

Com o passar do tempo, as sub-coordenações constituem equipes, fixando um formato mais uniforme em sua composição: um coordenador, um auxiliar de coordenação e estagiários (média de dois para cada coordenação). Mas, nem sempre foi assim, como se percebe, por exemplo, no relato desse Coordenador de Formação:

[...] quando houve a seleção para o cargo de coordenador ou coordenadora de formação, aí pela informação, pelo que eu descobri, ela é formada por uma pessoa. [...]. Só tinha uma pessoa, a X, aí quando eu entrei, eu entrei justamente, não para somar com a X, mas pra substituir a X, que ela tava saindo [...]. Eu só sei que eu passei um tempo onde era somente eu mesmo dentro da Coordenação de Formação. [...]. Então eu sempre trabalhava junto com outras coordenadorias ou coordenações. (Entrevista com Coordenador de Formação, 04 jun 2010)

Esse fato aconteceu no ano de 2007, ou seja, até este período a Coordenação de Formação só contava com uma única pessoa. Isso se deve, também, às condições impostas pela burocracia da administração pública. Como não ocorreu formalmente nenhuma criação de cargos, funções e setores para o OP,

não se justificava administrativamente uma grande contratação de terceirizados e estagiários nos quadros públicos. E esse fato remete à questão, abordada no capítulo anterior, acerca da criação de uma engenharia da participação popular funcionando paralela à administração pública, mas, ambigualmente, totalmente dependente de sua burocracia (normas, fluxos de processos, procedimentos etc.). Esta última não a reconhece, porque não a identifica no interior do sistema. Ela só é capaz de identificar algo que é formalmente constituído. Essa situação é percebida e sentida por muitos como revela esse Coordenador de Campo:

[...] eu acho que o problema da administração pública é meio grande no sentido, eu não diria só no sentido burocrático, as pessoas colocam muito isso, mas no sentido da mudança mesmo que você precisa fazer dentro da administração para favorecer a participação popular. [...]. (Entrevista com Coordenador de Campo, 19 mai 2010)

Essa fala traduz a dificuldade da equipe do OP, que atua no interior da gestão pública, em fazer com que esta “favoreça” algo que, do ponto de vista institucional, não é reconhecido. Isso faz com que soe até estranho falar de “espaços institucionais da participação”. Os próprios indivíduos que compõem o grupo de trabalho se sentem pertencentes à coordenação do OP, mas não se reconhecem pertencentes a um corpo administrativo sobre o qual quase nada conhecem e com o qual debatem frequentemente, por se sentirem impotentes diante dos problemas que se avolumam.

Além de um núcleo de coordenação geral localizado na Secretaria de Planejamento – SEPLA, formam-se, também em 2006, sub-coordenações do OP nas Secretarias Regionais Executivas-SERs, compostas por um articulador e quatro monitores. É atribuído a estas um conjunto de importantes responsabilidades na área de sua demarcação geográfica. São os monitores e articuladores que estabelecem o contato direto com a população; agendam reuniões comunitárias, nos bairros e comunidades para falar sobre o OP; fazem o mapeamento dos lugares de realização das assembleias; realizam a divulgação do evento; dão informações e organizam todo o material produzido nas assembleias. Entretanto, as sub-coordenações nas regionais não gozam, entre si, das mesmas condições de infraestrutura, as quais ficando à mercê da vontade política do Secretário da

Regional. De sua anuência dependem as adequadas condições de espaço físico (capaz de possibilitar reuniões e o atendimento à população), recursos materiais (móveis, computadores, impressoras, material de escritório etc.), recursos humanos (contratação de pessoal para o trabalho de monitoria e articulação) e transporte (transportar os articuladores para o trabalho de campo e, em alguns casos, transportar a população de um determinado bairro para assembleias mais distantes daquela localidade).

É nas sub-coordenações das regionais onde ficam, inicialmente, arquivados os documentos produzidos nos ciclos de assembleias (cadastro dos participantes e demandas aprovadas), para só depois serem encaminhados à coordenação da gestão da informação, onde são transformados em livro de demandas, o qual cada delegado e conselheiro tem acesso, para o momento de negociação e controle de todos os serviços e obras demandados.

Em conversa informal com um dos monitores de uma das regionais foi segredado que somente a partir do ano 2008 passou-se a ter, naquela regional, o cuidado e o interesse em adotar a prática de fotocopiar documentos (cadastros dos participantes em assembleia, propostas classificadas e não classificadas, dentre outros, concernentes aos anos de 2005 e 2006.). Isto pode ser um claro indício de ausência de sistematização destes dados pela própria SER, podendo sugerir, também, falta de interesse dos técnicos da regional no tratamento e apropriação das informações. Nas conversas ocorridas ao longo desta pesquisa eram frequentes as respostas evasivas quando o assunto remetia à obtenção de dados e informações mais precisas.

As rotinas de trabalho, na coordenação geral, são definidas a partir do planejamento anual das atividades, realizado a cada fim de ano, com toda a equipe de profissionais, e reavaliado todo semestre. A cada início de semana a coordenação se reúne com sua equipe interna para discutir as atividades da semana, o mesmo devendo ocorrer nas regionais. Mensalmente uma reunião é realizada articulando todas as equipes (SEPLA e regionais) para tratar de assuntos diversos.

4.2 O Orçamento Participativo e o poder legislativo

A proposta de implementar o Orçamento Participativo em Fortaleza acirrou os ânimos na instância do legislativo, no período concernente à revisão da Lei Orgânica na Câmara Municipal⁴⁸. Assim, os anos de 2005 e 2006 renderam um debate político em torno da garantia legal da participação popular na gestão orçamentária, o que resultou na inclusão de um artigo na LOM cujo texto estabelece que:

Fica assegurada a participação da comunidade, a partir das regiões do Município, nas etapas de elaboração, definição e acompanhamento da execução do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, observado o que estabelece o art. 6º⁴⁹ desta Lei Orgânica. (LEI ORGÂNICA DE FORTALEZA, Seção II, Art. 173, § 2º)

Esta conquista resguarda a gestão orçamentária participativa na forma da lei, mesmo vindo a assumir, em governos posteriores, diferentes configurações. No entanto, essa lei não significa a formalização do OP (formato institucional) como instituição pertencente ao corpo administrativo do município. Como ilustra a fala da coordenadora geral:

O que a gente não aposta muito é de ter uma lei que defina como é que dever ser o procedimento, tem experiências muito ruins disso, porque a lei fica velha, a participação é muito dinâmica, todo ano se cria novas formas, se aprofunda. Você tem como no Peru uma lei que diz tudo como deve acontecer, ela agora ficou obsoleta, a população está pronta para fazer muito mais e a lei lá diz o meio de participação que se garante. A gente de fato não prega a bandeira da

⁴⁸: [...] 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)

⁴⁹ 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.

formalização disso não. (Entrevista com a coordenadora geral, em 14 out 2008)

Mesmo não havendo uma lei do OP, sua existência, pelo menos nos anos iniciais, causou desconfortos para o legislativo⁵⁰. Entretanto, uma questão a se problematizar, mesmo que tangencialmente neste estudo, diz respeito à procedência deste “desconforto”. Ele advém do fato de a vereança sentir ameaçada a legitimidade de sua representação política? Ou essa ameaça é proveniente do comprometimento de suas bases eleitorais, uma vez que o empoderamento de lideranças e população local cria zonas de tensões (ver capítulo V) com práticas clientelistas e de favoritismo de vereadores nas comunidades? Já na instância do legislativo a existência do OP não modifica as atribuições e funções de um vereador, nem minora sua capacidade legal de intervir (emendas) no projeto orçamentário do município.

No caso de Fortaleza a aprovação, pelo legislativo, dos primeiros Planos de Obras e Serviços do OP transcorreu sem consideráveis alterações. É o que relata o presidente da Câmara dos Vereadores, na época, Tim Gomes em entrevista a um jornal local:

Nós aprovamos o Orçamento aqui na Casa basicamente da maneira como veio da Prefeitura. De R\$ 2,6 bilhões do Orçamento, somente R\$ 74 milhões foram de emendas. Então, é um percentual pequeno, já que em outros parlamentos esse valor chega a quase 50%. **‘Mas nós acordamos isso com a prefeita [Luizianne Lins], com o coordenador político (Waldemir Catanho) e com o líder da prefeita, vereador Guilherme Sampaio [PT], para não modificar o planejamento da Prefeitura’**, afirmou o presidente da Câmara, Tim Gomes (PHS). (grifos meus) (JORNAL O POVO, CADERNO DE POLÍTICA, 14 dez 2006).

De acordo com a citação, a aprovação no legislativo dependeu mais de um acordo político da prefeita com suas bases aliadas do que propriamente da força política da “vontade popular”. Isto foi favorecido, na época, em razão de o presidente

⁵⁰ O presente estudo não reuniu elementos empíricos capazes de fornecer uma análise mais apurada do impacto do OP na representação política do legislativo, justamente por não ser este o propósito desta tese.

da Câmara dos Vereadores pertencer ao mesmo partido político da prefeita e a bancada aliada do governo ser maioria.

4.3 O passo a passo dos processos participativos

4.3.1 As Áreas de Participação

Este item objetiva mostrar o passo a passo da participação popular, em todo o trajeto de elaboração do orçamento público municipal, do modo mais descritivo possível, sem, no entanto, abster-me de expressar comentários decorrentes de um olhar sociológico. Em síntese, pretendo desenhar a dinâmica do OP de forma que ela se torne mais visível, mesmo para quem não pode vê-la.

Por seu primeiro momento ocorrer pelas vias da participação direta, com a realização de Assembleias Preparatórias e Deliberativas (territoriais, de segmentos sociais e crianças/adolescentes), o primeiro passo da Coordenação do OP em 2005 foi o zoneamento da cidade em áreas de participação⁵¹, primeiramente para contemplar as assembleias do Plano Plurianual Participativo – PPA e na sequência, as Assembleias Preparatórias e Deliberativas do OP. A primeira distribuição espacial das APs, em 2005, foi realizada pelo GT da Participação, pois as equipes das regionais ainda não existiam. Segundo informações obtidas pelo ex-coordenador de gestão da informação, a distribuição dessas APs obedeceu a critérios⁵² que tiveram por objetivo diminuir as disparidades socioeconômicas e populacionais existentes entre elas. O primeiro critério foi o populacional: em cada regional fez-se uma subdivisão de bairros⁵³, por proporção populacional, a fim de que todas as APs, no

⁵¹ A pesquisadora procurou documentos no qual constassem os critérios de distribuição das APS, mas nada foi formalmente elaborado e documentado.

⁵² As informações sobre IDH e índice populacional utilizadas pela Coordenação do OP para determinar os critérios de distribuição das APs foram retiradas de um documento elaborado pela Secretaria de Planejamento do Município-SEPLA - ainda na vigência da gestão Juraci Magalhães e que continuou sendo alimentado e alterado pela atual gestão - denominado: “Fortaleza em números” (banco de dados sobre a cidade). Segundo informações da Assessoria de Comunicação da SEPLA concedida à pesquisadora, esse estudo até 2004 utilizou indicadores do Censo 2000 do IBGE. A partir de 2006 foram agregados indicadores de outras instituições (SINE-IDT, IPECE etc.).

⁵³ A quantidade de bairros que constitui uma AP é variada, bairros com grande extensão territorial e populosos como, por exemplo, Jangurussu, Conjunto José Walter, Conjunto Ceará, Mondubim, Granja Portugal, formam uma única AP.

interior de cada regional, possuíssem um número populacional aproximado. O segundo foi o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH): o critério populacional foi pensado juntamente com o perfil socioeconômico de cada bairro buscando, também, no processo de formação de agrupamentos de bairros o equilíbrio socioeconômico entre as áreas.

Um terceiro critério que não contou com o auxílio de indicadores, mas foi discutido conjuntamente com técnicos da Fundação de Habitação de Fortaleza – HABITAFOR, diz respeito aos aspectos físicos e infraestruturais (dunas, morros, rios, saneamento, transporte, iluminação, pavimentação etc.) dos bairros, que poderiam dificultar ou facilitar a acessibilidade dos indivíduos às assembleias. Somase a eles a existência de lugares capazes de comportar um número elevado de pessoas nas assembleias.

A partir de 2006, com a criação das equipes do OP nas regionais as Áreas Participativas ficaram sob sua responsabilidade. Essas equipes não mais obedeceram aos dois primeiros critérios para a criação de novas APs, passando a valer suas impressões acerca do melhor lugar para a realização das assembleias – considerando: condições de acessibilidade, necessidade da população e poder de articulação política de certas lideranças - e a capacidade de apoio técnico de cada regional para o atendimento à população. O aumento anual dessas áreas nos três primeiros anos não resultou de uma ação programada para ocorrer.

Tabela 1 – Números de Áreas Participativas e bairros por Secretaria Regional referente ao ano de 2007 e 2008.

REGIONAL	NÚMERO DE APs	NÚMEROS DE BAIRROS
SER I	06	15
SER II	07	21
SER III	06	16
SER IV	05	19
SER V	12	16
SER VI	15	29
TOTAL	51	116

Fonte: PMF/SEPLA - 2008

No ano de 2005 o OP iniciou-se com 14 áreas de participação distribuídas pelas seis regionais, esse número elevou-se em 2006 para 40 áreas e em 2007 atingiu a quantidade de 51 áreas, mantendo-se estável desde então.

4.3.2 As Assembleias

O segundo passo inicia-se com o ciclo das assembleias do OP que se dividem em dois tipos: **preparatórias** (com função didático-informativa) e **deliberativas** (destinadas à deliberação de demandas sociais e escolha dos delegados). Ambos os tipos se subdividem em: **territoriais**, quando ocorrem nas áreas participativas e de **segmentos sociais**, quando ocorrem por segmento social (idoso, mulher, jovem, população negra, gays, lésbicas, bissexuais e transexuais). Esse primeiro ciclo é aberto a participação direta de qualquer cidadão.

As primeiras assembleias a serem realizadas são as preparatórias (ver Figura 2). Meu primeiro contato com uma AP deu-se aos 26 dias do mês de fevereiro 2008, no Centro de Cidadania João Marçal, localizado na Regional I, no bairro da Barra do Ceará, uma região bastante conhecida, de fácil acesso e com intenso fluxo de transporte coletivo. O local é bastante amplo e arejado, contendo uma quadra de esporte coberta, escolhida para a realização do evento, com expectativa para receber um grande número de pessoas. Na quadra, as cadeiras ficavam enfileiradas e direcionadas para um pequeno palco improvisado com caixas de som, microfones, telão, uma grande mesa e cadeiras, além de um espaçoso e arborizado pátio por onde as pessoas trafegavam e se encontravam enquanto o evento não começava. Por todo o local se presenciava a exposição de murais e cartazes com fotos de OPs anteriores, de obras e serviços em execução e executadas. Ao lado dos cartazes havia sempre um funcionário da regional disposto a dar explicações ou esclarecer dúvidas dos participantes. A ideia parecia ser possibilitar a transparência das informações.

Logo na entrada da quadra, funcionários da prefeitura orientavam os participantes a se dirigir para o cadastramento; lá preenchiam uma ficha contendo nome, telefone, endereço e instituição vinculada. Somente após o cadastro a pessoa recebia o crachá identificador, sem o qual não poderia votar. O público era bem

variado: alunos do turno da noite da escola anexa ao centro, mulheres, homens, idosos, crianças, totalizando 400 pessoas, segundo informe de um dos funcionários. Antes de o evento iniciar-se, rondei o lugar, passei a tirar fotos, olhar cartazes, trocar informações com determinados funcionários, observar o movimento das pessoas chegando e se acomodando ao lugar. O interessante é que dificilmente, para não dizer raramente, um indivíduo chegava sozinho; a grande maioria vinha em grupo, sendo perceptível o entrosamento das pessoas, a intimidade com o local.

Com o passar dos minutos o clima descontraído dividia terreno com o desconforto da espera detectado nos semblantes impacientes dos participantes. Já eram 19 horas e nada do evento, que estava agendado para as 18h, começar. Nesse interregno não pude me furtar da oportunidade de aproximação com certas pessoas e os poucos minutos dedicados a esses contatos foram enriquecedores. Geralmente iniciava a conversa perguntando como tomaram conhecimento do OP e porque estavam ali, não deixava de me apresentar, dizer quem eu era e o porquê de estar ali. Conversei primeiramente com três mulheres, que ali se encontravam com 60 famílias, todos ocupantes de um terreno nas proximidades do Colégio Liceu. Denominavam-se de “invasores” e tinham por objetivo reivindicar moradia; demonstravam revolta e uma postura de afrontamento ao governo. Nenhuma delas sabia o que era o OP, sabiam apenas que ali era um lugar onde podiam reivindicar casa. Conversei também com um jovem casal, era a sua primeira vez no OP, foram à assembleia por influência do filho estudante da escola anexa, estavam curiosos porque não tinham nenhum conhecimento acerca do evento. O café e a água já escasseavam e continuava a saga por “papos” interessantes. Em momentos de descanso, no qual por minutos achei que fosse desligar as antenas da observação, ledô engano! Ao me acomodar na arquibancada de cimento da quadra, por calculados instantes, não pude deixar de ouvir a conversa descontraída de alunos do Projovem⁵⁴, preocupados em anotar coisas. Aproximei-me e perguntei por que estavam no evento. Responderam que o professor lhes havia passado um trabalho em equipe sobre o OP. Por último, conversei com um grupo de quatro mulheres do

⁵⁴ PROJOVEM (Programa Nacional de Inclusão de Jovens) é um programa do Ministério da Educação - MEC em parceria (convênio) com as prefeituras das capitais visando: a aceleração da aprendizagem para conclusão do 8º ano, inclusão digital e qualificação profissional básica. O jovem que se integra ao programa também ganha um incentivo mensal de R\$ 100,00 (recursos da União repassados por convênio). Ver site do MEC disponível em http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=1708&catid=209, acessado em 31/01/2011.

bairro Jardim Iracema que como os outros, estavam participando pela primeira vez de uma assembleia do OP, do qual ficaram sabendo através da associação comunitária de sua comunidade. A conversa foi interrompida com a abertura do evento, por volta das 19h: 30.

Um dado curioso é que todas as pessoas com as quais conversei estavam no OP pela primeira vez. Suponho que essa vacância de reincidentes nas assembleias preparatórias se justifique em razão do próprio objetivo desta, que é preparar, iniciar o indivíduo no OP. Uma vez que este se apropria do processo metodológico – ou, como muitos conselheiros dizem: “do caminho das pedras” – não se sente motivado a ver tudo novamente. Já as lideranças comunitárias, os conselheiros e delegados têm “cadeira cativa” nas assembleias, justamente por assumirem a função de mobilizadores.

O evento foi aberto com uma apresentação cultural de fantoches e em seguida deu-se a composição da mesa pelo Secretário de Planejamento do Município, o Secretário de Finanças, o Secretário Executivo da Regional I e a Coordenadora Geral do OP. A composição da primeira mesa contou com a fala de boas vindas do Secretário Regional, o qual aproveitou o tempo que lhe cabia para apresentar as atividades de obras e serviços demandados do OP que estavam em execução. Falou da dificuldade dos processos administrativos, das dotações orçamentárias e dos encaminhamentos futuros. Na sequência, a coordenadora do OP proferiu um discurso de acolhida.

Em razão do adiantado da hora e de prolongados discursos introdutórios, muitas pessoas se dispersaram, umas saindo para conversar no pátio, outras indo embora. A primeira mesa desfez-se para a composição da segunda e só então se deu início ao momento didático-formativo, primeiro com o Secretário de Finanças versando sobre a concepção de orçamento público, de receita e despesa pública, de fontes de recursos do município e seu processo de arrecadação etc., fazendo uso de uma linguagem didática e acessível à população. O último momento foi reservado ao *pari passu* do OP, a explanação de seu processo metodológico, incluindo-se aí estrutura, organização e funcionamento em todas as suas etapas de execução. Nesse instante, foi notório o esvaziamento e era incontável o número de cadeiras vazias. Mães indo embora por conta de seus filhos pequenos, homens e mulheres pelo acúmulo de cansaço depois de um dia intenso de trabalho, donas de casa por

deixarem tarefas domésticas e adolescentes pelo tardar da hora. Cheguei anônima, mas anônima não saí, conheci pessoas, conversei, algumas me deram um sorriso ao irem embora, outras acenaram de longe e outras não vi mais. A impressão que ficou é que o OP é um lugar desconhecido para muitas daquelas pessoas, mas nem por isso estranho.

Esse delongado registro de impressões e de descrição do ambiente de uma Assembleia Preparatória conjuga elementos que pude encontrar em todas as cinco assembleias que frequentei. Como, por exemplo, os rituais de solenidade (variando a presença ou ausência de uma ou outra autoridade do poder público); o mesmo formato (a pauta do encontro segue sempre a mesma sequência); dispersão de pessoas, esvaziamento, falta de conhecimento sobre o que significa o OP etc. Por outro lado, reúne elementos que, também, podem diferenciá-las, pois cada assembleia é única: a depender da localidade, haverá muitas ou poucas pessoas; determinados encontros são mais organizados que outros; divulgam mais informações que outros, são mais prolongados e cansativos que outros etc.

A realização das Assembleias Preparatórias é um processo que dura aproximadamente duas semanas. Ao longo desse período dar-se-ão as assembleias territoriais e de segmentos sociais, que têm um caráter informativo e formativo, focando-se em quatro objetivos principais: 1) repassar à população noções conceituais acerca do orçamento público, 2) discorrer sobre os princípios norteadores do orçamento participativo, 3) explicar a metodologia do evento e 4) prestar contas à população.

Devido ao fato de atraírem público bem mais reduzido que as Assembleias Deliberativas, a partir de 2008, a quantidade de preparatórias realizadas na cidade foi diminuída: de uma por Área Participativa (territorial) a uma por regional e de uma por segmento social a uma para todos os segmentos sociais.

Finda a etapa preparatória, iniciam-se as Assembleias Deliberativas ao longo de um período com duração de aproximadamente três meses. Esta etapa tem dois objetivos: 1) apresentação, votação e classificação das propostas, subdivididas em 12 eixos temáticos (esporte e lazer; cultura; educação; saúde; segurança;

assistência social; direitos humanos; habitação; transporte; infraestrutura; meio ambiente; e direito ao trabalho e renda.); 2) escolha dos delegados⁵⁵.

A quantidade de participantes nessas assembleias varia conforme um conjunto de fatores: divulgação, acessibilidade ao local e, obviamente, disponibilidade de tempo dos cidadãos. Há regionais que contratam ônibus ou vans para o transporte da população. Na grande maioria, os encontros ocorrem em escolas públicas do município, sendo comum a liberação das aulas no turno da noite com orientação para os alunos participarem do OP.

Diferente das Assembleias Preparatórias, as Deliberativas, comumente, inflamam os ânimos de seus participantes. Este momento, segundo normas regimentais, não é aberto a qualquer tipo de manifestação. Contudo, a atmosfera temperamental de pessoas e grupos dissidentes e insatisfeitos dá a tônica de determinados encontros, transcendendo qualquer tentativa de domesticação dos ânimos. Além do que a Assembleia Deliberativa é o único espaço de manifestação direta de indivíduos-cidadãos, não-delegados e não-conselheiros, para exporem suas frustrações com a não execução das obras, como assim externa um deles:

Gente! Olha várias coisas a gente botou no OP de 2005 até 2008, infelizmente nada foi atendido, nada! [...]. Então isso não pode ficar assim. E ainda tem que aceitar? Queremos que seja cumprido aquilo que entrou no OP em 2005 até 2008. Não é isso gente? [...].⁵⁶

Chamou-me a atenção uma Assembleia Deliberativa realizada no Conjunto Palmeiras (Regional VI). O clima tenso e agitado esquentou a temperatura local, com lideranças do Movimento de Conselhos Populares (MCP) dentre outras; muitos cartazes de protesto, hinos de luta, depoimentos inflamados, tudo em protesto contra a não execução de demandas aprovadas e segundo eles, caídas no esquecimento.

O mecanismo de funcionamento das Assembleias Deliberativas (territoriais e de segmentos sociais) é mais complexo que o das preparatórias, justamente por ser

⁵⁵ Podem ser escolhidos delegados de segmentos sociais nas Assembleias Deliberativas territoriais, no entanto não podem ser escolhidos delegados territoriais nas Assembleias Deliberativas de segmento.

⁵⁶ Desabafo de um delegado na Assembleia Deliberativa territorial da regional V, em 20 mai 2008. Evento gravado pela pesquisadora.

este o momento de proposição e classificação das demandas. Até 2007, bastava um voto para garantir a classificação de uma proposta (somente a proposta sem votação era desclassificada, ou seja, anulada). A partir de 2008, o método de classificação muda, exigindo o mínimo de 15 votos dos participantes cadastrados no evento. A mesma sistemática se aplicará à escolha de delegados, com a diferença no número de votantes, que se eleva para 20. O que provocou estas mudanças? Em conversa informal com o coordenador de campo, verifiquei que três fatores contribuíram para a modificação nesta metodologia: a) o reconhecimento de que um voto não tem peso para expressar uma necessidade coletiva; b) o excesso de propostas repetidas e mal elaboradas ou fora da alçada municipal e c) o excesso de demandas encaminhadas às secretarias da administração direta dificultando a agilidade no processo.

O novo formato gera implicações para a dinâmica de funcionamento do OP, principalmente nas assembleias territoriais, reivindicando do proponente maior poder de articulação com as pessoas. É neste momento que entra o papel da associação ou liderança comunitária como gerenciadora desse processo. Mesmo havendo um intenso trabalho de mobilização executado pelos técnicos das regionais, são essas lideranças que aglutinam as pessoas, as orientam e catalisam suas demandas. Como as assembleias se organizam em áreas e cada área contém vários bairros e cada bairro pode congrega diversas associações comunitárias, facilmente se acirram os mecanismos de competição. As fronteiras não se delimitam apenas pelo espaço físico, mas, também, pelo espaço simbólico das relações afetivas e de poder. (ver capítulo V).

Após fala inicial de um técnico explicando a metodologia do encontro, inicia-se a proposição e cadastramento de demandas por qualquer cidadão. Esse momento se organiza da seguinte forma: primeiro – cada proposta é cadastrada em uma ficha⁵⁷ constando dados do seu proponente. Em seguida, essa ficha é transcrita para um cartaz juntamente com um número de identificação⁵⁸. Segundo – o proponente apresenta e defende a proposta com o cartaz em mãos para permitir aos participantes não só ouvi-la, como lê-la e anotar sua numeração.

⁵⁷ Essa ficha é um documento de controle das demandas do OP e fica sob responsabilidade da coordenação do OP.

⁵⁸ Esse número de identificação deve constar na cédula de votação.

Quando as demandas por obras e serviços se circunscrevem a uma dada localidade, o proponente é orientado a especificá-la o máximo possível, como se percebe nesta proposta:

[...] a nossa proposta é a melhoria do transporte da linha de ônibus que sai do Conjunto Palmeiras, Parque Santa Maria e Santa Filomena, que esse ônibus, ele venha fazer um percurso nas ruas do Santa Filomena atendendo os moradores da Rua São João, rua Luciano Alves, Jovina Perisse e Recanto das Flores.⁵⁹

Nesta fala, a proponente especifica até as ruas que a linha de ônibus deve contemplar. A demanda se apresenta bem detalhada, servindo a um determinado grupo de pessoas. Em outra proposta os termos são vagos, como se observa:

Boa noite! Meu nome é Y, a minha proposta é um pedido de cem moradias para pessoas carentes que vivem em área de risco, a maioria em casa alugada. Então a minha luta é 100 moradias para as minhas pessoas. O meu número é o 21 e se Deus quiser nós vamos conseguir.⁶⁰

Nesta última, a proponente não aborda a localidade das casas e nem situa que área de risco é essa, apenas solicita 100 casas para as “suas” pessoas. Nesta mesma assembleia um indivíduo chegou a solicitar: “apenas duas casas para o Palmeiras e o Grande Jangurussu.” Então, não há pesos nem medidas na proposição de obras e serviços, as demandas surgem com as mais variadas feições: detalhadas ou vagas; grandiosas ou ínfimas; bem redigidas ou mal elaboradas. Ora para uma rua, um bairro, comunidade ou cidade. Tem em comum a esperança de serem realizadas.

Após a apresentação de cada demanda, esta é fixada em parede ou mural de acordo com seu eixo temático, em local que permita sua fácil visualização e o trânsito de pessoas. Após essa etapa segue-se o momento da votação e apuração das urnas. Esse processo é coordenado por técnicos do OP, com a fiscalização de dois participantes voluntários.

⁵⁹ Fala de um participante propondo demanda em uma assembleia deliberativa territorial da regional V, em 20 mai 2008. Evento gravado pela pesquisadora.

⁶⁰ *Idem.*

Cada participante cadastrado na assembleia recebe duas cédulas de votação, uma para escolha das propostas e outra para a escolha do delegado. A primeira permite que se vote em até três propostas, desde que sejam de eixos temáticos diferentes, por exemplo: saúde, educação e habitação. Na cédula, as demandas votadas se organizam segundo a prioridade atribuída por cada participante, variando de 01 a 03 a pontuação⁶¹.

A proposta que atingir 15 votos é automaticamente classificada. Entretanto, seu número de classificação, no quadro geral das demandas, baliza-se em três critérios de pontuação: a) votação: demandas que obtiveram o maior número de pontuação na votação; b) população: quanto mais populosa uma regional maior pontuação terá a proposta. Os dados populacionais são baseados nas informações do IBGE. Como o último censo data do ano 2000, os cálculos se orientam pelos percentuais de projeção (taxa de crescimento anual); c) renda: quanto à renda, o inverso lhe garante vantagem; uma regional com população de menor coeficiente de renda terá maior pontuação. O coeficiente de renda baseia-se na quantidade de chefes de família que recebem até meio salário mínimo a cada 10.000 habitantes em cada bairro. Esses dados também provêm do IBGE.

No quadro geral das pontuações, prevalecem com maior peso as classificadas por voto. O cálculo destes três indicadores (voto, população e renda) obedece a uma escala crescente de um a quatro; quanto mais próximo de quatro, maior a pontuação. Esse cálculo se faz pela regra do quartil, com o somatório de todos os pontos que a proposta da regional obteve, dividido por quatro. A título de exemplificação se uma dada proposta em uma regional obteve 100 pontos, as 25 mais votadas naquela regional recebem 4, as 25 menos votadas recebem 1 e o resultado é sempre multiplicado por 2. Essa sistemática é de difícil compreensão tanto para os delegados e conselheiros como para os próprios técnicos; nem todos a entendem.

Finda a etapa das propostas, inicia-se a escolha dos delegados⁶². O processo de escolha de delegados é bem mais simples que o de demandas, o participante interessado em se candidatar se inscreve, adquire uma numeração e

⁶¹ Proposta nº 01 tem 03 pontos; nº 2 tem 02 pontos e a nº 3 tem 01 ponto.

⁶² Enquanto o processo de escolha de delegados ocorre, as propostas são simultaneamente contabilizadas e seus resultados disponibilizados em telão no mesmo evento, por ordem de pontuação nas votações.

expõe publicamente as razões de sua candidatura. Aquele que obtiver 20 votos é eleito⁶³. Na cédula de votação o participante só tem direito a escolher um delegado. Não há um limite de representante a ser eleito por assembleia, cada 20 participantes elegem um delegado.

Concluídas todas as assembleias, a Coordenação do OP se responsabiliza em sistematizar as demandas classificadas em um caderno de propostas, no qual são separadas por eixo e ordenadas pelo número de pontos. Só então são distribuídas a todos os conselheiros do OP e a todas as secretarias da administração municipal (dividas por eixo temático). Estas últimas se encarregam de analisar a viabilidade técnica, financeira e jurídica da demanda.

4.3.3 O Fórum Regional de Delegados e o Conselho do OP

O encerramento das assembleias fecha o ciclo da participação direta, para dar início ao terceiro passo: o da atuação dos delegados e conselheiros. Os primeiros compõem o Fórum Regional de Delegados (as), cujas atribuições incluem o acompanhamento e a fiscalização do OP. São eles que, junto com os conselheiros, debatem, acompanham e fiscalizam todo o processo de execução do Plano de Obras e Serviços, tendo o dever de repassar todas as informações às comunidades locais. No Fórum Regional se elegem os conselheiros para compor o Conselho do Orçamento Participativo – COP, órgão máximo de deliberação.

O quarto passo são as reuniões do COP (Conselho do Orçamento Participativo), geralmente realizadas no início do segundo semestre. Os conselheiros (territoriais, segmentos sociais e criança/ adolescentes) são submetidos a um “rojão” diário de aproximadamente duas semanas consecutivas, com todos os encontros realizados no período da noite, o que torna as tarefas bem mais cansativas. Há um limite de faltas toleradas sem justificativas (duas faltas). Muitos, para não desistirem ou atrasarem, chegam diretamente do trabalho. As reuniões são organizadas por eixos temáticos⁶⁴, cada eixo se vincula a uma secretaria –

⁶³ Segundo normas regimentais, os candidatos a delegado por segmento social nas assembleias territoriais se elegem apenas com três votos.

⁶⁴ A depender do volume de demandas, pode ocorrer a apresentação de um ou mais eixos para cada encontro (ex: turismo e transporte).

representada na figura do secretário e equipe técnica - esta responsável por repassar aos conselheiros a análise de viabilidade (técnica, financeira e jurídica) das propostas com alterações ou não. Nunca eixos de grande volume de demandas são agendados para a mesma reunião.

Em cada abertura se dá a composição da mesa com a presença de um coordenador, um moderador de tempo e o relator da ata. As duas primeiras funções são exercidas alternadamente por um conselheiro e um representante da prefeitura, mudando a composição a cada reunião. Após a abertura, passa-se a palavra ao secretário (ou representante) da pasta administrativa responsável pelo eixo temático, que, de praxe, fala, com brevidade, acerca da situação das obras e serviços de sua alçada administrativa, para só então expor as demandas viabilizadas⁶⁵. Concluído o momento de apresentação das secretarias municipais, abre-se o debate para apreciação dos conselheiros, momento em que se iniciam as “negociações”. A negociação é a tentativa de reversão, ou não aceitação das triagens feitas pelos órgãos da prefeitura.

A filtragem é o resultado da seleção das propostas, realizada, segundo um conselheiro entrevistado, por “pessoas de direito”, ou seja, pessoas dotadas de competência técnica para decidir sobre a viabilidade da demanda. Por outro lado, há o reconhecimento desse mesmo conselheiro do poder da “negociação” para reverter uma situação “aparentemente” decidida, como se depreende das palavras desse mesmo entrevistado:

Na rediscussão nós temos autonomia de fazer mudança. Só que nós temos que falar de onde vai sair o dinheiro, pra onde vai o dinheiro, aí a gente pode fazer dentro daquele campo, tá entendendo? Se há a viabilidade, se há o recurso, então a gente só faz esse exercício de mudança. Então, às vezes uma proposta que não é viável ela se torna viável de acordo com a verba disponível naquele campo, entendeu? (Entrevista com Conselheiro E, em 15 mai 2008)

A negociação é um momento próprio dos conselheiros, na qual qualquer alteração ou nova proposta faz-se sem consulta à comunidade, apenas com seus pares. Negocia-se de todas as formas: redução no número de casas solicitadas,

⁶⁵ A nulidade de propostas por ocorrer por problemas de: redação (texto confuso, proposta mal elaborada etc.) e demandas fora da competência do município.

remanejamento de uma linha de ônibus, encurtamento de um trecho a ser pavimentado, tipo de capacitação etc. Para um conselheiro, não é confortável receber a notícia de um “não”; este ressoa como violação do seu direito deliberativo, como se o tivessem destituído do lugar (decisório) que o colocaram. Como explicar esse “não” à comunidade? Como fazê-la entender? Frases como: “o que vou dizer para a minha comunidade?” refletem o papel e a função atribuída àquela representação, ou seja, a concepção de como lidar e responder pela coisa pública se modifica nesse espaço. Na fala de um delegado isso é bem claro: “é todo mundo me cobrando, desde que entrei pra essa coisa de delegado não tenho mais descanso [...]”. (Entrevista com delegado D, em 15 mai 2010).

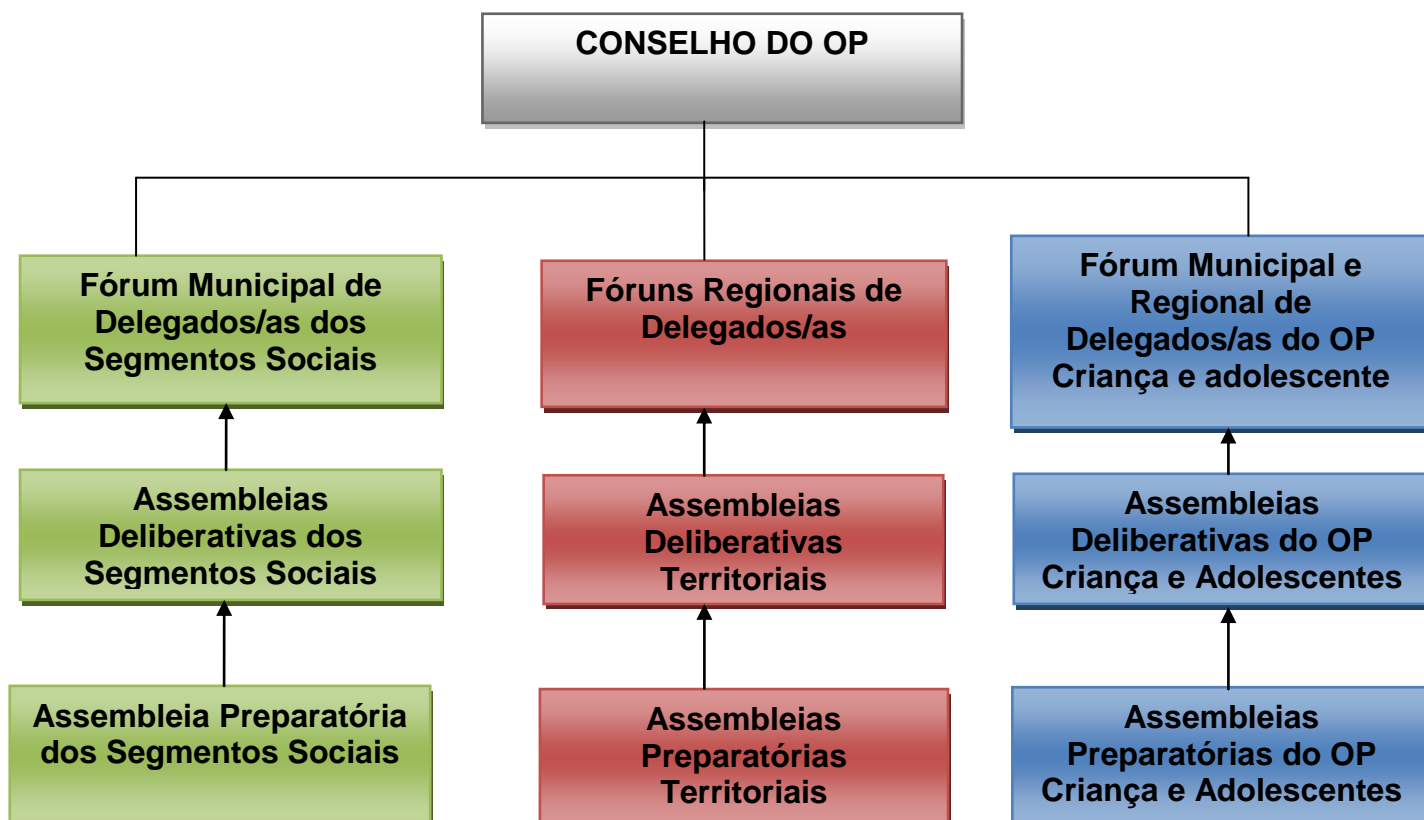
Na condição de conselheiros eles são inseridos em um formato que os torna tão responsáveis quanto o governo. Mesmo não se sentindo diretamente responsáveis pela não aprovação de determinadas propostas, são responsabilizados pela sociedade tanto pelas “conquistas”, quanto pelas “derrotas”. Para aqueles que aguardam a realização das obras, o Estado, hoje, mora ao lado. Daí ser o momento da negociação a luta pelo não derrotismo, o que exigirá do conselheiro a criação de estratégias de ação: refazer a proposta, fracionar recurso ou agregá-lo a outro, convencer o colega etc.

No ano de 2008 participei de sete reuniões do pleno do COP (eixos do turismo, transporte, trabalho e renda, segurança, assistência social, infraestrutura e habitação). Por este ter sido um ano eleitoral e de muitos gastos do governo, os prognósticos, para o ano subsequente, não foram animadores. O termo “moderação orçamentária” frequentou os discursos dos secretários, como um dever de casa a ser cumprido. Com efeito, houve bem mais propostas reprovadas do que aprovadas.

4.3.4 A elaboração do Plano de Obras e Serviços

O quinto passo, após as reuniões do Conselho do OP, é a conferência, evento restrito aos conselheiros, para aprovação do texto final: Plano de Obras e Serviços. Trata-se de um único encontro, no qual os conselheiros se subdividem em grupos, por regional, cada grupo coordenado por um moderador (técnico), que inicia os trabalhos fazendo a leitura do texto. Cabe ao conselheiro conferir se o texto está de acordo com os ajustes e deliberações finais, para o que seria preciso que tivesse em mãos o material das atas dos encontros. No ano de 2008, período em que pude, também, participar das reuniões, os organizadores do OP agendaram a conferência sem a prévia distribuição de todas as atas de negociação das reuniões do COP; somente cinco atas foram entregues. Sem a totalidade do material, não se teve como, naquele momento, conferir as alterações feitas, pelo pleno do COP, no texto original presente no caderno de propostas.

As atividades do OP não se encerram com a elaboração do Plano de Obras e Serviços. O sexto e último passo é o encaminhamento do Plano de Obras e Serviços à Câmara Municipal para ser submetido à aprovação e só então virar lei orçamentária. O acompanhamento deste processo, assim como a fiscalização contínua da execução de obras e serviços é responsabilidade dos delegados e conselheiros. Esta última é feita através da constituição de comissões divididas por eixo temático. A peça orçamentária se encerra, mas as atividades participativas são contínuas.



Fonte: PMF/ SEPLA - 2008

Figura 1. Organograma do Ciclo do Orçamento Participativo de Fortaleza

4.4 OP Fortaleza em números

Com a descentralização administrativa implementada a partir da lei 8000/97 (ver capítulo III), Fortaleza se regionaliza de forma desigual no que tange aos aspectos: territorial, populacional, orçamentário e socioeconômico. Esse arranjo institucional que territorializa político-administrativamente a cidade traz implicações no *modus operandi* do OP. Ao se estruturar em função dessa lógica – que se faz presente desde os critérios de distribuição das áreas participativas e dos critérios de pontuação das demandas até a organização das assembleias e escolha dos representantes, (ver item 4.2 e 4.3) – entra em confronto com o princípio da igualdade política. Portanto, com este item, não pretendo enfatizar uma abordagem quantitativa fazendo dos números o objeto de análise. Eles serão utilizados para compor um cenário que dê uma dimensão do perfil populacional, territorial e econômico dessas regionais e de como, no interior destas, o OP se comporta em seus quatro primeiros anos (2005-2008). Ou seja, os números ajudam a compreender como ele se relaciona com uma realidade cheia de antagonismos e que a ele se apresenta como desafio.

A Figura 2, abaixo, mostra o mapa de Fortaleza dividido por regionais, no interior das quais são distribuídas as APs (Áreas Participativas), observa-se que estas não se distribuem por bairros, exceto algumas de grande extensão territorial nas regionais V e VI. (ver item 4.3). Quanto mais bairros uma AP congrega, maior a possibilidade de interação e competição entre diferentes comunidades e lideranças comunitárias.

A Tabela 2 ilustra a distribuição das regionais por território, população, Áreas Participativas, bairros e propostas; aponta, em números, a desigual distribuição territorial e a desproporcional extensão associada à população estimada.

Tabela 2 – Divisão das Regionais da cidade de Fortaleza por território, população, Áreas Participativas, bairros e propostas

Regionais	Área territorial (m ²)*	População estimada*	Nº de APs	Nº de Bairros	Número de propostas aprovadas			
					2005	2006	2007	2008
SER I	2.538,2	386.045	06	15	49	47	112	43
SER II	4.933,8	353.943	07	21	24	46	61	16
SER III	2.778,0	386.479	06	16	43	46	77	38
SER IV	3.427,0	294.903	05	19	33	37	51	22
SER V	6.344,70	514.004	12	17	74	101	140	47
SER VI	13.430,00	495.083	15	29	90	92	117	43

Fontes: PMF/SEPLA, 2008.

- ✚ Regional I⁶⁶ - Agrega bairros (Barra do Ceará, Pirambu, Jardim Iracema, Álvaro Weyne, Jacarecanga etc.) que historicamente se destacaram nos movimentos organizados na cidade em prol de moradia, terra, emprego, direitos sociais etc. Possui a menor extensão territorial, sendo a quarta em população estimada, dentre as demais é a de maior densidade demográfica com 134 pessoas por m², 16,5% da população da cidade residem nela. A atividade econômica predominante é a indústria absorvendo 35,24% dos empregos gerados na região, seguida do setor de serviços. É a terceira com maior número de demandas aprovadas.

⁶⁶ Anuário do Ceará 2008-2009, p. 247/267. Os dados estatísticos se referem ao ano de 2008.

- ✚ Regional II⁶⁷ - É a terceira em extensão territorial e a quinta em população estimada, com densidade demográfica de 63 pessoas por m², bem menor que a regional I. Concentra 14,6% da população total. A atividade econômica predominante é a de serviços com 38,74% dos empregos locais gerados. Esta regional detém a maior concentração de comércio e serviços, inclusive o turismo local (redes hoteleiras, pousadas, restaurantes, bares, praias etc.). Inclui os bairros de maior poder aquisitivo (Dunas, Meireles, Varjota, Mucuripe, Papicu, Aldeota, Praia de Iracema, Salinas, Guararapes, Dionísio Torres). É a quinta regional em número de demandas aprovadas;
- ✚ Regional III⁶⁸ - É a quinta em extensão territorial e a terceira em população, com uma densidade de 123 pessoas por m², detêm 15,2% da população, sendo a segunda regional de maior densidade. Compreende entre outros, o bairro do Pici, onde está situado um dos campus UFC, abriga uma população de renda média e baixa. Suas atividades econômicas concentram-se no setor de serviços respondendo por 40,20% dos empregos na regional. Possui bem mais bairros que áreas participativas o que caracteriza a concentração de bairros por área;
- ✚ Regional IV⁶⁹ - É a quarta maior em extensão e a menor em população estimada, com um percentual de 12,2% da população total. Mantém a quarta mais baixa densidade demográfica com 76 pessoas por m². Seus bairros ocupam localidades distantes do centro da cidade, a atividade econômica predominante é o setor de serviços empregando 43,12% da população na região. Curiosamente é a região que possui a terceira maior quantidade de bairros, mas o menor número de áreas participativas;
- ✚ Regional V⁷⁰ - É a segunda maior em extensão territorial e tem a maior em população estimada. Contudo, apresenta a terceira mais baixa densidade demográfica, com 71 pessoas por m² e um percentual de 12,2% da população total. Tem como atividade econômica principal o comércio, alimentando 31,45% de seus postos de trabalho. O número de APs (12) é quase na

⁶⁷ Idem.

⁶⁸ *Ibid.*

⁶⁹ *Ibid.*

⁷⁰ *Ibid.*

mesma proporção que o de bairros (17). Esta foi a regional que apresentou o maior número de propostas aprovadas em 2007;

- ✚ Regional VI⁷¹ - É a de maior extensão - seis vezes o tamanho da regional I, correspondendo a 42% do território do município - e a segunda em população; mesmo detendo o percentual mais elevado da população total com 20,6%, possui a menor densidade demográfica com 33 pessoas por m². Isso se deve às suas características físico-ambientais. Apesar de agregar o maior número de bairros, em sua região constam duas áreas de preservação ambiental: Parque Natural Municipal das Dunas de Sabiaguaba e a Área de Proteção Ambiental da Sabiaguaba - APA que ocupam grande extensão de terra. Seus bairros também se localizam distantes do centro da cidade. Foi a segunda em propostas aprovadas referente aos quatro primeiros anos da gestão.

As características destacadas acima, relativas às regionais, possibilitam um olhar mais apurado sobre essas diferentes regiões em seus aspectos: territoriais, populacionais e econômicos, que em seu todo constituem a cidade de Fortaleza, mais parecendo se tratar de “micro-cidades”. Dentre elas nem sempre a mais populosa é a mais densa ou extensa ou a que aprova o maior número de propostas. Regiões de grande densidade demográfica, por exemplo, tem apresentado um elevado número de propostas aprovadas (SER I e V), o que não significa dizer executadas. Área populosa e extensa como a SER VI, apresenta baixíssima densidade o que pode sugerir um elevado grau de dispersão da população local, residindo muitas vezes em lugares ermos e de distante acesso dificultando ainda mais a comunicação, a participação em assembleias e até mesmo a interação com demais bairros e comunidades. Bem diferente desta, e localizada no extremo oposto, é a regional I, seis vezes menor e bem mais densa, por ser uma região que concentra lideranças que historicamente se engajaram em movimentos sociais e sindicais (única área que predomina a atividade industrial), nela pode se detectar mais intensamente lideranças com diferentes interesses políticos (ver capítulo V). Cada região e seus indivíduos apontam características bem singulares e complexas, que, de certo modo, apresentam-se ao OP como desafiadoras, na perspectiva da produção de um espaço capaz de promover a igualdade política em contraposição à

⁷¹ *Ibid*

produção de um espaço favorável a diferentes interesses. O desafio pedagógico do OP está em trabalhar as atitudes políticas de forma que a fragmentação dos interesses não predomine.

Quanto a evolução das propostas, os três primeiros anos apontam um dado intrigante. Ao invés de as demandas decrescerem (na medida em que são executadas) têm aumentado. Este fenômeno pode ter correlação com o aumento no número de Áreas Participativas no ano de 2006 e 2007, conseqüentemente, maior número de pessoas e demandas. Mas, também, pode significar o reenvio de demandas de anos anteriores que não foram executadas. Já em 2008 ocorre um decréscimo nas demandas de todas as regionais. Curiosamente este é um ano eleitoral, no qual demandas de 2007 e de anos anteriores se avolumam e precisam ser executadas, do contrário, haveria perda de credibilidade política. Aprovar muitas demandas em 2008 significa exigir de 2009 (início de novo mandato) maior volumes de recursos financeiros e humanos. Esse cenário sugere que a aprovação de demandas é um processo que depende mais da vontade política do executivo do que da ação deliberativa dos cidadãos e seus representantes.

A Tabela 3 registra o aumento progressivo no número total de participantes no OP nos anos de 2005 a 2008. Entretanto, a base de cálculo desses dados totaliza o universo de participantes pelo somatório de todos os inscritos nas assembleias: territoriais, de segmentos sociais e OP criança. Há que se considerar a possibilidade de uma mesma pessoa se fazer presente em mais de uma assembleia (ou, pelo menos, na preparatória e deliberativa); neste caso ela é computada mais de uma vez, gerando um falso universo de participantes. O número real deveria considerar as interseções presentes nos diferentes conjuntos (assembleias). Essa observação se confirma quando se toma números de participantes por assembleia (preparatória e deliberativa) verifica-se um decréscimo⁷² de 2006 a 2008 que não condiz com o número total (mesmo somando cada categoria de participante), o que significa que com o passar dos anos o OP ao invés de ganhar a adesão da população, veio perdendo. Esse fato contrasta com o aumento progressivo da quantidade de Áreas Participativas e assembleias nos três

⁷² Com exceção do número de crianças e adolescentes - as crianças e adolescentes participam das assembleias preparatórias e deliberativas do OPCA (Orçamento Participativo de Crianças e adolescentes). Nas demais atividades do OP (Fórum de Delgados, reuniões do Conselho do Pleno do OP) elas participam juntamente com os adultos - e dos participantes de segmento social entre 2007 e 2008.

primeiros anos, pois à medida que se criam mais áreas e assembleias, mais próximas elas tendem a ficar da população facilitando com isso sua participação. Em 2008, a mudança na metodologia do OP, reduzindo a quantidade de Assembleias Preparatórias (antes por Área Participativa e agora por regional), provocou a involução no número total destas.

Tabela 3 – Avaliação quantitativa das assembleias do Orçamento Participativo da cidade de Fortaleza, referente aos anos de 2005 a 2008.

Itens avaliados	2005	2006	2007	2008
Participantes	8.020	24.563	24.851	29.862
Assembleias realizadas	35	104	153	65
Áreas de participação	14	40	51	51
Crianças e adolescentes	80	2.320	7.507	7.445
Participantes em AP territoriais	-	4.080	2.475	934
Participantes em AD territoriais	-	12.128	10.423	9.434
Participantes em AP de segmentos*	-	263	48	73
Participantes em AD de segmentos*	-	617	428	431

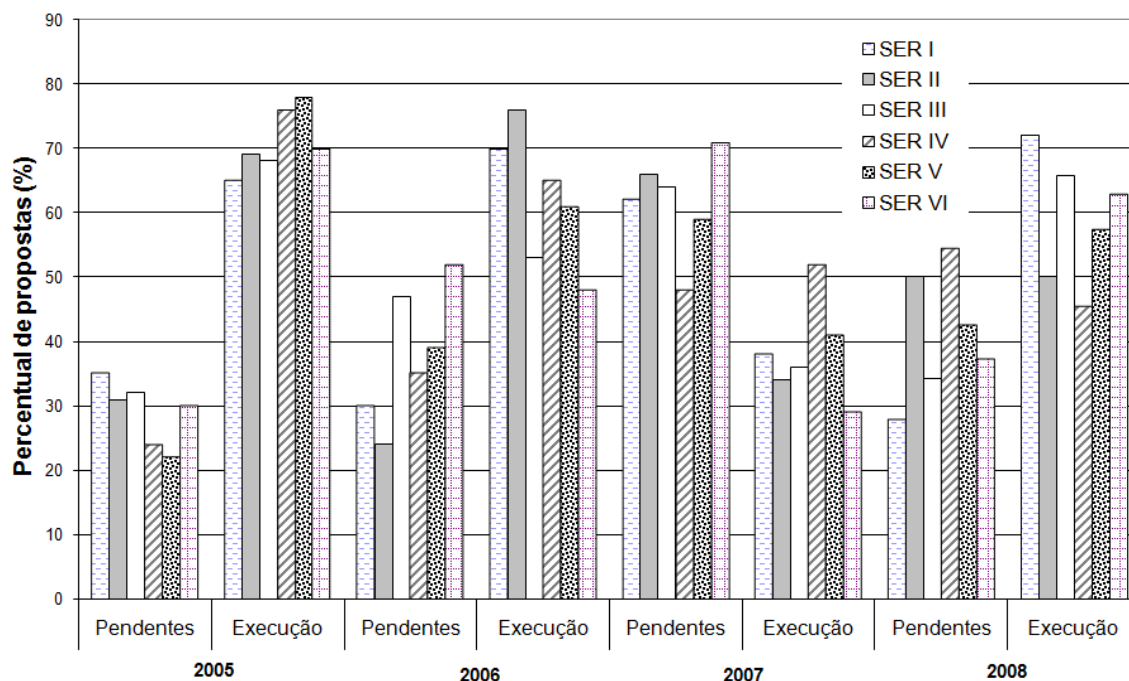
Fonte: PMF/SEPLA , 2008

* Não foram realizadas assembleias específicas (preparatórias e deliberativas) em 2005.

Quando se trata de segmentos sociais, impressiona constatar que os números são bem mais tímidos, considerando se tratar de seis segmentos sociais (idosos, mulher, população negra, juventude, GLBT e deficiente físico) e todo o universo de grupos, movimentos sociais e ONGs presentes na cidade, que os comporta. Apesar de haver um pequeno aumento entre 2007 e 2008 o universo de participantes não mostra que o OP de Fortaleza contou com uma adesão significativa dos movimentos organizados. De acordo com os dados, o que de fato alavanca o número de participantes é o Orçamento Participativo de Crianças e Adolescentes – OPCA, enquanto os demais indicadores apontam uma involução.

Na Figura 3, o gráfico revela o percentual de demandas pendentes e em execução, por regional, nos quatro⁷³ primeiros anos da gestão de Luizianne Lins. A prefeitura classifica como “pendentes” obras e serviços que ainda se encontram em: análise técnica, fase de projeto, procura de terreno (em caso de construção) e licitação; e classifica como “em execução” obras e serviços que se encontram em andamento ou já foram concluídos. Durante a primeira gestão (2005-2008), somente em 2007 o percentual de demandas pendentes ultrapassa o de executadas. As regionais II e VI são as que apresentam a maior quantidade de pendências neste período, enquanto as regionais IV e V o maior percentual de execução. A regional IV é a única que consegue se manter durante os três primeiros anos, com o percentual de execução maior que o de pendências. Uma hipótese explicativa pode residir no fato dela ter apresentado, em relação às demais, o menor número de propostas aprovadas (ver Tabela1) e, em sua maioria, voltadas para serviços (de mais rápida execução). Entretanto, o quadro se modifica em 2008 quando o número de pendências supera o de execução; fato curioso, pois se há um fluxo contínuo de execuções, a tendência seria a progressiva redução de pendências.

⁷³ O ano de 2005 está sob a vigência do Plano Plurianual da gestão anterior (prefeito Juraci Magalhães). Portanto, não executa demandas do OP, o que só vem a ocorrer a partir de 2006.



Fonte: PMF/ SEPLA, 2008.

Figura 3 – Percentual das propostas pendentes e em execução no OP de Fortaleza, referentes aos anos de 2005 a 2008

O quadro geral de pendências e execuções, de 2005 a 2008, aponta para uma avaliação positiva no tocante à realização das demandas: certas regionais chegam a ultrapassar a casa dos 70% de execução. Entretanto, esses dados não condizem com o cenário de insatisfação dos participantes, segundo relatos, frente ao volume de obras e serviços não realizados ou paralisados. (ver capítulo V). Esse problema tem se apresentado como o grande “calcanhar de Aquiles” da prefeitura; os próprios coordenadores admitem e atribuem o emperramento na realização das demandas à condução inicial do processo participativo orçamentário, como explicita a coordenadora:

[...] nós tivemos um problema que não foi único e isso é uma razão pra gente não ter cometido. Mas, a gente cometeu e é de quase todos os OPs. No primeiro ano você pactua mais coisas do que é possível fazer, então isso começa a gerar..., primeiro porque a pessoa tem um impacto grande com a demora natural que é das coisas, depois como você passou muita coisa, certamente vai ter uma demora maior ainda. Então, eu acho que no primeiro ano nós tivemos uma expectativa para além da realidade, governo e população, isso é ruim, porque no terceiro ano você tem um baque em relação a isso. As pessoas já queriam que tudo estivesse pronto, principalmente quando se tem obras grandes. (Entrevista com a Coordenadora geral do OP, 14 out 2008).

Nos primeiros três anos do OP, as propostas, nas Assembleias Deliberativas, só não eram classificadas quando não recebiam votação (ver item 4.4). Esse mecanismo possibilitou que quem lá fosse, propusesse uma demanda - não necessariamente fruto de uma decisão coletiva – e nela votasse, automaticamente, credenciava essa demanda para aprovação no COP (Conselho do OP). Ou seja, os procedimentos participativos, iniciais, do OP sugerem um somatório de vontades (individuais, comunitárias, segmentos sociais etc.), subtendidas como “vontade popular”. (ver capítulo V). Esse aspecto é contraditório à ideia de participação que encarna os princípios de: deliberação popular, autonomia, controle social etc., presentes no OP.

Outro aspecto interessante diz respeito à aprovação das demandas na instância da gestão. Uma proposta deve, necessariamente, passar pelo crivo de sua viabilidade e pelas reuniões de negociação com os conselheiros. Quando esse processo ocorre e passa pelo aval final da Câmara dos Vereadores para transformar-se em lei orçamentária, a função dos representantes passa a ser a de cobrar a realização das obras e dos serviços. Entretanto, o que ocorre? A elaboração de um parecer técnico acerca de uma dada proposta exige uma análise mais apurada e delongada das condições jurídicas, financeiras e técnicas de cada obra ou serviço. Ou seja, procedimento impossível de se encaixar no calendário de execução do OP. Cada órgão da administração pública, quando recebe o caderno de propostas, tem um tempo muito estrito (no máximo um mês) para empreender uma análise técnica. Há demandas, por exemplo, que exigiriam um estudo de impacto ambiental. Logo, quando o órgão aprova a demanda, assim age sem estar devidamente munido de estudos de sua viabilidade. Significa dizer que determinadas propostas, mesmo constando em lei orçamentária, podem se deparar com impossibilidades provenientes de resultados de análises *a posteriori* a sua aprovação. Por conseguinte, a ação entra no rol de pendências, algumas vezes insolucionáveis. Também pode ocorrer de certos secretários, mais cautelosos, optarem por inviabilizar uma ação para não se arriscar a se deparar com problemas futuros. Essa situação afeta diretamente a credibilidade do indivíduo-cidadão e seu “poder deliberativo”, pois ele é formado e informado para crer que tudo aquilo que se aprova no OP tem que ser concretizado.

CAPÍTULO V – É POSSÍVEL UMA PEDAGOGIA DA PARTICIPAÇÃO POPULAR ?

Participar não é um verbo de difícil conjugação; sua complexidade reside em sua dimensão semântica, que mobiliza diferentes sentidos: deliberar, conduzir, controlar, regulamentar, assistir ou tudo ao mesmo tempo. Estes sentidos são interligados a uma única matriz de significação: a de que participar é tomar parte, fazer parte e ser parte de algo. Quando esse algo se refere à instância da vida pública, a participação se substantiva em ação política. A política, aqui, é apreendida numa acepção castoriadiana de “questionamento explícito da instituição estabelecida da sociedade” (CASTORIADIS, 1992, p. 135). Por que as coisas são assim e não podem ser de outro modo? Quem pode fazer, representar e dizer de outro modo? O protagonismo da participação popular subtende que o sujeito da ação e da mudança seja o indivíduo-cidadão e o coletivo. Quando ocorre a ação externa aos sujeitos – ofertada como dádiva – a democracia perde seu elemento fundante, que é o ideal de autonomia. Por esse prisma, o “novo fazer político” tem de gerar elementos capazes de criar uma “subjetividade reflexiva e deliberante” (CASTORIAIDS, 1992), processo em que tanto o indivíduo como o coletivo se (re)elaboram, interferindo em um imaginário já instituído. É esse movimento que denomino de pedagogia da participação. O imaginário é dotado de realidade, pois é preciso que as coisas façam sentido para os indivíduos e este sentido não pode estar dissociado do sentimento de pertencimento à cidade, à vida pública e, conseqüentemente, ao bem comum.

É nessa perspectiva que se orienta esta tese, que toma o fenômeno do orçamento participativo na cidade de Fortaleza para analisa-lo como instância pedagógico-educativa. O essencial da educação neste processo corresponde, portanto, à relação que irá se estabelecer entre o indivíduo, o coletivo e o OP. Há nisso um elemento agonístico (*agôn*: luta, competitividade, rivalidade etc.), por se tratar de um espaço (simbólico, político) permeável ao confronto com o outro e suas próprias representações. O cidadão passa a se interrogar sobre o que pode ele saber, o que deve ele fazer, o que lhe é permitido saber e fazer juntamente com o outro. Essas interrogações conduzem à busca da substancialidade das questões que se apresentam como coloca Souza:

O aspecto substantivo seria aquela face da autonomia que evidencia que não basta ou não é o caso de ser autônomo 'para fazer seja lá o que for', pois não seria moralmente válido tomar decisões egoístas, ou mesmo depravadas, contra os outros, apelando-se para a estrita autonomia individual (ou de um pequeno grupo, poder-se-ia acrescentar) (SOUZA, 2006, p.76)

Para Castoriadis, a autonomia no indivíduo é o acesso ao outro no interior dele mesmo. Ou seja, é o consciente do indivíduo tomando consciência dele mesmo, de um "outro em mim". Neste aspecto, trata-se de "refletir sobre ele mesmo [indivíduo], sobre as razões de seus pensamentos e sobre os motivos de seus atos." (CASTORIADIS,1992).

O OP é regido por princípios que fundamentam o sujeito responsável e deliberante, e esse é um aspecto de caráter universal. O fato de qualquer indivíduo (*empírico*) poder participar, não significa que participe de qualquer forma e com quaisquer interesses. Entretanto, esse quesito não impede que os mais diversos interesses e as múltiplas formas de engendrará-los, se façam presentes; daí o OP ser uma zona de tensões entre práticas tradicionalmente instituídas e algo que se busca instituir. Portanto, não trato, neste estudo, de buscar no OP uma instância de autonomização do sujeito ou uma espécie de demiurgo da transformação social. Há, sim, o interesse pelas zonas de tensões que podem sinalizar a presença de elementos enriquecedores na perspectiva de apontar tanto o que trava como o que alavanca a participação pedagógica, que requer a constituição de um imaginário autonomista. Nesse sentido, no decorrer deste capítulo quatro categorias se fazem presentes encarnando o ideal pedagógico da participação. São elas: domínio público do saber, *eidos* coletivo, tempo pedagógico e o saber dialógico. Estas categorias orientam a investigação na perspectiva de não esvaziar o que denomino de "pedagogia da participação" referindo-se não só aos processos funcionais e organizativos, mas fundamentalmente aos processos representativos do OP.

5.1 *Episteme* política versus *demos*

O termo *epistême* política foi utilizado por Castoriadis em suas referências críticas a Platão e sua definição de política como ciência (*epistêmôn*). Para este filósofo, “a política é uma ciência; e o político é aquele que possui essa ciência” (*apud* CASTORIADIS, 2004, p. 72). Possui-la é a arte de dominar o saber fazer e o saber sobre o que cada um deve fazer, por deter o saber absoluto, verdadeiro e justo; a competência política, em Platão, requer do político a virtude de bem governar uma cidade. Para Castoriadis, a *episteme* política de Platão é a denegação “da capacidade de dirigir-se dos indivíduos que compõem a sociedade.” (2004, p. 67). Trazendo esse termo para o mundo contemporâneo, não se encontra com toda certeza, o “homem régio” de Platão, mas um conjunto de instituições burocráticas decidindo o que o indivíduo pode ou não fazer, deve ou não fazer, sem sua prévia anuência.

O contrário não caracteriza um regime democrático, como quis caricaturar Platão ao concebê-lo como “governo de um povo que, antes de ser *demos*, é ao mesmo tempo multidão (*plethos*) e turba (*ochlos*)” (GOYARD-FABRE, 2003, p. 30). O medo de Platão residia no fato de uma ‘multidão’ despreparada em tudo interferir, inclusive nos domínios técnico-científicos, em nome de um suposto interesse público.

Sem delongas a Platão, a partir do exposto a questão que, inicialmente, coloco é: até que ponto a gestão pública não se transformou em um domínio técnico-científico de saber, domínio este criado e estruturado por especialistas e para especialistas? A esse respeito é pertinente a afirmação de Freund acerca da concepção de burocracia em Weber:

[...] os problemas políticos, econômicos e de outras espécies se tornaram cada vez mais técnicos e formalmente racionais, tendo em vista a especialização das administrações encarregadas de resolvê-los, fiscalizá-los ou de os controlar. (FREUND, 1987, p. 173)

Para Weber, o fenômeno da burocracia acompanhará inevitavelmente a democratização, esta última acaba por favorecê-lo no sentido de combater “os

privilégios feudais, patrimoniais e – pelo menos intencionalmente – plutocráticos na administração. Inevitavelmente, coloca o trabalho profissional no lugar da administração subsidiária historicamente herdada pelos notáveis”. (WEBER, 1971, p.260-261). Ou seja, a compreensão de ‘democracia’ referida pelo autor não coincide com a capacidade do povo de governar-se a si mesmo; mas na luta pela “igualdade perante a lei” e as “exigências de garantias legais”, (WEBER, 1971, p. 256) requerendo da administração pública a formalidade, impessoalidade e racionalidade necessárias para o nivelamento das diferenças sociais na instância do Estado. Entretanto, o fato de a democracia ter favorecido o fenômeno da burocracia, isso em Weber não ocorreu sem ambiguidades, uma vez que a burocracia é indiferente às condições subjetivas e contingenciais da vida em sociedade, ela “é ‘desumanizada’, na medida em que consegue eliminar dos negócios oficiais o amor, o ódio, e todos os elementos pessoais, irracionais e emocionais que fogem ao cálculo. [...]” (WEBER, 1971, p.251).

Quando as ações de controle, fiscalização e decisão passam a ser prerrogativas do *demos*, com a criação de espaços institucionais de participação popular, a *epistème* política exigirá do cidadão não só a capacidade de decisão política (como saber o que devo ou não fazer, o que posso ou não fazer?) como também o acesso ao conhecimento burocrático-administrativo. Na primeira, reside a *virtu*, quando a decisão se fundamenta no que é bom, melhor ou justo para a cidade; na segunda reside a eficiência, pois as decisões precisam ganhar concretude. Ambas se inter-relacionam, pois não há como decidir algo isoladamente das condições de realização e não há como gerir sem poder decisório. Entretanto, haverá o confronto entre uma perspectiva de democracia para a qual a burocracia funciona para garantir a igualdade perante a lei e outra que se ampara em princípios da soberania popular (deliberação e controle), os quais não eliminam os elementos afetivo e volitivo ausentes na racionalidade burocrática da gestão pública.

Nos itens subsequentes discorrei com mais detalhes sobre como estas questões se explicitam no Orçamento Participativo em Fortaleza.

5.1.1 OP e a criação de um domínio público do saber

O advento do OP na cidade cria um domínio público do saber. Compreendido como espaço de circulação de ideias, informações, pensamentos, saberes, entre diferentes sujeitos e segmentos da sociedade. Algo que pertencia ao domínio de poucos (gestores, legisladores e funcionários da administração pública) passa a ser de muitos (cidadãos). Esse cenário gera zonas de tensões, uma vez que o OP representará a porta de entrada para a “caixa preta” do orçamento público⁷⁴. Na execução orçamentária, por exemplo, o Conselho do OP tem autoridade para participar da estrutura de governança do orçamento, como subscreve o Regimento Interno do OP acerca das competências do COP:

I - Opinar e decidir, em comum acordo com o Poder Executivo Municipal, a metodologia adequada para o processo de discussão e definição da peça orçamentária e do Plano de Ações do OP.

II - Acompanhar a execução orçamentária anual e fiscalizar o cumprimento do Plano de Ações aprovado pela Câmara Municipal de Fortaleza, opinando e deliberando sobre eventuais incrementos, **cortes de despesas/investimentos ou alterações no planejamento.**

III - **Solicitar, a qualquer momento, às secretarias e órgãos do Governo, documentos imprescindíveis à formação de opinião dos membros do COP e a presença de representantes, dentro dos prazos estabelecidos pelo Conselho.**

IV - Deliberar sobre **a realização dos seminários, cursos e atividades de capacitação dos delegados e delegadas, conselheiros e conselheiras e suplentes do Orçamento Participativo** e acompanhar esse processo de capacitação.

V - A Prefeitura deverá realizar uma formação sobre Orçamento Público com os (as) conselheiros (as) logo após a posse. (grifo meu) (Regimento do OP, Cap. III, Art. 11, p. 4-5)

Essas competências requerem do representante do OP o acesso ao saber técnico-burocrático que envolve não só o orçamento, mas os gastos dos recursos

⁷⁴ No Brasil, historicamente, a elaboração do orçamento público centralizou-se nos poderes executivo e legislativo, cabendo ao primeiro: planejar, elaborar, executar e acompanhar e ao segundo aprovar e propor alterações. Esta divisão de funções entre os poderes institucionais nem sempre ocorreu pacificamente, mas à custa de intensas querelas políticas – desencadeadas desde o início da República e, mais fervorosamente, em períodos constitucionais – em razão de disputas envolvendo a distribuição dos recursos públicos e os direcionamentos das políticas públicas do ente federativo. (CALMON, 2006).

públicos (previsão de arrecadação dos recursos públicos, empenhos, contratos, licitações, distribuição de recursos por regional, fluxo dos processos das obras e serviços etc.). Como é característica da burocracia não tomar posição política, mas executar eficazmente a ordem das autoridades superiores, sempre que interesses de poder estão em jogo há a tendência de se manter segredo certos conhecimentos, tanto no que se refere à administração estatal como à privada, como bem observa Weber (1971):

Toda burocracia busca sempre aumentar a superioridade dos que são profissionalmente informados, mantendo secretos seu conhecimento e intenções. A administração de 'sessões secretas': na medida em que pode, oculta seu conhecimento e ação da crítica. [...] Os funcionários do tesouro do Xá da Pérsia fizeram uma doutrina secreta da sua arte orçamentária e usam mesmo a escrita secreta.[...] (p. 269-270)

Com a relativa abertura dessa “caixa preta”, certo deslumbre é perceptível, como exemplifica a fala deste conselheiro:

[...] O orçamento municipal, o orçamento estadual, o orçamento federal onde é 100% das cobranças, dos impostos da gente, do nosso direito. [...] **Quer dizer nós não tinha esse conhecimento e a maioria do pessoal que tão participando do OP aprendeu, descobriu e pra nós é muito importante isso daí porque não há mais como eles esconder isso.** Quer dizer, quando você vai pra qualquer órgão desse, seja na Educação, seja na Saúde, a gente já vai em cima daquela grade [orçamento público], ‘nós temo tanto de orçamento que serve tanto pra isso e tanto pra isso’, quer dizer, isso pra nós, nós não tinha, **nós tinha uma dádiva quando o prefeito ou o vereador, sei lá, as pessoa da gestão né? Fazia aquelas coisa e dizia que era uma dádiva que tava caindo do céu porque eles eram bonzinhos e nunca dizia assim detalhado, algumas vezes dizia que eram nossos impostos, mas muito restrito, muito tímido** e agora não, a gente aprendeu nesses cinco anos que a gente está aqui: ‘não, isso aqui é um direito nosso’, que a gente paga tanto de ISS, paga tanto de IPTU, eu tenho essa visão (grifos meus)(Entrevista com o Conselheiro Z em 17 mai 2010)

O primeiro grifo na citação destaca como a restrição a um dado conhecimento é vista como algo até então “escondido” e, portanto, inacessível. Se alguém “esconde” é porque não quer mostrar. O desconhecimento acerca da fonte e gerência dos recursos públicos por parte do cidadão compromete o próprio caráter

“público” dos recursos, daí a obra ou serviço ser facilmente associado a um dono - tornam-se dídivas de alguém. Nesse sentido, o acesso ao saber não só conscientiza acerca do caráter público do recurso, como, também, desprivatiza o público, este “deixa de ser um assunto ‘privado’ – do rei, dos prelados, da burocracia, dos políticos, dos especialistas, etc.” (CASTORIADIS, 1992, p. 301). Esse aspecto fortalece o poder da coletividade.

Ao ter acesso à proveniência dos recursos, os indivíduos tendem a se enxergar como sujeitos da ação, produzindo tensões no imaginário coletivo no qual a obra e o serviço têm um “dono” e este dono é um prefeito ou vereador. A fala de outro conselheiro desconstrói essa visão velada do orçamento público como restrito a poucos, e reitera o OP como mecanismo que, de certo modo, desconstrói essa tradição:

O OP pra mim representa muita coisa, certo? É o desenvolvimento, é a comunidade mais consciente porque **antigamente o orçamento era feito entre quatro paredes, agora a comunidade, a prefeitura vem até a comunidade e a comunidade vai reivindicar realmente o equipamento para dentro da comunidade, para dentro da comunidade que ela quer, não é o que o vereador ou o assessor ou alguém, alguma organização vai reivindicar, mas sim quem vai reivindicar realmente vai ser a comunidade, o equipamento que mais precisa pra dentro daquela comunidade, não é aquela coisa dentro de quatro paredes, mas sim tem toda uma população, toda uma cidade organizada e sabendo o que quer pra dentro da comunidade.** (grifo meu) (Entrevista com o Conselheiro C em 03 mar 2010).

Ao colocar que “agora, a prefeitura vem até à comunidade” ele destaca uma inversão na ordem dos fatores, pois, historicamente, os movimentos reivindicatórios é que iam ao encontro do poder público, em via unilateral, para externar ou formalizar suas reivindicações. Esse movimento inverso revela o lugar a partir do qual esses conhecimentos são acessados (como dona de casa, aposentado, vendedor, líder comunitário, estando ou não como conselheiro ou delegado) não sem dificuldades e, portanto, traduzidos pelo dicionário de suas realidades. Nesse instante o “que fazer” surge como indagação problematizadora. (FREIRE, 2005). Nas palavras de um participante do OP,

O orçamento foi a criação de um alfabeto que não havia para o povo, o alfabeto, uma escada [inaudível] que todos nós subimos e estamos subindo e estamos vitoriosos porque era um instrumento, o orçamento, era um instrumento só para vereadores. Eles faziam o que bem queriam, o povo não participava, não sabia o que estava sendo feito na cidade; hoje o povo estão pedindo, estão participando e o problema [é] que tem ainda um círculo vicioso, pessoas ainda dentro da administração, antigas, que ainda fazem barreira pra funcionar, pra que não funcione o Orçamento Participativo, ainda existe, ainda. Porque a gente percebe aí, a gente vê que eles não estão achando bom porque primeiro, por exemplo, alguns vereadores que sabiam quando, onde estava sendo feita a obra e em época de eleição ele ia lá e dizia que estava fazendo. Hoje não, hoje o povo sabe que é mentira porque a gente ta pedindo, a gente ta participando, a prefeitura ta executando, então, muito positivo politicamente uma educação extraordinária para o povo, conscientização. E povo consciente, é povo decente. (Entrevista com o Conselheiro E em 24 maio 2010)

Todas estas falas, também, enfatizam a descoberta do não-saber, ou seja, o indivíduo só percebe o quanto não sabe no momento em que aprende. Logo, tão importante quanto conhecer algo, até então desconhecido, é aperceber-se do quanto não se conhece. O elemento valorativo ganha relevo quando o conhecimento se contrapõe à ignorância, como estado de cegueira coletiva, de fragilidade e dominação. Conhecer, de certo modo, é enxergar. Há nisso um forte sentimento de dignidade e decência no indivíduo por sentir-se empoderado em sua capacidade de decidir, argumentar, contra-argumentar, debater, opinar. Como bem coloca uma delegada: “hoje a gente ...[é] delegado, [...] conselheiro. Se eu voltar de novo, eu sei onde é que estou pisando, qual a terra que tô conhecendo, as criaturas” (Entrevista com a Delegada M em 15 mai 2010). A importância de se conhecer para saber o que fazer é vital no OP, segundo relatos de um delegado:

Uma das coisas mais interessantes que eu descobri nessa ferramenta [OP] como se diz, é a oportunidade de adquirir conhecimento porque o que faz a diferença entre as pessoas é o conhecimento; entre as pessoas, entre as cidades, entre os países, entre os continentes, é o conhecimento. **Quem domina quem tem o conhecimento sabe o que fazer e faz e muitas vezes domina e o inverso é verdadeiro, quem não tem o conhecimento normalmente é dominado.** Então, assim, muito do que foi falado aqui dá pra se notar claramente que tem como base não-conhecimento e eu venho entendendo e até divulgando pra todos os colegas que **o maior benefício do Orçamento Participativo, claro, de Fortaleza, é a oportunidade de se conhecer todo o processo,**

toda a dinâmica que é acima de tudo pedagógico-educativa. E na medida em que eu descubro isso e passo a me interessar cada vez mais e não só nos momentos aqui, mas através de outras leituras melhora e muito a minha intervenção em todos os momentos do Orçamento Participativo, isso é fato, né? E eu venho sempre divulgando: olha, o nosso objetivo aqui não deve ser só as demandas porque aí o posto [de saúde] é construído e agora? (Entrevista com o Delegado E em 24 mai 2010)

Essa “terra nova” não é governo, nem sociedade civil, é um entremeio e como tal já não é tão claro identificar “amigo” e “inimigo”. Nas relações, historicamente, dicotômicas, na cena pública, mais facilmente se reconheciam os “bonzinhos”, imagem atribuída aos movimentos organizados, e o “malvado”, em referência ao Estado, pois as fronteiras eram mais claramente definidas. Essa leitura dualista se complexifica no OP, não em razão de um apagamento desse imaginário, mas das disputas de poder, que se acirram no interior deste espaço e ocorrem entre os mais diferentes sujeitos. Portanto, conhecer é um processo que não ocorre em comunhão, mas em um tenso ambiente de conflitos de forças.

5.1.2 Saber político *versus* técnico

A imagem do OP para conselheiros e delegados é intimamente associada à de instrumento que possibilita o acesso ao conhecimento – subtendendo por esse conhecimento o campo de saber estrito do orçamento e recursos públicos – como algo que os empodera no campo da atuação política. Por outro lado, como os conselheiros e delegados, em sua grande maioria, provêm de associações comunitárias e demais movimentos organizados⁷⁵, a bagagem que trazem de toda uma história de atuação política sedimenta antigas práticas, pois muitos já são politicamente formados. É o que observo, por exemplo, na fala deste conselheiro:

Eu mesmo não participei de nenhuma formação do OP não, porque eu não gosto de formação dessa natureza porque se eu me formar eu vou achar que vou fazer o que eles querem e eu não vou fazer o que eles querem eu vou fazer o que dá na minha telha. [...] Eu acho o seguinte: eu não quis porque digo assim: ‘não, formar o que? Que é isso?’. Então eu não tenho o que formar, a gente já vem de movimentos sociais, já sabe o que é que tem que reivindicar, como é que é. (Entrevista com o Conselheiro C em 03 jun 2010)

Esta citação é bem ilustrativa da dificuldade de se desconstruir um imaginário de desconfiança, descrédito e de embates frente ao poder público, como instância que sempre esteve, historicamente, “contra o povo”. O formato do OP, por não ser diretamente associado à figura do Estado, consegue, de certo modo, preservar-se, mas não de forma imaculada, considerando que todas as ações são executadas na instância da gestão pública.

[...] Para mim ficou provado que muitas das coisas, **muitos dos hábitos, por exemplo, dos movimentos sociais de direita e de esquerda foram trazidos para dentro do OP**. Então, a participação popular do ponto de vista qualitativo ela tava muito ligada com a formação política. A principal função da coordenadoria de formação do OP é prestar formação política no sentido de fazer com que as pessoas pudessem evoluir tecnicamente pra entender as ferramentas do Estado, ferramentas de decisão, construção das obras, dos recursos públicos, enfim. E o que acontecia na verdade é que **na hora das disputas dentro do conselho do OP, você notava vícios ali que o próprio movimento trazia como, por**

⁷⁵ Ver capítulo IV, acerca da forma como o OP se implementou na cidade.

exemplo, formar blocos pra pegar e disputar a maior quantidade de obras possíveis pra determinada regional. (grifos meus)
(Entrevista com o Coordenador de gestão da informação em 09 mar 2010)

Não é à toa que o uso de termos como: “saber onde pisa”, “se defender”, “conhecimento escondido”, dentre outros, é recorrente nas falas dos entrevistados e revelador de que o engajamento no OP não se deu com tanta aderência ao projeto. Permanece fortemente o imaginário da desconfiança como balizador das identidades coletivas nos movimentos organizados, pois o que o Estado representa para cada um deles orienta a elaboração de atividades, estratégias e táticas de intervenção e reivindicação. Nesse sentido, o indivíduo, no interior destes movimentos, organiza sua ação e cria sua rotina em confluência com a entidade à qual pertence. Não é gratuitamente que o coordenador em sua fala enfatiza a transferência de hábitos e vícios para o OP, o que significa uma tentativa de reproduzir naquele espaço ações sem se aperceber da possibilidade de criar naquele contexto uma nova dimensão política significativa. Quando o conselheiro coloca: “eu não tenho o que formar, a gente já vem de movimentos sociais, já sabe o que é que tem que reivindicar”, esse dizer encerra uma ideia de finitude na formação do “ser político”, como algo a depender de um determinado tempo e lugar que não o OP. Essa questão remete a noção de “tempo público” em Castoriadis, que não diz respeito ao tempo cronológico ou social, mas, fundamentalmente, à:

[...] emergência de uma dimensão onde a coletividade possa inspecionar seu próprio passado enquanto resultado de suas próprias ações, e onde se abra um futuro indeterminado como campo de suas atividades. (CASTORIADIS, 1992, p. 302)

Se o tema gerador, para utilizar um termo de Paulo Freire, é a democracia-participativa, tendo o OP como um canal ou espaço a dar concreticidade a esse projeto, haveria de se desenvolver uma relação de co-intencionalidade entre população e governo. Para Freire na “co-intencionalidade os sujeitos (lideranças revolucionárias e massas) “[...] se encontram numa tarefa em que ambos são sujeitos no ato, não só de desvelá-la e, assim, criticamente conhecê-la, mas também no de recriar este conhecimento.” (2005, p.64). A ação política é um processo

gerativo, pois não se trata de aplicar o que se já sabe ou aprendeu em outra instância, mas de ser capaz de produzir sempre, mediante ação-reflexão, realidades possíveis; do contrário, tem-se uma “pseudoparticipação”.

No OP de Fortaleza é detectável, nos delegados e conselheiros, essa separação do lugar da “formação política”, ou seja, de “minha matriz política” e sua força (na perspectiva de subsistir uma tradição de “fazer política”) e o lugar que oportuniza cada indivíduo a se tornar um “especialista” (*technai*) nos assuntos burocrático-administrativos da gestão pública. O que isso significa? Ao invés de se (des) especializar, democratiza-se a especialização, pois é vital no OP a inclusão desse campo de saber, por ser uma instância do poder executivo. É, portanto, necessária a apropriação desse conhecimento para a deliberação e o acompanhamento da execução de demandas no fluxo de processos no interior da máquina administrativa. Essa situação se torna problemática, quando a própria gestão não reconhece em sua burocracia a existência de um processo orçamentário participativo, por este não ter sido formalmente constituído (ver capítulo IV).

Para Protágoras⁷⁶, na democracia grega, tratar dos assuntos políticos gerais não era algo que exigia nenhuma *techné* particular, cabendo, portanto, a todos os cidadãos. Entretanto, isso não significa que todo e qualquer cidadão fosse contemplado naturalmente com a ‘virtude cívica’ de bem governar e opinar sobre os assuntos da vida pública. Era preciso ensinar as virtudes para a vida política – prática à qual Sócrates se contrapõe no início do diálogo de Protágoras (BINI, 2007) por acreditar que virtudes não se ensinam –, pois não se prepara um indivíduo para a vida pública fora dela.

O mundo contemporâneo vem provando que debater e deliberar acerca da cidade⁷⁷ (economia, saúde, moradia, urbanismo, educação etc.) exige mais do que virtude cívica: tornou-se uma *techné* pública. Por exemplo, para se asfaltar um calçamento próximo a um mangue é preciso considerar o impacto do aquecimento

⁷⁶ Segundo Vidal-Naquet (2002, p. 198): “o único filósofo democrata conhecido por nós e que nos deixou um texto que teoriza sobre a democracia é Protágoras de Abdera, que explica a Sócrates, por que razão, em Atenas, todos têm o direito a dar a sua opinião sobre política, e vai bastante longe na justificação da democracia, a ponto de não incluir apenas os cidadãos, mas sim todos os homens, sem excluir nem mesmo as mulheres.”

⁷⁷ “O dever público do domínio público/público pressupõe, bem entendido, que a coletividade e os poderes públicos tenham a obrigação de informar efetivamente aos cidadãos, sobretudo aquilo que diz respeito às decisões a serem tomadas, informação esta que eles necessitam para poder tomá-las em conhecimento de causa.” (CATORIADIS, 2004, p. 209)

da malha asfáltica na reprodução de caranguejos. Diante disso, indago até que ponto no OP essa tentativa de fundir duas instâncias de saber (técnico e político) – que historicamente, pertencem a nichos diferentes – contribui para a criação de uma subjetividade deliberante?

5.2 O OP e a gestão pública: cultura da participação popular e cultura burocrática

O OP e a gestão pública parecem significar o encontro da promessa do novo com o tradicional no fazer política. O *ethos* político do novo governo municipal (ver capítulo III) - ancorado na imagem de um governo popular, cuja imagem de si mescla-se à do povo - contribuiu para gerar no cidadão uma expectativa positiva frente aos novos mecanismos de participação popular que se implantam no município, dentre eles o PPA e o OP. Entretanto, essa expectativa não foi suficiente para romper com o imaginário da desconfiança que, historicamente, nutriu os sentimentos dos ativistas de movimentos organizados ou comunitários e da população, de um modo geral. Os sujeitos e os interesses que ali se fazem presentes de modo algum representam um bloco monolítico de vontades e perspectivas e isso também é válido para a composição do governo. À medida que os anos passam e as obras e serviços se avolumam na instância da gestão pública, a primeira imagem a ser afetada é a do OP, ou melhor, o sentimento de credibilidade naquele espaço de participação popular, cujas relações se estabelecem pelo vínculo de confiança, vontade e intencionalidade. Logo, a pergunta que nunca quer calar é: “por que o que escolhemos não está, ou está de forma insatisfatória, sendo realizado?” A essa indagação um conjunto de questões se apresentam e inserem o OP em um contexto que mais se assemelha a um “leito de Procusto”; são elas: a) uma estrutura administrativa contrária a constituição do sujeito deliberante e b) a manutenção de um *status quo* burocrático administrativo.

5.2.1 A constituição do sujeito deliberante

Coloquei no início do capítulo que independente dos indivíduos e seus interesses, o sujeito que deveria fundamentar o OP é o sujeito de responsabilidade/deliberante. O que isso vem a significar? Aristóteles em sua obra: *Ética a Nicômaco* define deliberação como uma escolha que requer o “princípio racional e o pensamento”, mas diz respeito principalmente “às coisas que estão ao nosso alcance e podem ser realizadas”. Por esse prisma, a escolha pode ter afinidades com o desejo, mas não se identifica com ele, pois nem tudo o que desejamos podemos escolher. Na sequência de seu raciocínio também diferencia a escolha da opinião, segundo ele: “escolhemos o que sabemos ser melhor, tanto quanto nos é dado sabê-lo, mas opinamos sobre o que não sabemos exatamente se é bom.” (ARISTÓTELES, 2004, § 1112a, p. 61/62). Dois elementos substanciam o sujeito deliberante em Aristóteles: a capacidade de realização e de escolha, a primeira remete ao poder (de realizar algo) e a segunda a um saber (saber-escolher). Esses pressupostos, quando atribuídos ao corpo de cidadãos, fundamentam a democracia.

Qual relação a questão do sujeito deliberante estabelece com o OP? É interessante essa pergunta, pois ela suscita outro questionamento acerca da própria finalidade do OP: afinal, qual o seu propósito? Quando o ato de participar contempla princípios tais como: “deliberação popular, auto-regulamentação, formação cidadã, cidadania ativa, universalidade, autonomia, voluntariedade da participação, controle social etc.” (CADERNOS DE FORMAÇÃO, Nº 1, 2005, p.8), subtende-se que todos esses meios tem como escopo a formação de um imaginário coletivo, constituído por indivíduos democráticos. Nesse sentido, o exercício da política não diz respeito somente às decisões finais, mas aos processos decisórios, o que leva a eles. Portanto, entre o poder e o saber-escolher, presentes na composição do sujeito deliberante (individual e coletivo) há também, e principalmente, o sujeito de responsabilidade, aquele capaz de prestar conta de seus atos, de assumi-los como seus tanto na vida privada quanto na vida pública.

No OP os princípios subjacentes ao sujeito deliberante tornam-se por demais complexos, em razão desta nova instituição agir em uma sociedade cujo sistema de normas, valores e leis encarna um imaginário sócio-político heterônomo (a sociedade como obra de um Estado provedor, da lei divina, do destino, da lei

histórica etc.). Ou seja, o OP não se aparta de todo um capital simbólico e humano advindo de um já-instituído, que precisa ser re-pensado e re-criado como “novo fazer-político” e esse processo não se dá sem rupturas. Entretanto, é difícil romper com o que está incorporado como instância de significações no indivíduo e coletivo. Logo, criar e operar mecanismos de deliberação e controle social requer a formação de uma consciência aberta à produção de novos significados.

No entanto, mesmo que os indivíduos-cidadãos gozem de autonomia para decidir acerca da organização e funcionamento interno do formato institucional do OP, esta não pode ser uma ameaça à funcionalidade da máquina pública. Logo, o OP, não tendo força institucional para romper com os elementos organizadores e funcionais da gestão pública, cria com esta uma zona de conflitos. Isso é claramente perceptível quando o assunto é execução de demandas: em todos os conselheiros e delegados entrevistados é unânime certa insatisfação com a não execução ou morosidade do OP, ou seja, o impacto simbólico no indivíduo repercute negativamente, tornando-se empecilho ao que ele deveria constituir no OP (constituição do sujeito deliberante em si), pois a demanda sai do seu alcance. Ele passa a percebê-la como algo que não depende dele, como exemplifica a fala desta delegada:

[...] ninguém mais vai querer saber de OP até ela [prefeita] tirar todas as obras do papel, a gente só começa outra história de OP, com outra demanda, quando a gente vê tudo feito, se a gente não vê feita, não tem mais OP, pelo menos aqui no Canindezinho. [...] Então, a sugestão que eu dou, e isso é comum entre meus colegas, é que o OP continue, mas só se disser assim: ‘zerei, não tenho mais dívida com ninguém sobre o OP’. [...] O sentimento que eu tenho da companheira Luizianne é que se ela tivesse uma oposição contra ela, ela diria: ‘como é que eu faço? O governador embarreira [cria barreiras], o Lula embarreira’. Mas ela está com todo mundo a seu favor, então não justifica as obras já não estarem feitas. (Entrevista com delegada R em 15 mai 2010).

A fala de outro delegado fortalece essa mesma visão:

O que nós lamentamos é que as pessoas saem de suas casas, vão pra uma assembleia para aprovar determinadas propostas **e essas propostas não são atendidas**. [...] E muitas inclusive foram na chuva, aprovaram suas propostas e ao chegar lá [na reunião do conselho com os secretários municipais], voltaram dizendo que era impossível fazer. Propostas de recursos mínimos, alegando que não tinha recurso para fazer aquele trabalho. Então, temos que melhorar, é uma ferramenta importante, mas precisa ser melhorada, **nós precisamos encontrar mecanismos para que sejam cumpridas as propostas que são aprovadas em assembleias gerais**. (grifos meu) (Conselheiro F, gravação do evento de avaliação do OP, em 18 set 2008)

Se, por um lado, a não-execução de demandas é um fator preponderante para fortalecer o imaginário do descrédito, o contrário pode surtir efeito oposto, como expressa este coordenador:

[...] eu acho que em alguns territórios da cidade, por exemplo, os territórios onde as pessoas já conseguiram implementar suas obras e serviços [...]. Nesses territórios, a depender do conjunto da política entre a sociedade civil e o governo [...]. Todos os tipos de organizações, ONGs, do terceiro setor, setores da prefeitura ali atuantes, vereadores, militantes políticos partidários, a depender dessa conjuntura, o fato de certas obras e serviços serem implementados pode ter contribuído para uma postura por parte da população de se sentir como influenciador dos rumos da gestão dentro daquele território. E, portanto se você se sentir como um influenciador você vai, digamos assim, perceber que o exercício do poder ele é possível e ele traz repercussões e aí posturas mais fatalistas são mais enfraquecidas porque você vai [...] percebendo que a sua ação não é em vão. (Entrevista com o Coordenador de formação em 04 jun 2010)

Em ambos os casos não fica de fora outro elemento que age no campo do imaginário e dá significação ao caráter de execução da ação. Ele reside, basicamente, no capital simbólico da “obra”. De fato, em todas as entrevistas e nas gravações realizadas dos eventos do OP, os representantes, via de regra, referem-se à demanda como “obra”. A longa citação abaixo traz afirmações bastante enriquecedoras e esclarecedoras para a compreensão do imaginário da “construção material” como elemento representativo de que algo está sendo realizado:

[...] às vezes os delegados percebiam que algumas ações tinham sido feitas, dentro do OP havia as obra e serviços, muitos serviços já eram rapidamente implementados. Só que muitas vezes as pessoas nem sabiam que aquilo ali tinha sido obra demandada do OP [...].Ele age e não é associado a ele esse instrumento participativo, o fruto daquela ação.[...] e isso aconteceu com muitos serviços.[...]. Mas, um serviço ele tem uma peculiaridade, como ele envolve muitas vezes você redimensionar, reconfigurar a atuação de determinada equipe que faz parte de uma determinada política pública [...] **como envolve ações que não são construções, é difícil, não são construções físicas. É a cultura do cimento. É difícil você ver a repercussão disso, embora você vivencie a repercussão disso, você vivencia a presença de uma equipe do projeto raízes da cidadania⁷⁸, mas você não consegue significar que essa ação que você tá vivenciando [...] é fruto de uma participação popular. Então como não há essa conexão que favoreça o processo de significação da realidade, [...] acaba ocorrendo uma espécie de defasagem em relação as possibilidades de você, da repercussão simbólica da política, carência simbólica mesmo, você não consegue ver e ai se você não ver não existe. No caso, a cultura do cimento ela é mais forte, você vê uma obra sendo erguida, os tijolos, você ta passando de ônibus na correria do dia a dia você passa e olha “Ah ta ocorrendo a obra.”’.(grifo meu) (Entrevista com o Coordenador de formação em 04 jun 2010)**

A necessidade que o indivíduo tem da visibilidade física, concreta, da obra, de certo modo, vêm da histórica e tradicional forma do fazer político no Brasil. Algo só assume existência em sua forma física: é o que o coordenador denomina, inteligentemente, de “cultura do cimento”. Por conseguinte, os serviços acabam por não surtir o mesmo impacto, não entrando no campo de visibilidade das demandas do OP. O que poderia estar sendo realizado, ou já foi, não é associado diretamente a um processo participativo; essa conexão deixa de existir, não só para a população, mas, até mesmo, entre os próprios conselheiros e delegados.

Estas constatações revelam o quão complexas são as relações que se costuram neste tecido social. O que chamamos de “modo tradicional” de fazer política não se encontra somente de um lado (do poder público executivo e legislativo), mas a própria sociedade incorpora hábitos e os sedimenta de forma que quando uma dinâmica tenta com ele se confrontar, criam-se zonas de tensões, e a própria população, muitas vezes, não toma consciência da existência destes processos. Contudo, o conflito nessa instância tem sua positividade por forçar à

⁷⁸ O projeto **Raízes da Cidadania** foi criado em 2005 pela Fundação da Criança e Família Cidadã – FUNCI, órgão da Prefeitura Municipal de Fortaleza, com o objetivo de prestar serviços de atendimento: social, jurídico e psicológico às famílias de crianças e adolescentes atendidas por projetos desta fundação.

reflexão, dar visibilidade ao problema. No caso da citação acima, por exemplo, revelou-se como problema para a coordenação do OP, que passa a pensá-lo e criar estratégias para pensar juntamente com os demais técnicos e representantes do OP.

O entendimento da não-execução das demandas, por parte de conselheiros e delegados, gera um fenômeno curioso, qual seja, reforça nos representantes o sentido do OP associado ao espaço de reivindicação, de legitimação da palavra. Lugar onde, na condição de representante, pode e deve ser ouvido e falar. Mas não reside aí o fato mais curioso; a questão é que o sentido de “deliberação”, com o tempo, fragiliza-se como ato decisório na instância das assembleias (participação direta) e no corpo de colegiados de conselheiros (reuniões do pleno do conselho com representantes da prefeitura), para se fortalecer no pós-processo de participação, através do exercício do controle social e da fiscalização frente aos órgãos públicos. E ocorre que, na maioria das vezes, em razão da territorialização das áreas, essa luta, para ser travada, dependerá da vontade e disposição individual de cada representante, fomentando a cultura individualista e com ela o surgimento de outro tipo de “dono” da obra (delegados e conselheiros), como expressa a coordenadora geral ao se referir a comportamentos que se detectam em certos delegados:

[...] o delegado vai reproduzir nesse momento algumas coisas do [tipo]: ‘essa é uma vitória que teve a minha participação muito forte’. Então, você vê isso em alguns núcleos. ‘Essa obra é minha’, ‘isso aqui fui eu que trouxe para a comunidade’, ‘isso aqui fui eu que fiz’. Então, é uma reprodução total do discurso do vereador, do modo tradicional, do coronel da comunidade, às vezes, quase isso⁷⁹.(Entrevista com a Coordenadora geral do OP em 24 set 2009)

Assim, a postura dos representantes irá ao encontro das tradicionais práticas clientelistas exercidas por vereadores, mediante “loteamento” de comunidades, transformado-as em seus “currais eleitorais” e os líderes em seus agentes mediadores (“cabos eleitorais”). Se em determinadas localidades da cidade as demandas são patenteadas, estas patentes não são rateadas entre vereador,

⁷⁹ Entrevista realizada por um pesquisador do OP de Fortaleza e cedida à pesquisadora.

conselheiro ou comunidade. Nessa querela, o OP fortalece a figura da comunidade ou de quem se encontra mais próximo, suas lideranças. Em todos os entrevistados foi destacada a forte reação de representantes políticos a uma possível perda de território, como, por exemplo, relata este conselheiro:

[...] terminou uma obra do OP aqui mesmo no CP, o vereador daqui mandava arrancar a placa; ele não, o assessor dele vinha e arrancava a placa, tá entendendo como é que é? Mandava apagar o OP, a gente reivindicava pra fazer a placa de novo, colocar a placa no canto, foi assim no Centro de Referência da Assistência Social, foi assim no colégio, né? E às vezes tem um cabo eleitoral do vereador lá dentro ouvindo tudo; ai ele vai, faz um documento e espalha na comunidade, fala que obra tal vai sair, tá entendendo? Isso é muito negativo, isso é muito negativo que não é o papel do vereador, é o papel do conselheiro, da comunidade que reivindicou a obra. E ainda tem uma história dele dizer que liberou 300.000 mil pra obra tal, pro calçamento ou pra terminar a quadra. Esse povo [os vereadores] se acha o dono da obra, isso é negativo, podre, ridículo, isso ai eu digo em qualquer canto. A gente se acha fragilizado né? Porque foi a gente que deixou de estudar, que deixou o trabalho, que deixa de fazer um trabalho em casa, fazer um trabalho da gente pra ir pro OP. Quando um vereador ou um assessor do vereador vai lá e diz que quem fez foi o vereador na comunidade, isso deixa a gente muito fragilizado e muitos companheiros deixou pro OP devido essas práticas de vereador e assessor de vereador. (Entrevista com o Conselheiro C em 03 jun 2010)

Como se percebe, as reações nem sempre são veladas; ao contrário, ganham uma dimensão de visibilidade ao provocar a ira de quem acha que “tudo fez e faz por aquela população”. Portanto, diferente do que apontam outros estudos (AVRITZER, 2003; FEDOZZI, 2001; LUCHMANN, 2002), o OP não apresenta uma “ruptura com práticas clientelistas”; o que ocorre é o aparecimento de fissuras, em um *status quo* que aparentava ser confortavelmente estável. Mas as práticas permanecem não só por parte dos vereadores como das próprias lideranças, encontrando novas formas de se significarem e se configurarem no interior do próprio OP. Nas palavras deste coordenador do OP,

[...] além do processo democrático com regras de votação, regras de escala, territorialidade que o OP tem em seus documentos, pra além disso você percebia ainda a velha tentativa de ter um processo, por exemplo, do “bilhetinho”, o bilhete que o líder comunitário muitas vezes preparava pra

entregar pra prefeita, pro gestor, pra qualquer Secretario pedindo determinada coisa. Era notório, por exemplo, a prefeita inclusive significou uma figura muito carismática pra eles. Ela ao invés de ajudar, muitas vezes atrapalhava, porque baldeava mesmo. Qualquer reunião que fosse fazer com ela era entre os conselheiros e ela e as pessoas ficavam em polvorosa querendo falar com ela. E aí em todos os finais das reuniões ela recebia vários bilhetinhos pedindo isso, pedindo aquilo pra comunidade. E aí você tem um processo de decisão de obras com determinada metodologia, as pessoas legitimam essa nova metodologia do OP, mas no fundo, elas querem se garantir por outro viés, um viés até paternalista. (grifo meu) (Entrevista com o Coordenador de gestão da informação em 09 mar 2010)

A fala desse coordenador não só reforça a reconfiguração dessas práticas que acabam resistindo ou existindo de outras formas, como também a forte presença do imaginário do Estado provedor nas atitudes dos cidadãos, tornando controversa a constituição do sujeito deliberante.

O OP é um espaço cheio de contradições e que aparenta ser caótico. Contudo, ter que lidar com instâncias de significação é não se enrijecer em modelos de ordenamentos sociais, ou melhor, reconhecer que por ordem às coisas, colocá-las em seus devidos lugares é algo possível no plano conceitual, mas não na realidade. Castoriadis (1992), acrescenta grandes contribuições a essa perspectiva, ao afirmar que a vida real não é um teorema. Assim, o OP não é um mecanismo que equivale à democracia participativa. Enquanto parte de um projeto, práxis, ele não tem de

[...] produzir o esquema total e detalhado da sociedade que visa instaurar, tampouco tem que ‘demonstrar’ e garantir em termos absolutos que esta sociedade poderá resolver todos os problemas que eventualmente poderão aparecer. (CASTORIADIS, 1982, p. 111)

O que isso significa? Que tanto o OP quanto o projeto democrático-participativo ao qual se filia não existem como pré-determinação, como algo que, seguindo uma lei histórica e as regras procedimentais que o fundamentam, irá reproduzir a imagem de uma sociedade que “forma virtualmente um todo racional” (p. 110). E isso não deve ser confundido com a ideia de projeto. Um projeto político-social é uma criação determinada historicamente, que se inscreve enquanto práxis

na realidade efetiva e caótica, cheia de conflitos quanto a um “por vir” e de elementos dotados de negação quanto ao que a própria sociedade quer para si.

5.2.2 O sujeito de responsabilidade e a peça de engrenagem

A temática acerca da burocracia⁸⁰ vem sendo abordada diluidamente não só nos capítulos anteriores como nos itens deste capítulo. Tamanha insistência advém da dificuldade de tratá-la em um projeto democrático participativo. Nas entrevistas realizadas com conselheiros e delegados e nos eventos gravados, o OP e a gestão pública são duas instâncias claramente distintas e conflitantes: enquanto a primeira lida com o sujeito de responsabilidade, a segunda destaca-se pela impessoalidade da burocracia.

Ao se encontrar sob um “domínio legal”⁸¹, onde as tarefas obedecem a determinadas leis e procedimentos impessoais, a burocracia não pode assumir a responsabilidade pela execução das ações. A ação passa a existir concretamente quando há um sujeito responsável por sua existência (prefeito, vereadores, delegados, conselheiros/comunidade etc.). Neste caso, não foi a burocracia quem a inventou, quem deliberou, mas a vontade popular (uma casa, hospital, linha de ônibus etc.). O representante passa a se responsabilizar pela realização da vontade popular e não pela execução da ação; aí reside o seu trabalho político – fazer com que essa vontade se concretize. Assim, querer e poder se interligam. Do contrário, a não-realização da ação é também a não-realização da vontade/escolha, cabendo a ele cobrá-la, pois não é sua tarefa executá-la e sim da burocracia (querer e poder se divorciam). Esse aspecto se explicita no dizer do coordenador de formação:

⁸⁰ Segundo Castoriadis, referindo-se a democracia ateniense, esta também tinha uma maquinaria técnico-administrativa, só que diferente das que compõem hoje o ‘aparelho do estado’, era: Composto de escravos até nos seus escalões mais elevados (polícia, conservação dos arquivos públicos, finanças públicas [...]). Tais escravos eram supervisionados por cidadãos magistrados, geralmente escolhidos por sorteio. A ‘burocracia permanente’ que desempenha as tarefas executivas, no sentido mais estrito do termo, é relegada aos escravos. [“...”] (CASTORIADIS, 1987, p. 299).

⁸¹ Termo cunhado por Weber (2000) para designar a dominação de caráter racional. Ver Economia e Sociedade, vol. I.

[...] enquanto a obra não é feita ninguém assume a obra no sentido de trazê-la pra si como sua responsabilidade, mas quando a obra é concluída e é entregue ou o serviço, aparece um bocado de pai da obra, todo mundo agora, não, eu ajudei [...]. (Entrevista com o Coordenador de formação, em 04 jun 2010)

A não execução de demandas será justificada pelo governo na instância de um saber “especializado” que determina sua viabilidade técnica, financeira e jurídica (ver cap. V), do qual o representante deve se apropriar para incorporar a lógica do processo e a ele se conformar: “as coisas caminham assim, esse é o fluxo e é isso que vocês devem entender”. Afinal, fazer democracia não é realizar tudo o que a população quer e escolhe. Aqui vale a pena recorrer novamente a Protágoras para quem o exercício da democracia não poderia prescindir do ensino das virtudes cívicas para a vida em comunidade. E como bom professor, que se autodenominava nesta arte, dizia:

O que ensino é ter bom discernimento e bem deliberar seja nos assuntos privados, mostrando como administrar com excelência os negócios domésticos, seja nos assuntos do Estado, mostrando **como pode exercer máxima influência nos negócios públicos, tanto através do discurso quanto através da ação**. (grifo meu) (PLATÃO, 2007, 319a, p. 263).

De fato a democracia clássica não concebe o poder do *demos* destituído da dimensão educativa do indivíduo-cidadão. Pois “em uma democracia, o povo **pode** fazer toda e qualquer coisa – e precisa **saber que não deve fazer** toda e qualquer coisa” (grifo meu) (CASTORIADIS, 1992 p. 304). Entretanto, essa consciência do que se “deve ou não fazer” não se refere aos imperativos de um “saber-especializado”. Ou seja, não é um agente externo, já-instituído, que diz ao cidadão o que pode ou deve ele fazer; cabe ao próprio, na atividade política, desenvolver uma consciência capaz de saber-fazer, saber-querer e discernir acerca de suas próprias ações e autolimitações. Portanto, se por um lado, princípios do OP imbuem-se de ações que se orientam para a constituição do sujeito deliberante, por outro, a gestão pública e seu saber-especializado não dão concessões a esse espaço participativo, até porque, historicamente, política e burocracia nunca se entenderam.

5.3 Territórios simbólicos: a fragmentação do espaço político.

Dentre as ambiguidades apontadas pelo OP, uma delas é a questão da “territorialidade”, que se apresenta como princípio do OP e compreende as assembleias territoriais, cujo objetivo é fortalecer

[...] os vínculos do cidadão com sua região e incentivar a articulação dos laços sociais. Dessa forma, ele se constitui como um mecanismo de ampliação do espaço público, possibilitando a integração e a solidariedade entre as micro-regiões, tornando-se uma ferramenta para o planejamento que inverte a lógica da exclusão social e territorial. (CADERNOS DE FORMAÇÃO, Nº 1, 2005, p. 8)

No capítulo IV desta tese, discorri detalhadamente como se processa a distribuição geográfica das Áreas Participativas (nas seis regionais da cidade), nas quais se realizam as assembleias territoriais. Abordei também os indicadores: populacionais, sócio-econômicos e geográficos, apresentados por cada regional administrativa. Essa leitura fornece elementos empíricos interessantes acerca da forma regionalizada de criação das assembleias, obedecendo a uma logística já existente na cidade. Para a gestão municipal essa metodologia distributiva não só possibilita o mapeamento do espaço físico e suas carências socioeconômicas, como também permite que se tracem critérios racionais de distribuição de investimentos por regiões a serem beneficiadas. Isso significa, por exemplo, que uma mesma regional dificilmente será contemplada com dois polos de lazer.

Qual é a questão que se apresenta a essa forma de organização? Enquanto a gestão (incluindo-se a coordenação do OP) segue critérios racionais geográficos e distributivos de espaço físico e socioeconômico, a população e suas múltiplas formas de organização obedecem a outra lógica de dimensão espacial, onde os territórios se delimitam por relações simbólicas e de poder.

O termo “território” é um conceito central para a seara da geografia, mas pouco utilizado na sociologia. Trafegar por esta categoria é arriscar se deparar com

um emaranhado de vertentes conceituais que variam da simbólico-cultural à jurídico-política. Segundo Haesbaert (2006) as raízes desta palavra vêm da etologia⁸².

Um 'território' no sentido etológico é entendido como o ambiente [*environment*] de um grupo [...] que não pode por si mesmo ser objetivamente localizado, mas que é constituído por padrões de interação através dos quais o grupo ou bando assegura certa estabilidade e localização. (GUNZEL *apud* HAESBAERT, 2006, p.38).

A apropriação desta categoria não visa esgotar seu caráter polissêmico, tampouco buscar explicações que enveredem para a análise dos elementos constitutivos desse conceito. Utilizo-a como ferramenta para melhor visualizar as implicações da regionalização para a produção do espaço da participação popular. Segundo Souza,

[...] a análise do espaço social na qualidade de *território*, de espaço definido por e a partir de relações de poder, e o exame das *territorialidades* (isto é, dos tipos de organização e arranjo territorial), deve ser articulada com a compreensão do espaço como 'lugar' (no sentido específico de espaço vivido/percebido, dotado de significado, em que a questão do poder figura independentemente, pois, na qualidade de referencial simbólico e afetivo para um grupo social, converte-se o espaço em alvo de cobiça ou desejo de manutenção de controle) [...]. (SOUZA, 2006, p. 317)

Por esse prisma, o espaço como "lugar" onde se vive e se compartilham com o outro valores, afetividades e necessidades é, também, onde se estabelecem relações de poder à medida que determinados interesses engendram relações de domínios nos agrupamentos sociais. Assim sendo, a forma como esses arranjos sociais se delineiam, ao longo do contexto social-histórico, entra em conflito com o OP, como lugar concebido para criar uma forma de existir coletivamente. Um "espaço social propriamente político", que segundo Castoriadis:

⁸² Ver KOOGAN LAROUSSE SELEÇÕES, **Dicionário Enciclopédico**, Ed. Larousse do Brasil Ltda., Rio de Janeiro, vol. 2, 1978. *Etologia: Estudo das atividades de um animal, espontaneamente orientadas para um objeto do meio natural.*

[...] se apoia em elementos sociais (econômicos) e geográficos, sem, no entanto estar determinado por eles. Não há, neste caso, nenhuma pretensão à 'homogeneidade': a articulação do corpo de cidadãos, criada assim numa perspectiva política, vem superpor-se às articulações 'pré-políticas' sem as esmagar. Essa articulação obedece a imperativos estritamente políticos: de um lado, a igualdade na repartição do poder, de outro, a unidade do corpo político (em oposição aos 'interesses particulares') (CASTORIADIS, 1987, p. 300)

Esse espaço não significa uma espécie de igualização ou homogeneização dos indivíduos, mas de uma igual distribuição de poder. O OP em seus princípios se apresenta como a tentativa de construção desse “espaço social político”, o que implica também a constituição de um imaginário sócio-político da cidade, pois esta não significa o somatório das necessidades locais ou regionais. A fala de um delegado reflete bem esta questão:

[...] você tem que primeiro conhecer o que é o OP, qual o objetivo do OP, **ter consciência que você mora numa cidade, não num bairro; que o bairro pertence à cidade e existe uma diferença muito grande entre todos os bairros e a cidade como um todo e a consciência das pessoas em relação ao que é cada coisa**, o que é o OP, o que é ser cidadão e tal, então isso faz sentido para algumas pessoas [...], mas para a maioria não, ainda falta muito e como nosso problema a maior parte é cultural e não existe um trabalho. Neste sentido, quando é que nós vamos ter essa realidade e essa visão e essa perspectiva de uma cidade como cidade organizada com um povo organizado? (grifo meu) (Entrevista com Delegado E, em 24 mai 2010)

O OP se inscreve em um contexto prolífero de territórios “comunitários”⁸³. Nestas circunstâncias, duas tendências surgem fortemente: 1) a participação cidadã, quando o indivíduo ou coletivo não só atua na vida pública, mas seus interesses se identificam com os da cidade e 2) a participação comunitária, quando o indivíduo ou

⁸³ Distancio-me da visão idílica de Tonnies, que delineia uma espécie de “querer comum” a ponto de criar um vínculo identitário no qual o ‘eu’ e o ‘outro’ se constituem como o ‘mesmo’. E aproximo-me mais da perspectiva de Weber para o qual a ‘relação comunitária’ ocorre quando: “as pessoas começam de alguma forma a orientar seus comportamentos pelo o das outras, nasce entre elas uma relação social – que não é apenas uma relação entre cada indivíduo e o mundo circundante – e, só na medida em que nela se manifesta o sentimento de pertencer ao mesmo grupo existe uma relação comunitária.” (WEBER, vol. I, 2000, p. 26).

coletivo atua na vida pública com interesses setorializados identificados com os da rua, comunidade, bairro, segmento social. Estas duas instâncias no OP se confrontam em razão da fragmentação política do espaço; a dinâmica interna dificulta mais que fortalece a criação de um imaginário político da cidade. Sobre isso que pretendo discorrer no item seguinte.

5.3.1 A *Ekklésia* dos tempos modernos: todos por todos e cada um por si.

Para Castoriadis a *Ekklésia* era, na democracia ateniense, concebida como um espaço público/público, diferente da *ágora* que denominava de público/privado por lá também serem exercidas atividades comerciais (ver capítulo II). Portanto, era na primeira onde, de fato, se exercia a cidadania plena, dotada do espírito da vida pública. Entretanto para os gregos “a ideia de um ‘Estado’, isto é, de uma instituição distinta e separada do corpo de cidadãos, teria sido incompreensível” (CASTORIADIS, 1987, p. 298). O protagonismo da participação popular, no mundo contemporâneo ocidental, assume morfologias bem diferentes da *ekklésia* dos áureos tempos da democracia grega (e não há aqui nenhum tom de saudosismo ou retomada, pois o mundo, as pessoas, a cultura, os valores são outros). O que não se apaga é seu *gérmen*, seu magma e, por isso, a democracia grega é sempre um porto seguro para aqueles que, em seus estudos, bebem da fonte de um ideal substantivo, no qual o sujeito-cidadão é o arquiteto da cidade.

Nos espaços institucionais de participação no mundo contemporâneo, como é o caso do OP, surgem portando algumas singularidades; dentre elas a centralidade da participação na instância do poder executivo, da gestão pública. Até então, na literatura política (Rousseau e outros) acerca da soberania popular, prevalecia o poder na esfera legislativa, de legislar sobre a coisa pública (o cidadão é soberano porque tem o poder de instituir suas leis). Outra singularidade é a convivência da instância da participação direta (assembleias) com a representativa (delegados e conselheiros). Esta última, diferentemente do sistema político representativo tradicional, não faz do representante um “profissional da política”⁸⁴. No caso do OP, por exemplo, o delegado e o conselheiro são eleitos pelo “povo” (comunidade), mas

⁸⁴ Aquele que por eleição ocupa um cargo político (vereador, deputado, senador, gestor) remunerado.

não são remunerados e nem precisam sair do “lugar social” em que atuam (“território comunitário”) para exercerem seus mandatos.

É sabido que as doutrinas da representação e a ideia de democracia substantiva (que só reconhece a instância da participação direta), historicamente se esgrimam. (ver capítulo II). Mas, em se tratando de formatos institucionais de participação popular como o OP, tentam conviver harmoniosamente. Isso só é possível mediante o rompimento com a concepção de representação política alicerçada na ideia do “agir em nome de”, imbuído da prerrogativa de substituir a capacidade de decisão do povo. (ver capítulo II). Para tanto, vale-se, o representante, da condição de portador do saber acerca do que é o melhor para a sociedade, ou seja, ele não acata uma decisão do povo, ele “decide por”. Já no caso do OP, o representante age como “porta voz”. Tanto o delegado, como o conselheiro são aqueles que defenderão o que foi aprovado em assembleia, como bem expresso no Regimento Interno no OP:

As decisões da comunidade, anteriormente tomadas no processo de escolha das prioridades, não poderão ser alteradas pelo COP [conselheiros], a não ser por redação errada [texto impreciso] ou que não permita a sua compreensão, ou por justificativa técnica, legal, ou financeira, depois de efetuada a análise pelos órgãos competentes. (Art. 13, Parágrafo único do Regimento Interno do OP, p. 5)

Ou seja, as alterações só podem ser efetuadas sobre a proposta original aprovada em assembleia. Por esse prisma, em tese, é possível conceber uma relação de identidade entre a vontade da população e a do representante; mas até que ponto a vontade da população não está subjugada à vontade do representante, que em sua maioria é o líder comunitário ou de segmento social? Aqui seria interessante retornar ao capítulo IV, no qual discorro sobre o processo de implantação do OP e os mecanismos de mobilização da população utilizados pelo governo. Neste item abordo como os líderes comunitários e os segmentos sociais foram as primeiras instâncias procuradas pela gestão pública para atuarem como agentes multiplicadores do evento do OP na cidade. Nesse sentido, o monopólio da informação perante a população, o controle da articulação e da mobilização nas comunidades e a influência política do líder frente a sua comunidade ou segmento são fatores que interferem diretamente na qualidade representativa. Um exemplo

bem ilustrativo está no registro em diário de campo de minhas impressões em visita a uma Assembleia Preparatória:

Das pessoas que conversei nenhuma delas havia participado do OP e sequer sabiam do que se tratava. [...] Um líder comunitário ao falar do trabalho de articular pessoas, relatou-me da dificuldade de “convencê-las” - foi esse o termo utilizado, a irem a uma assembleia. [...] ⁸⁵

Se a representação já é um meio indireto de participação, torna-se mais problemática quando exercida de forma regionalizada e segmentada.

No OP de Fortaleza a lógica de regionalizar em áreas ou segmentar as assembleias fortaleceu a participação comunitária. Diferentemente de um espaço aberto à discussão de políticas públicas para a cidade, as definições de propostas contemplam demandas das mais gerais às mais específicas (cidade, bairro, rua, comunidade), como bem coloca essa delegada:

[...] O OP é para o Canindezinho? Não, o OP é para Fortaleza. Então na hora que você ta pensando em uma proposta, você [deve] pensar nela unificada, ter aquela proposta unificada. Por exemplo, sistema de saúde com bastante médico que é geral, mas ai tem aquela rua com buraco, é aquela rua, aquele bairro, aquela situação. E ai foi fantástico, né? Primeiro momento foi fantástico, só que a gente, aqui no Canindezinho, nesse primeiro momento não houve a realização das nossas prioridades, eu diria assim, foi decepcionante porque tudo que se tinha colocado não se alcançou realmente, mas eu fiquei feliz porque tem que pensar no restante. [...] (Entrevista com a delegada R, em 15 mai 2010)

Esta fala instiga um conjunto de considerações problemáticas e enriquecedoras. Primeiro: mesmo reconhecendo no OP um mecanismo concebido para contemplar a cidade, esse reconhecimento choca-se, inevitavelmente, com interesses demandados por um determinado território comunitário que não foram atendidos. Esse atrito provoca o apagamento da visão de totalidade (cidade) no conselheiro e delegado, pois eles veem feridos: o direito deliberativo e o princípio da igualdade política. Uma vez que todos gozam do mesmo poder de deliberação, por

⁸⁵ Registro de diário de campo da pesquisadora em visita a Assembleia Preparatória da regional IV realizada no Ginásio Aécio de Borba, em 04 de mar de 2008.

que um local foi atendido em suas prioridades e a minha localidade, não? Para o governo municipal a resposta pode ser simples: se já há um equipamento (posto de saúde, por exemplo) naquela regional, não há necessidade de outro. Mas no campo dos territórios comunitários as fronteiras são outras e elas se fazem valer coadunando-se com a internalização de novos princípios. O “bem-comum” acaba por assumir uma dimensão espacial delimitada.

A gestão pública tampouco consegue enxergar (miopia burocrática) e traduzir a linguagem territorial que se arranja no tecido social, uma vez que os elementos técnicos e burocráticos da administração não foram concebidos para visualizar essa dimensão simbólica e intervir de forma significativa. Nem os representantes conseguem transcender a essa dinâmica no interior do OP, porque ele se organiza de forma fragmentária politicamente. Um segundo ponto refere-se à relação demanda social e políticas públicas. Como, de modo geral, os participantes são orientados a propor suas demandas de forma bem específica (é o que ocorre na maioria das vezes) essa dinâmica acarreta algumas consequências negativas; muitas demandas são contempladas em determinadas políticas públicas sem o devido conhecimento da população. Esse fato é mais difícil de ocorrer com os segmentos sociais, em razão de muitas lideranças de movimentos sociais, neste governo, terem assumido coordenadorias para desenvolver políticas públicas (ver capítulo IV). Entretanto, nas demandas tidas como territoriais, a fragmentação é mais recorrente.

O que isso significa? A política pública tem um caráter de universalidade no interior de uma dada temática (saúde, educação, habitação etc.) e, conseqüentemente, deve redundar em ações efetivas e concretas (serviços e obras). Mas, se essas políticas - que já contemplam as ações - são pensadas em outras instâncias que não a do indivíduo-cidadão, esse é um fato que estremece dois princípios muito caros ao OP, que é o da deliberação popular e autonomia. Essa questão levanta a provocação da necessidade precípua de articular uma dada política a uma dada ação, para que esta última não se aliene em seu próprio imediatismo. Esse é um aspecto interessante de ser observado, pois muitas das propostas tidas como “aprovadas” no OP, assim são denominadas por já estarem contempladas em projetos sociais do governo federal e municipal; é o caso de

programas na área de habitação, educação, assistência social etc., muitos dos quais desconhecidos da população.

5.3.2 “*Eidos* coletivo” e a difícil construção do saber dialógico.

Transformar a elaboração de um orçamento público em um espaço de participação popular é um grande desafio. O primeiro obedece a um tempo administrativo e já existe em sua forma legal; já a participação popular se submete a um tempo pedagógico que contempla uma forma institucional, mas não garante uma forma de existência coletiva. É esta forma, que denomino de *eidos* coletivo, que significa a “criação” de um domínio público de saber, de um espaço sócio-político de igualdade política e de saber dialógico. O diálogo na perspectiva de Paulo Freire é “este encontro dos homens, mediatizados pelo mundo, para pronunciá-lo, não se esgotando, portanto, na relação eu-tu.” (2005, p. 91). Já o termo “criação”, numa acepção castoriadiana, refere-se:

[...] a capacidade de fazer emergir o que não está determinado, ou não é derivável, de modo combinatório ou não, a partir do existente. [...] é justamente esta capacidade que corresponde ao sentido profundo dos termos imaginação e imaginário.” (CASTORIADIS, 2002, p. 128)

Portanto, o caráter de “novo” do fazer político não reside em algo externo ao indivíduo, já pronto para ser por ele e a ele incorporado, mas algo por ele construído. Isso envolve, obviamente, um esforço político do governo, pois não basta implementar “novas” instituições em cima de antigos edifícios institucionais.

O tempo pedagógico não se vincula a uma rotina de execução de tarefas (se assim fosse, burocratizaria a ação política), mas ao tempo da aprendizagem e isso requer que se tome o espaço participativo como instância formativa. Essa necessidade é percebida pela própria equipe de formação composta por técnicos da coordenação do OP (ver capítulo IV):

Eu acho que pelo contato que eu tive com as várias regionais o que as equipes de mobilizadores dentro das regionais traziam como desafios para participação dentro daquela regional, o desafio da busca do controle social para uma busca mais organizativa e dialógica entre a população, dialógica no sentido mesmo do Paulo Freire, sem aquela visão da educação bancária⁸⁶, a postura bancária que tem o líder ou o vereador ou aquela pessoa da prefeitura dizer pras pessoas como ir, por onde ir e o que fazer. Mas que [...] todos estivessem naquele processo de luta reivindicatória enquanto aprendentes e pessoas que vão ensinar também. Todos têm saberes ali pra contribuir desde como marcar uma mobilização pra reivindicar algo da prefeitura como pra avaliar a conjuntura do grupo, o que é que vai fazer. (Entrevista com Coordenador de Formação, em 04 jun 2010).

Nessa fala a necessidade de se constituir um saber dialógico, no espaço do OP, requer o tempo pedagógico, tempo em que as questões de ordem diversas podem ser problematizadas e historicizadas. Por essa perspectiva, o sujeito não se assujeita à racionalidade burocrática, como ocorre no tempo administrativo. Uma nova racionalidade administrativa se constituiria não dissociada de uma instância de saber dialógico e de um tempo da aprendizagem. No OP a ideia de formação associada à de capacitações pontuais parece predominar não só entre os conselheiros e delegados entrevistados como, até mesmo, na equipe de técnicos. Como bem coloca o coordenador de formação:

[...] Eu fui percebendo vários sentidos pra formação, não é? Às vezes assim havia um sentido mais: “Ah formação era aquele encontro que houve”, “Ah formação é..., qual a formação que nós tivemos sobre...”, eu vou dar um exemplo sobre orçamento público, “Ah teve um encontro no lugar tal com a pessoa tal que participaram os delegados e a própria equipe pra depois multiplicar isso junto aos delegados”. [...] Então era como se a formação fosse aquele encontro, aquele evento que ocorreu. Que não deixa de ser, mas não se restringe a isso. [...]. (Entrevista com Coordenador de formação, em 04 jun 2010).

Isso, de certo modo, revela a percepção do espaço participativo para essas pessoas destituído de uma dimensão formativa. O sujeito ou localiza a formação nas

⁸⁶ “Educação bancária” é um termo cunhado por Paulo Freire, para denotar um saber que se aliena na relação antinômica entre educando e educador. Nela *a educação se torna um ato de depositar, em que os educandos são os depositários e o educador o depositante. Em lugar de comunicar-se, o educador faz ‘comunicados’ e depósitos que os educandos, meras incidências, recebem pacientemente, memorizam e repetem.* (FREIRE, 2005, p.66)

capacitações pontuais proporcionadas por uma dada instância, ou a vê como algo que ele busca “por si só”. Isso dificulta a elaboração de um conteúdo social a partir do aprender fazendo, pois o desenvolvimento da *paidéia* do cidadão depende fundamentalmente, segundo Castoriadis, do que as pessoas “pensam, fazem e decidem, em outras palavras: a educação é a participação na vida política”. (1987, p. 302). Na fala do coordenador de formação é enfatizada a postura fatalista como fortemente presente em determinados conselheiros e delegados:

Então é como assim toda a proposta formativa ela tava voltada pra participação e o controle social. Então era o desafio de lutar contra o fatalismo que paralisa os delegados do movimento. E fazer a autocrítica e perceber o quê que da nossa postura poderia também contribuir pro fatalismo ou relações de dependência por parte da população. Por que o fatalismo não é só algo que a pessoa possui e aí temos que mudar isso, faz parte de um contexto de interações, um contexto social que vai criando essas sementes, não é nem sementes, criando essas posturas onde as pessoas inclusive faziam um diagnóstico, entre aspas, correto da situação; “realmente nós apresentamos uma proposta na assembleia, ela foi aprovada, foi aprovada a negociação e até agora não saiu do papel”. Então [...] é isso mesmo em alguns casos que tinha ocorrido, **mas o que fazer diante disso é que era a postura fatalista. A postura fatalista era: “diante disso o quê a gente faz”? “Ai não dá mais certo não, eu não vou mais participar do OP não, vamos desistir disso”. Ou no final “vamos atrás de um vereador para que o vereador faça.”** É como se o canal da luta reivindicatória não continuasse dentro do OP. (grifo meu) (Entrevista com o Coordenador de formação, em 04 jun 2010)

É interessante observar como a postura fatalista se apresenta, principalmente, no momento do “o que fazer” diante de algo. Esse tipo de comportamento vai de encontro à constituição de uma subjetividade reflexiva deliberante, pois se não me percebo como agente desse processo co-responsável com o outro, se não produzo um saber dialógico⁸⁷ (ação-reflexão) com o outro, o *eidos* coletivo (uma forma de existir coletivamente) não se institui. No caso do OP, em específico de Fortaleza, tido como uma instituição democrática fortemente filiada a uma perspectiva substantiva por albergar em sua finalidade e princípios o ideal da autonomia, da deliberação popular, do controle social é deveras problemático falar

⁸⁷ Este processo não depende de uma atividade psicológica, nem intersubjetiva é sócio histórico, fruto da relação indivíduo-sociedade.

da criação de um *eidós* coletivo. Essa constatação se explicita na fala deste delegado:

Não existe assim o povo unido, o povo organizado, o povo com conhecimento, articulado suficientemente pra fazer valer os seus direitos e ser capaz de lutar, não existe isso a não ser em pontos localizados. É o que eu venho presenciando e eu lhe digo, isso não é simplesmente minha opinião. (Entrevista com o Delegado E, em 24 mai 2010)

Nesta fala a ausência de um “povo unido” é atribuída à falta de “conhecimento” e capacidade de “luta” do povo, atentando para a ideia da pré-formação. Entretanto, o OP é o espaço de todos: do líder comunitário, do jovem estudante, da dona de casa, do aposentado, de pessoas que não, necessariamente, tiveram alguma atuação ou militância política. O grande desafio desse espaço é lidar com todas essas diferenças na construção de um espaço social de participação, que para a presente tese não significa ausência de poder, de conflitos e domínios, mas a capacidade lúcida do indivíduo de reconhecê-los e desenvolver uma forma de existência coletiva.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Há uma frase antológica de Manuel de Barros que diz: “o que não invento é falso”. A invenção para o poeta é criação e a criação requer verdade, por isso a antinomia ao falso. Tanto nas artes quanto na política, parece imprescindível o que Manuel de Barros denominou de “didática das invenções”, (BARROS, 2010) em contraposição à ignorância e em convergência com a ideia de desaprender para aprender, reinventar, transfigurar o mundo e suas coisas. Ideias estas que não se distanciam da perspectiva desta tese, muito pelo contrário, a fundamentam. Elas são o fio (de Ariadne) que orienta o ser homem nesse grande labirinto de instituições (sociais, políticas, culturais, econômicas), que ele mesmo cria para si. Nessa perspectiva, pretendo tecer as considerações finais deste estudo acerca do Orçamento Participativo de Fortaleza, iniciando pela pergunta que compõe o título da tese: é possível uma pedagogia da participação popular? Essa pergunta se ampara em um tema central: a criação de um *eidós* coletivo, ou seja, a criação de uma forma de existir coletivamente que pressupõe o desenvolvimento de um domínio público do saber, de um tempo pedagógico, um saber dialógico, elementos que representam a formação de uma subjetividade deliberante.

O Orçamento Participativo faz parte de um projeto democrático participativo, que nasce e se desenvolve no seio de uma sociedade capitalista, desigual e competitiva, com o propósito de implantar o gérmen do empoderamento popular, ancorado em princípios muito caros a democracia: deliberação popular, autonomia, controle social, auto-regulamentação etc. Neste sentido, seu desafio é grandioso, pois já surge pertencente a uma sociedade, com cujo imaginário sócio-político, já-instituído, terá de travar duelos e efetuar rupturas. Esses desafios não exigem do cidadão pré-requisitos que o autorizem a participar do OP, a produção desse espaço é a própria escola, que forma através da práxis política. Portanto, o OP não nasce participativo, torna-se participativo à medida que seus elementos constitutivos potencializam o cidadão e esse cidadão cria o espaço do coletivo. Essa dinâmica – que percorre todo o seu processo - é subtendida por pedagogia da participação. Verificar se essa empreita foi possível nos quatro primeiros anos (2005-2008) do OP de Fortaleza foi o propósito desta tese.

A pesquisa detectou, e esse é um ponto nuclear, um movimento de conformação do OP a uma estrutura (institucional e imaginária) vigente, o que não significa que o mesmo não tenha provocado junto a ela zonas de tensões. Essa constatação se fez presente em todo o processo analítico da investigação e resultou no encadeamento de situações que se interconectam, produzindo e sofrendo os efeitos de suas ações. A primeira delas remete ao processo inicial de mobilização. A criação do *ethos* de governo popular contribuiu para gerar no cidadão expectativas positivas e insuflar os ânimos daqueles que já ansiavam pela abertura de espaços políticos. Entretanto, em se tratando do OP seu processo de mobilização não ocorreu, propriamente, pelas vias diretas com a população, mas mediante articulação da coordenação do OP com lideranças comunitárias e de movimentos organizados. Na maioria das vezes, estas assumem a função de agentes interlocutores e intermediários na relação governo-população, fazendo com que as informações, quando chegam *in loco*, já venham munidas de suas respectivas “versões”. Esse fato gera implicações na composição dos quadros representativos do OP, muitos dos quais já articulados e decididos dentro dos próprios movimentos sociais ou das associações de bairro, sem muitas chances para a alternância de poder e o surgimento de novas lideranças, perpetuando as já existentes. Outra implicação advinda desse cenário é a cristalização de formas de atuação política tradicionais preservando um forte “imaginário do descrédito” diante do que se apresenta como “novo fazer político”.

A segunda situação refere-se ao formato institucional do OP, que nos três anos iniciais adotou uma metodologia que não favoreceu o fortalecimento do princípio da deliberação popular. Isto porque as propostas, para serem classificadas não dependiam e nem, necessariamente, expressavam a vontade popular e sim um somatório de vontades advindas dos mais diferentes interesses.

Prevaleceu no OP a imagem de canal direto e legítimo de escolha de demandas e carências sociais, cabendo à administração pública a responsabilidade por executá-las. Essa compreensão produziu efeitos negativos, pois à medida que as demandas não eram executadas, crescia o sentimento de descrédito e impotência na população envolvida. Pode ter contribuído o fato do imediatismo das ações (amarradas a prazos) surtir um efeito abortivo no tocante a necessidade de tempo para a construção desse espaço participativo. (mais debates acerca dos

instrumentos normativos, os princípios fundantes do OP, as metodologia de participação etc.). O fato de a imagem do OP nas comunidades e segmentos sociais constituir-se com base no que as lideranças repassam pode ser outro fator desencadeador.

A terceira situação, que não deixa de ter conexão com as demais, diz respeito à questão da territorialidade e esse é um ponto que levanta ambiguidades. Uma delas reside na própria ideia de território que baliza o texto e a perspectiva da igualdade política no OP. Todo o seu formato institucional se amolda ao ordenamento político-administrativo regionalizado da cidade. Por um lado, a divisão e distribuição das assembleias e dos representantes (delegados e conselheiros) por região (cada uma delas com perfil geográfico, socioeconômico e populacional desigual) facilitou o trabalho da administração pública, que segue critérios racionais do espaço físico e econômico. Por outro lado, defrontou-se com territórios comunitários, que mobilizam outras dimensões espaciais, baseadas em relações simbólicas e de poder. Conclusão: quanto mais fragmentado o espaço político, maior a possibilidade de determinados interesses (individuais, comunitários, segmentados etc.) interferirem no processo decisório. Outra ambiguidade que se soma a essa diz respeito ao encastelamento de representantes do OP a uma dada região e seu perímetro político-administrativo. Um exemplo bem ilustrativo são os fóruns de delegados, onde cada regional tem o seu e dificilmente há comunicação entre delegados das diferentes regiões. Ou seja, no OP o indivíduo é condicionado a pensar e agir territorialmente. A ideia de cidade não se realiza como atitude política.

A quarta situação talvez seja a mais recorrente no estudo e, de certo modo, perpassa todo ele. Chega a soar estranho falar da criação de espaços institucionais de participação, sem que estes estejam formalmente instituídos. A implantação do OP, seu ordenamento e funcionamento, constituem-se paralelamente à estrutura político-administrativa da gestão pública. Essa iniciativa justifica-se por boas razões, pois ao se fugir dos corredores da burocracia pública, se ganha tempo e agilidade para avançar no amadurecimento das dinâmicas participativas. Entretanto, suas implicações fazem com que a trindade: OP, população e gestão pública seja estremecida em suas bases de sustentação. Se não, vejamos: por mais que as demandas sejam escolhidas em assembleia, a instância que analisa sua viabilidade técnica, financeira e jurídica, para aprová-las e executá-las, é a do poder executivo,

ou seja, a do gestor público, única autoridade reconhecida pela burocracia e também responsável administrativa e juridicamente pelas obras e serviços públicos. Portanto, essa estrutura rígida do sistema que não foi pensada, nem concebida visando à participação popular se mantém incólume, cabendo ao OP se ajustar aos seus trâmites burocráticos. O OP não tendo forças para romper, ou pelo menos interferir a seu favor, nessa estrutura da gestão, acaba com ela criando zonas de conflitos capazes de obscurecer seu princípio mor: “a deliberação popular”.

É interessante perceber como as situações se interligam e estabelecem relações de interdependência; a questão acima remete à constituição do sujeito deliberante e à responsabilidade, princípio que se fundamenta não só na idéia de poder realizar algo, como também saber-escolher, o que requer a consciência lúcida e refletida das próprias limitações: do que se pode e deve-se escolher, e do que se pode, mas não se deve escolher. Isso é bem diferente de querer tudo realizar. Essa aprendizagem é algo que derivaria da própria dinâmica participativa do OP, mas ela esbarra não só nos entraves institucionais, como no próprio imaginário sócio-político heterônomo: o de que algo sempre depende da ação de um agente externo. É verdade que a execução das propostas aprovadas depende não só da vontade política do gestor (a), como também dos trâmites burocráticos públicos, sujeitos a uma série de contingências de ordem diversa (financeira, jurídica, administrativa etc.). Aqui, duas questões relevantes se apresentam. A primeira diz respeito ao imaginário subjacente à não-execução da demanda. Ou seja, por trás do que se subtende como não-executado, habita o capital simbólico da “obra”; aquilo que não posso visualizar concretamente não existe. Esse é um imaginário da política tradicional fortemente arraigado na população: por trás de um fazer político, sempre há uma construção. O OP Fortaleza não consegue romper com esse imaginário e não rompendo ele fortalece outro: o do descrédito na administração pública e na política. A segunda questão a considerar refere-se a deliberação. Como essa não diz respeito à instância executiva, pois não cabe ao representante realizar a demanda (ele não se confunde com gestor e funcionário), ele, portanto, não pode se responsabilizar por algo que não depende dele fazer acontecer. Por conseguinte, a ideia do sujeito de responsabilidade, aquele que indaga não só pelo que pode ou deve fazer, mas o que cabe a ele responder sucumbe ao hiato que se cria entre a instância “deliberativa” (OP) e a instância de execução (administração pública).

Por todas essas razões não qualifico o OP de Fortaleza como um “novo fazer político”. Ele já nasce forçado a amoldar-se a estruturas já existentes, movimento que advém tanto da instância do governo como da própria sociedade civil. No entanto, a formação do OP, de certo modo, não nos moldes e medidas das instituições já-instituídas; ele incomoda. Nesse sentido, não se pode afirmar que o OP é uma instituição facilmente ajustável. Se ele não cria rupturas, em muitos pontos provoca rachaduras, fissuras, como algo que quer nascer, quer “sair da casca”, mas ainda não se nutriu suficientemente da matéria e da forma democrática.

Cabe, aqui, destacar algumas considerações positivas: A primeira é a criação de um domínio público do saber, a (des)privatização deste, até então restrito a uma casta de ‘especialistas’, tornando-se, relativamente, acessível aos leigos. Essa abertura repercutiu positivamente nos representantes, principalmente no que tange à visibilidade e transparência da coisa pública. Significou o tratamento de uma miopia histórica: “agora posso enxergar por onde piso”. Não esqueci uma frase de um dos delegados entrevistados quando disse que: “saber é poder”, referindo-se à importância de se ter acesso às informações e saberes para poder argumentar e contra-argumentar. De certo modo, a criação desse domínio público criou o sentimento de dignidade em muitos cidadãos.

Entretanto, o OP também traz um conjunto de problematizações que envolvem a relação da *episteme* política e do *demos*, que na perspectiva deste estudo não significa uma junção, mas a produção de um saber dialógico (aproprio-me do dialogismo de Paulo Freire). Ou seja, um saber que se elabora na práxis política – nos encontros de formação, reuniões, debates, processos participativos da execução orçamentária, exercício do controle social etc. – não só se apropriando de um saber “especializado”, mas refletindo sobre sua existência, questionando-o e propondo mudanças e refletindo também acerca das próprias atitudes naquele espaço. Essa realidade no OP ainda é pouco perceptível em razão do próprio significado de formação política dos representantes, que muitas vezes se dá num plano individual ou é associada a capacitações pontuais.

Um segundo aspecto positivo e que merece destaque é a criação de zonas de tensões com práticas clientelistas de vereadores em determinadas comunidades. Em todas as entrevistas foi unânime a constatação de que o OP causou desconforto a vereadores e suas formas de constituir “currais eleitorais”. Isso porque à medida

que demandas iam sendo efetivadas, as próprias representações do OP tomavam essa conquista para si: “a obra não foi uma realização do político X ou Y, mas da comunidade”. Obviamente que isso redundou em reações que só tornaram mais visíveis para a população os mecanismos de cooptação. Entretanto, optei por utilizar o termo tensões, por não se tratar de rupturas, como apontam muitos estudos, porque as práticas clientelistas, mesmo afetadas, não sucumbiram diante do OP; ao invés, buscaram novas formas e táticas de se (re)significarem naquele espaço. Um exemplo bem ilustrativo são os acordos de vereadores com delegados ou conselheiros acerca da obtenção de emendas no OP na Câmara Municipal (o que certos representantes não conseguiam na instância do Conselho, era articulado na instância das emendas).

Diante de todas as considerações tecidas acima, persiste a pergunta: é possível uma pedagogia da participação popular? Por pedagogia a presente tese não entende a aprendizagem individual dos que participaram do OP e sim a aprendizagem entre os indivíduos, capaz de constituir uma forma de existir coletivamente (*eidos* coletivo). Portanto, refiro-me à superação de um saber técnico-político para um saber dialógico (ação-reflexão), do tempo administrativo para o tempo pedagógico, de um espaço que fortalece a igualdade política entre as diferenças e tudo isso exige a produção de novas significações. No OP de Fortaleza a pesquisa não detectou uma forma de existir coletivamente, entretanto, é possível falar de aprendizagens, de tentativas, de vontades, de esforços para a realização de um projeto democrático participativo. Enquanto devir, possibilidade de vir a ser, a pedagogia da participação será sempre um texto à espera de ser escrito; e o OP Fortaleza não termina por aqui: sua história acontece.

BIBLIOGRAFIA

ABERS, Rebeca. “Águas turbulentas: instituições e práticas políticas na reforma do sistema de Gestão da Água no Brasil” In: ABERS, R. KECK, M. e FERNANDES, A. (Org.) **Desenho institucional e participação política: experiências no Brasil contemporâneo**. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2005.

ABU-EL-HAY, Jawdat. “Classe, poder e administração pública no Ceará.” In. (Org.) PARENTE, Josênio e ARRUDA, José Maria. **A era Jereissati: Modernidade e Mito**. Fortaleza: Demócrito Rocha, 2002.

ADERALDO, Mozart Soriano. **História abreviada de Fortaleza**, Fortaleza Imprensa Universitária da Universidade Federal do Ceará, 1974.

ALVES, Márcio Moreira. **A força do povo: Democracia Participativa em Lages**. São Paulo: Brasiliense, 1988.

AMORIM, Mirtes Miriam. **Labirintos da Autonomia – a Utopia socialista e o Imaginário em Castoriadis**. Fortaleza: Edições UFC, 1995.

ARENDT, Hannah. **O que é política?** Fragmentos das obras póstumas compilados por Ursula Ludz. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

_____. **A Condição Humana**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.

_____. **Responsabilidade e Julgamento**. Rio de Janeiro: Companhia das Letras, 2004.

ARISTÓTELES. **Coleção Os Pensadores**. São Paulo: Nova Cultural, 2000.

_____. **Ética a Nicômaco**. São Paulo: Martin Claret, Col. Obra Prima, 2004.

AVRITZER, Leonardo. **Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático**. Opinião Pública, Campinas, v 14, n 1, junho, p 43-64, 2008.

_____. **Sociedade civil, Instituições políticas e Representação: Da autorização à legitimidade da ação**. DADOS, Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v 50, n 3, p. 443-464, 2007.

AVRITZER, Leonardo e COSTA, Sérgio. Teoria Crítica, Democracia e Esfera Pública: Concepções e usos na América Latina. **DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro**, vol. 47, nº. 4, p.703 a 728, 2004.

_____ e NAVARRO, Zander. (Org.) **A inovação democrática no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2003.

BAIERLE, Sérgio. **Lutas Urbanas em Porto Alegre**: entre a revolução e o transformismo. Porto Alegre: ONG Cidade, 2007.

BARBER, Benjamin. **Un lugar para todos**: Cómo fortalecer la democracia y la sociedad civil. Barcelona: Paidós Ibérica, 2000.

BARREIRA, Irllys Firmo. **O Reverso das Vitrines**: Conflitos urbanos e cultura política em construção. Rio de Janeiro: Rio Fundo, 1992.

BARROS, Manuel de. **Poesia Completa**. São Paulo: Leya, 2010.

BENEVIDES, Maria Vitória de Mesquita. **A Cidadania Ativa**: Referendo, Plebiscito e Iniciativa Popular. São Paulo: Ática, 1996.

BINI, Edson. **Platão**: Diálogos I – Protágoras. Bauru: EDIPRO, 2007.

BLONDIAUX, Loïc. **Le nouvel esprit de la démocratie**: Actualité de la démocratie participative. Ed. du Seuil et La république des Idées, 2008.

BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola e PASQUINO (*et. al.*), **Dicionário de Política**, Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1993, Vol. 1 e 2.

BOBBIO, Norberto. **Estado, Governo, Sociedade**: Para uma Teoria Geral da Política. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2007.

_____. **Nem com Marx, nem contra Marx**. São Paulo, UNESP, 2006.

_____. **Direito e Estado no pensamento de Emmanuel Kant**. São Paulo: Mandarim, 2000a.

_____. **O Futuro da Democracia**, São Paulo: Paz e Terra, 2000b.

_____. **O conceito de Sociedade Civil**, Rio de Janeiro: Graal, 1982.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência e Política**. São Paulo: Malheiros, 2006.

BORON, Atílio A. **Estado, Capitalismo e Democracia na América Latina**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994.

BOURDIEU, Pierre. **Coisas Ditas**. São Paulo: Editora brasiliense, 2004.

BOURGEOIS, Bernard. **O pensamento político de Hegel**. Rio Grande do Sul: UNISINOS, 1999.

BRAGA, Elza Maria Franco. **Os labirintos da Habitação Popular**: Conjunturas, programas e atores. Fortaleza: Fundação Demócrito Rocha, 1995.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de edições técnicas, 2004.

BRASIL. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 20 de Jul. 2008.

CALMON, Paulo. **Orçamento Público no Brasil Democrático**. In. AVRITZER, Leonardo e ANASTASIA, Fátima (Org). **Reforma Política no Brasil**. Minas Gerais: UFMG, 2006, p.209.

CALMON, Paulo. **Orçamento Público no Brasil Democrático**. In. AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Org). **Reforma Política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2006, p.209.

CARDOSO, Ruth Côrrea Leite. A trajetória dos movimentos sociais. In DAGNINO, Evelina Dagnino (Org). **Anos 90 Política e Sociedade no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 2004.

CARVALHO, José Murilo. **Cidadania no Brasil**: O longo caminho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

_____. Mandonismo, Coronelismo, Clientelismo: Uma Discussão Conceitual. **Revista Dados** [on line], Vol. 40, nº 2, Rio de Janeiro, 1997.

CASTORIADIS, Cornelius. **A instituição Imaginária da sociedade**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

_____. **As Encruzilhadas do Labirinto II: Os domínios do homem**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

_____. **As Encruzilhadas do Labirinto III: Os domínios do homem**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

_____. **As Encruzilhadas do Labirinto IV: a ascensão da insignificância**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

_____. **Sobre o Político de Platão**. São Paulo: Loyola, 2004.

CEARÁ. **Anuário do Ceará 2008-2009**. Fortaleza: jornal O Povo, 2008.

CEARÁ. Instituto de Pesquisa e Estratégia do Ceará-IPECE Disponível em: <www.ipece.ce.gov.br> Acesso em: 01 jan, 2009.

CEARAH PERIFERIA, (Org). **Vivências, Lutas e Memórias: histórias de vida de lideranças comunitárias em Fortaleza**: Demócrito Rocha, 2002.

CHARAUDEAU, Patrick. **Discurso Político**. São Paulo: Contexto, 2006.

CHÂTELET, François e DUHAMEL, Olivier. **História das Idéias Políticas**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2000.

CHAUÍ, Marilena. **Cultura e Democracia**. São Paulo: Cortez, 2003.

COSTA, Sérgio. **As Cores de Hercília: Esfera pública, democracia, configurações pós-nacionais**. Belo Horizonte: UFMG, 2002.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Hegel e a Democracia**. Disponível em: www.usp.br/artigos .

CUNHA, Lea e LIMA, Mayrá. **Luizianne Lins: os problemas que desafiam a prefeita**. Revista Fale ANO II, nº. 28, p. 12, Nov. 2004.

CUNHA, Alexandre dos Santos *et. al.* (Org.). “Poder Executivo: configuração histórico-institucional”. In. Estado, Instituições e democracia: república. Brasília: IPEA, livro 9, vol. 1, p 65-92, 2010.

DAGNINO, Evelina. OLVERA, J. Alberto. PANFICHI, Aldo. (Org.) **A Disputa pela construção Democrática na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra, 2006.

DAHL. Robert. **Sobre a democracia**. Brasília: UNB, 2001.

DALLMAYR, Fred. “Para além da democracia fugidia: algumas reflexões modernas e pós-Modernas”. In SOUZA, Jessé (Org). **Democracia Hoje**: Novos desafios para a teoria democrática contemporânea. Brasília:UNB, 2001.

DIAS, Márcia Ribeiro. **Na encruzilhada da teoria democrática: efeitos do Orçamento Participativo sobre a Câmara Municipal de Porto Alegre**. 207f. (Tese de doutorado em Ciências Sociais) – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro - IUPERJ, Rio de Janeiro, 2000.

DIAS, Nelson. **Orçamento Participativo**: animação cidadã para a participação política. Portugal: SIG-Lisboa, abril,2008.

DIRCEU, José. “Governos locais e regionais e a luta política nacional”. In MAGALHÃES, Inês, BARRETO, Luiz, VICENTE, Trevas (Org.). **Governo e Cidadania: balanço e reflexões sobre o modo petista de governar**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1999.

DOIMO, Ana Maria. **A vez e a voz do popular** : movimentos sociais e participação no Brasil pós-70. Rio de Janeiro: Relume-Dumará: ANPOCS, 1995.

DUVERGER, Maurice. **Ciência Política**: Teoria e Método.Rio de Janeiro: Zahar, 1962.

DUROSELLE, Jean Baptiste. **A Europa de 1815 aos nossos dias**. São Paulo: Pioneira, 1976.

ECO, Umberto. **Como se faz uma tese**. são Paulo: Perspectiva, 2005.

ELIAS, Norbert. **A sociedade dos indivíduos**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1994.

_____. **O Processo Civilizador**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, Vol. I e II , 1993.

ENGELS, Friedrich, MARX, Karl. **Manifesto do Partido Comunista**. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 1988.

FAUSTO, Ruy. **Trotsky, a democracia e o totalitarismo**: (a partir do Trotsky de Pierry Broué). In: **Revista Lua Nova**, nº 62. São Paulo: CEDEC, 2004.

FEDOZZI, L. BAIERLE, S. ABERS, R. **Orçamento Participativo**: pesquisa sobre a população que participa da discussão do orçamento público junto à Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 1995.

FEDOZZI, Luciano. **Orçamento Participativo**: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre, Rio de Janeiro: UFRJ/IPPUR, 2001.

FERNANDES, A. (Org.). **Desenho institucional e participação política**: experiências no Brasil contemporâneo. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, p. 221, 2005.

FERNANDES, A. N. C. DIÓGENES, G. e LIMA, M. C. N. “Movimentos Sociais Urbanos em Fortaleza: Trajetória de um Novo Sujeito Social”. In (Org) BRAGA, E. M.F. e BARREIRA, I. **A Política da Escassez**: lutas urbanas e programas sociais governamentais, Fortaleza, Fundação Demócrito Rocha, 1991.

FORTALEZA. **Lei Orgânica do Município de Fortaleza**, Seção II, Art. 173, § 2º, revisão 2007. Disponível em: < www.cmfor.ce.gov.br > .Acesso em: 20 de abril de 2007.

_____. Prefeitura Municipal de Fortaleza, Secretaria de Planejamento e Orçamento. **Plano de Ações OP 2008**.

_____. Prefeitura Municipal de Fortaleza, Secretaria de Planejamento e Orçamento. **Plano de Ações OP 2007**.

_____. Prefeitura Municipal de Fortaleza, Secretaria de Planejamento e Orçamento. **Plano de Ações OP 2006**.

_____. Prefeitura Municipal de Fortaleza, Secretaria de Planejamento e Orçamento. **Caderno de Propostas do OP 2008**.

_____. Prefeitura Municipal de Fortaleza, Secretaria de Planejamento e Orçamento. **Guia do Orçamento Participativo**, 2006.

FOUCAULT, Michel. **Microfísica do Poder**.(Org.) MACHADO, Roberto.Rio de Janeiro: Graal, 1996.

FREIRE, Paulo. **Educação como prática da Liberdade**, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 2005.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia do Oprimido**, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 2005.

FREIRE, Paulo e FAUNDEZ, Antonio. **Por uma Pedagogia da Pergunta**, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 2002.

FREUND, Julien. **Sociologia de Max Weber**. Rio de Janeiro: Forense-universitária, 1987.

GAUDIN, Jean-Pierre. **La Démocratie Participative**. Dalloz: Armand Colin, 2004.

GENRO, Tasso. Um debate estratégico”. In MAGALHÃES, Inês, BARRETO, Luiz, VICENTE, Trevas (Org.). **Governo e Cidadania: balanço e reflexões sobre o modo petista de governar**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1999.

GENRO, Tasso. **Orçamento Participativo: a experiência de Porto Alegre**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1998.

GILBERT, Pierre. **Igualdade social e liberdade política**: Uma introdução à obra de Alexis de Tocqueville (textos selecionados). São Paulo: Nerman, 1988.

GOHN, Maria da Glória. **Teoria dos Movimentos Sociais**: Paradigmas Clássicos e Contemporâneos. São Paulo: Loyola, 1997.

_____. **História do Movimentos Sociais e Lutas Sociais**: A construção da cidadania dos brasileiros. São Paulo: Loyola, 2001.

GOYARD-FABRE, Simone. **O que é democracia?** São Paulo: Martins Fontes, 2003.

GONDIM, Linda Maria de Pontes. **A participação popular no plano diretor: contribuição para a formulação de uma metodologia.** Revista de Administração Municipal, Rio de Janeiro, vol. 38, n.º 201, p.14-29, out. / dez.

_____. Os “governos das mudanças” no Ceará (1987-1994). In. (Org.) SOUSA, Simone. **Uma nova história do Ceará.** Fortaleza: Demócrito Rocha, 2007.

_____. **O Dragão do Mar e a Fortaleza Pós-Moderna: Cultura, Patrimônio e Imagem da Cidade.** São Paulo: ANNABLUME, 2007.

GUILHERM, Alain e BOURDET, Yvon. **Autogestão: uma mudança radical.** Rio de Janeiro: Zahar, 1975.

GURZA, Adrián Lavallo. PETER, P. Houtzager e CASTELLO, Graziela. (Org). **Democracia, Pluralização da Representação e Sociedade Civil.** Revista Lua Nova, São Paulo, 67:49-103, 2006.

HABERMAS, Jürgen. **Mudança Estrutural na Esfera Pública,** Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

HAESBAERT, Rogério. **O mito da desterritorialização: do “fim dos territórios” à multiterritorialização.** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

_____. **A crise de legitimação no capitalismo tardio.** Rio de Janeiro: Tempo brasileiro, 1980.

_____. **Direito e Democracia: entre facticidade e validade.** Rio de Janeiro: Tempo brasileiro vol. II, 2003.

HEGEL. **Princípios de Filosofia do Direito.** Lisboa: Guimarães Editores, 1990.

HERBERT, Sérgio Pedro. **As condições para a emergência e a formação de lideranças pelo Orçamento Participativo na perspectiva de Freire e Gramsci.** 161f. (Tese de Doutorado em Educação), Universidade do Vale do Rio Unisinos, São Leopoldo, 2007.

HEREDA, Jorge Fontes. “Democratizar a gestão”. In MAGALHÃES, Inês, BARRETO, Luiz, VICENTE, Trevas (Org.). **Governo e Cidadania: balanço e reflexões sobre o modo petista de governar.** São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1999.

HERMANNNS, Klaus (Org). **Participação Cidadã: Novos conceitos e Metodologias**. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2004.

HOBBSBAWM, Eric. **A era das Revoluções**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2007.

LAMOUNIER, Bolivar. "A Ciência Política no Brasil: Roteiro para um balanço crítico". In: LAMOUNIER, Bolivar (Org.). **A Ciência Política nos anos 80**. Brasília: Ed.Universidade de Brasília, c1982. (Cadernos da UnB).

LEFORT, Claude **A Invenção Democrática: Os limites do totalitarismo**. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1983.

_____. **Pensando o Político: ensaios sobre a democracia, revolução e liberdade**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.

LÊNIN, V. I. **A revolução proletária e o renegado Kautsky**. São Paulo: Nosso Tempo, 1971.

_____. **O Estado e a revolução**. São Paulo: Hucitec, 1983.

LESSA, Renato. "A teoria democrática: balanços e perspectivas". In PERISSINOTTO, Renato, FUKS, Mario. (Org). **Democracia: Teoria e Prática**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2002.

LIMONGI, Fernando Papaterra. "O Federalista: remédio republicano para males republicanos." (textos selecionados). In WEFFORT, Francisco C. (Org.) **Os clássicos da Política**.São Paulo: Ática, 2006.

LUCHMANN, Lígia Helena Hahn. **Possibilidades e limites da democracia deliberativa: a experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre**. 215f. (Tese de doutorado em Ciências Sociais) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas-São Paulo, 2002.

LUIZIANNE LINS: os problemas que desafiam a prefeita. **Revista Fale**. Fortaleza, ANO II, Nº 28, p. 12, nov de 2004.

KAUTSKY, K. **A ditadura do proletariado**. São Paulo: Ciências Humanas, 1979.

KELSEN, Hans. **A Democracia**. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

MACPHERSON, C.B. **A Democracia Liberal: Origens e Evolução**. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

MAIA, Rousely C. M. Política deliberativa e Tipologia de Esfera Pública. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais-bib**, São Paulo, nº 63, 1º semestre de 2007, p. 89-114.

MANACORDA, Mario Alighiero. **Marx e a pedagogia moderna**. São Paulo: Cortez, 1996.

MANN, Peter H. **Métodos de Investigação Sociológica**. Rio de Janeiro: Zahar, 1983.

MARX, Karl e ENGELS, Friedrich. **A ideologia Alemã**. São Paulo: Martins Fontes, 1998. MCPHERSON, C. B. **A democracia Liberal**. São Paulo: Jorge Zahar, 1978.

MELLO, Leonel Itassu Almeida. "Jonh Locke e o Individualismo Liberal". In MELO Marcos André. "Estado, governo e Políticas Públicas." In. MICELI, Sérgio (Org.). **O que ler na Ciência Social Brasileira**. São Paulo: Sumaré: ANPOCS; Brasília, DF: CAPES, 1999.

_____. "Instituições Orçamentárias municipais e o processo legislativo em Recife – 1988 – 2000. In: ABERS, R. KECK, M. e FERNANDES, A. (Org.). **Desenho institucional e participação política: experiências no Brasil contemporâneo**. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, p. 186, 2005.

MENDES, Denise Cristina Vitale Ramos. Representação política e participação: reflexões sobre o déficit democrático. **Revista Katál**, Florianópolis, v. 10, n 2, p. 143-153, jul/dez, 2007.

MIGUEL, Luis Felipe. **Teoria Democrática Atual: Esboço de um mapeamento**. BIB, São Paulo, n 59, p 5-42, 1º semestre de 2005.

MILL, John Stuart. **Ensaio sobre a liberdade**. Lisboa: Arcádia, 1964.

MILLS, Wright. **A imaginação sociológica**. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

MOISÉS, José Álvaro. **Os Brasileiros e a Democracia: bases sócio-políticas da legitimidade democrática**. São Paulo: Ática, 1995.

MOREIRA, Herivelto e CALEFFE, Luiz Gonzaga. **Metodologia da pesquisa para o professor pesquisador**. Rio de Janeiro: Lamparina, 2008.

MOUFFE, Chantal. **Por um modelo agonístico de democracia**. *Revista de Sociologia Política*, Curitiba, p.165-175, jun de 2006.

NAGUET-VIDAL, Pierre. **Os gregos, os historiadores, a democracia**. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.

NEVES, Ângela Vieira. **Clientelismo, cultura política e democracia: dilemas e desafios da participação popular – a experiência do orçamento participativo da cidade de barra mansa**. 309f. (Tese de doutorado em Educação) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas- São Paulo, 2006.

NIETZSCHE, Friedrich. **Escritos sobre Política**, Vol. I As Ideologias e o aristocratismo. São Paulo: Loyola, 2007.

NISBET, Robert. A. A sociologia como uma forma de arte. *Revista Plural*, USP, São Paulo, 7: 111-130, 1º sem. 2000.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. Sociedade Civil, entre o Político-Estatal e o Universo Gerencial. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, vol. 18, nº. 52, junho/2003.

O'DONNELL, Guilherme. Teoria Democrática e Política Comparada. **Dados, Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 42, N.º, 1999.

ORGANIZAÇÃO NACIONAL DAS NAÇÕES UNIDAS. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Disponível em < www.pnud.org.br > Acesso em: 01 jan 2009.

PAIVA, Flávio. **Mobilização Social no Ceará: 16 anos de tentativas e uma promessa de diálogo**. Fortaleza: Demócrito Rocha, 2002.

PARENTE, Josênio e ARRUDA, José Maria (Org). **A era Jereissati – Modernidade e Mito**. Fortaleza: Demócrito Rocha, Vol. 1, 2002.

PATEMAN, Carole. **Participação e Teoria da Democracia**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PEQUENO, L. R. B. e ARAGÃO, T. Dimensão Habitacional da Região Metropolitana de Fortaleza, p. 69-96, 2009. In. PEQUENO, L. R. B (Org.). **Como anda Fortaleza**, 2 ed. Brasília: Ministério das Cidades, vol. 5, 248p, 2009.

PEREIRA, Eduardo Tadeu. **O OP (Orçamento Participativo) como processo de educação política: um estudo da histórica experiência de Várzea Paulista-SP**. 195f. (Tese de doutorado em Ciências Sociais) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas-São Paulo, 2007.

PEREIRA, Luis Carlos Bresser. **Administração Pública Gerencial: estratégia e estrutura para um novo Estado**, Texto para discussão, Brasília, MARE/ ENAP, 1996.

PERISSINOTTO, Renato, FUKS, Mario. (Org). **Democracia: Teoria e Prática**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2002.

PLATÃO. **A República**. São Paulo: Martin Claret, Coleção. Obra Prima, 2004.

PITKIN, Hanna Fenichel. Representação: palavras, instituições e idéias. **Revista Lua Nova**, São Paulo, 67:15-47, 2006.

PORTELLI, Hugues. **Gramsci e o Bloco Histórico**. Rio de Janeiro: Paz e terra, 1977.

RODRIGUES. Edmilson. Modos petistas de governar. In: MAGALHÃES, I. BARRETO, L. TREVAS, V. (Org.) **Governo e cidadania: balanços e reflexões sobre o modo petista de governar**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1999.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Contrato social**. São Paulo: Martins Fontes. (Biblioteca de Ciências Humanas), 1977.

_____. **Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens**. São Paulo: Nova cultura (Col. Os Pensadores), 1987-88.

SADER, Eder, PAOLI, Maria Célia. “Sobre ‘Classes Populares’ no pensamento sociológico brasileiro”. In. CARDOSO, Ruth Leite Melo.(Org.). **A aventura antropológica: teoria e pesquisa**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

SANTOS, Boaventura Sousa. **Democratizar a Democracia: Os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro, Civilização brasileira, 2003.

_____. *A Crítica da Razão Indolente: contra o desperdício da experiência*, São Paulo Cortez, 2005.

SARTORI, Giovanni. **A Teoria da Democracia Revisitada**. São Paulo: Ática, Vol. I e II, 1994.

SCHNEIDER, Aaron. GOLDFRANK, Benjamin. Construção institucional competitiva: O PT e o Orçamento Participativo no Rio Grande do Sul. In: ABERS, R. KECK, M. e SEM, Amartya. **Desenvolvimento com Liberdade**. São Paulo: Companhia da Letras, 2000.

SCHUMPETER, Joseph. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1942.

SENNETT, Richard. **O Declínio do Homem Público: As Tirantias da intimidade**. São Paulo: Companhia das Letras, 1988.

SILVA, Glauco Peres e CARVALHO, Carlos Eduardo. Referenciais teóricos para desenvolver instrumentos de avaliação do Orçamento Participativo. **Revista Nova Economia**, Belo Horizonte, 16(3), 423-451, setembro-dezembro, 2006.

SILVA, José Borzachiello. **Os Incomodados não se Retiram**. Fortaleza: Multigraf, 1992.

SINTOMER, Yves. **Le pouvoir au peuple: Jurys citoyens, tirage au sort et démocratie participative**. Paris: La Découverte, 2007.

SOARES. Marly Carvalho. **Sociedade Civil e Sociedade Política em Hegel**. Fortaleza: ed. UECE. 1999.

SOUZA, Bernardo de. **Todo o poder emana do povo**. Pelotas-RS: EDUCAT, 2004.

SOUZA, Marcelo Lopes. **A Prisão e a Ágora**. Reflexões em torno da democratização do planejamento e gestão das cidades. Rio de Janeiro: Bertran-Brasil, 2006.

SOUZA, Ubiratan. "Orçamento Participativo, do município ao estado". In MAGALHÃES, Inês, BARRETO, Luiz, VICENTE, Trevas (Org.). **Governo e**

Cidadania: balanço e reflexões sobre o modo petista de governar. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1999.

ROCHA, André Araújo. **O Orçamento Participativo em Sobral/Ceará (1994-2004):** trajetória histórica e percursos avaliativos. 136f. (Dissertação de Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas) Universidade Federal do Ceará – Ceará, 2009.

TEIXEIRA, Eleonaldo. As dimensões da participação cidadã. **Caderno CRH,** Salvador, n 26/27, p. 179-209, jan-dez, 1997.

_____. **O Local e O Global:** Limites e desafios da participação cidadã, São Paulo, Cortez, 2001.

TELLES, Vera da Silva. **Direitos Sociais,** Afinal do que se trata? Belo Horizonte, UFMG, 2006.

TOCQUEVILLE. Alexis. **A Democracia na América.** Livro II – Sentimentos e Opiniões. São Paulo: Martins Fontes, 2004.

TOURAINÉ, Alain. **O que é Democracia?** Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 1996.

VELLOSO, João Paulo dos Reis [*et. al*]. **O Brasil e as Reformas Políticas.** Rio de Janeiro: José Olympio, 1992.

VERNANT, Jean-Pierre. **As Origens do Pensamento Grego.** Rio de Janeiro: DIFEL, 2006.

_____. **Mito e Sociedade na Grécia Antiga.** Rio de Janeiro: José Olympio, 2006.

WARREN, Ilse Scherer. **Redes de Movimentos Sociais.** São Paulo: Loyola, 1993.

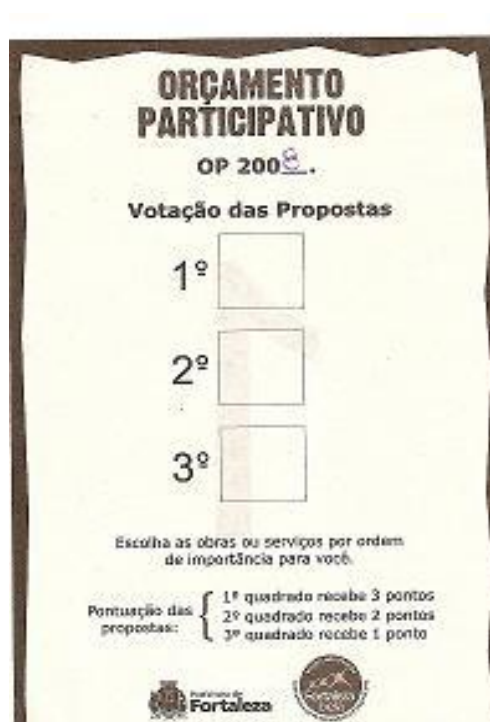
WEBER, Max. **Ensaio de Sociologia.** Rio de Janeiro: Zahar, 1971.

_____. **Economia e sociedade.** Brasília: EditoraUnB, 2000.

WEFFORT, Francisco C. (Org.) **Os clássicos da Política.** São Paulo: Ática, 2006.

_____. **Qual Democracia?** São Paulo: Companhia das Letras, 1992.

WERNER, Jaeger. **Paidéia:** A formação do homem grego. São Paulo: Martins Fontes, 2010.

APENDICE – CÉDULAS DE VOTAÇÃO E FOTOS DO EVENTO DO OP

ORÇAMENTO PARTICIPATIVO
OP 200~~8~~.

Votação das Propostas


1º

2º

3º

Escolha as obras ou serviços por ordem de importância para você.

Pontuação das propostas: { 1º quadrado recebe 3 pontos
2º quadrado recebe 2 pontos
3º quadrado recebe 1 ponto

Fonte: Prefeitura Municipal de Fortaleza, Secretaria de Planejamento do Município, Coordenação do OP, 2008.

Figura A1 – Cédula de votação das propostas do OP Fortaleza



ORÇAMENTO PARTICIPATIVO
OP 200~~8~~.

Votação para Delegado(a)

Escolha um candidato(a) pelo número para representar a sua área ou segmento social

Fonte: Prefeitura Municipal de Fortaleza, Secretaria de Planejamento do Município, Coordenação do OP, 2008.

Figura A2 – Cédula de votação do Delegado do OP (Territorial ou Segmento)



Fonte: Virna Camarão, 10/04/2008
Fotografia da Escola Municipal do Ensino Fundamental e Médio Godofredo Maciel,
Seviluz – SER II

Figura A3 – Cadastramento dos participantes da Assembleia Deliberativa da SER II



Fonte: Virna Camarão, 10/04/2008
Fotografia da Escola Municipal do Ensino Fundamental e Médio Godofredo Maciel,
Seviluz – SER II

Figura A4 – Cadastramento das demandas sociais na Assembleia Deliberativa da SER II.



Fonte Virna Camarão, 17/04/2008
Fotografia da Escola Municipal de Ensino Fundamental e Médio Osiris Pontes – Canindezinho

Figura A5 – Participante examinando proposta para votação na Assembleia Deliberativa da SER V.



Fonte Virna Camarão, 20/05/2008
Fotografia da Escola Municipal de Ensino Fundamental e Médio Marieta Cals – Conjunto Palmeiras

Figura A6 – Participante preenchendo cédula de votação das propostas na AD da SER VI.

APENDICE – TRABALHO DE CAMPO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NA CIDADE DE FORTALEZA

PARTICIPAÇÃO EM EVENTOS DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

Tabela A1 – Relação das Assembleias Preparatórias Territoriais visitadas no ano de 2008

SER	LOCAL	BAIRRO	DATA
I	Centro de Cidadania João Marçal	Barra do Ceará	26/02/08
III	Centro de Cidadania César Cals	Pici	27/03/08
IV	Ginásio Aécio de Borba	Benfica	04/03/08
V	Shopping Box	Canindezinho	05/03/08
VI	Praça Central da Messejana	Messejana	06/03/08

Total realizadas: 06

Total visitadas: 05

Tabela A2 – Relação das Assembleias Deliberativas Territoriais visitadas no ano de 2008

SER	LOCAL	BAIRRO	DATA
I	Centro Esportivo. Liceu	Jacarecanga	25/03/08
I	Centro de cidadania João Marçal	Barra do Ceará	15/04/08
II	EMEIF Godofredo Maciel	Vicente Pinzon	10/04/08
II	Teatro São José (não ocorreu)	Centro	22/04/08
II	Auditório da Câmara Municipal	Luciano Cavalcante	13/05/08
II	EMEIF Rogério Froes	Cidade 2000	29/05/08
III	EMEIF Clodoaldo Pinto	Padre Andrade	06/05/08
IV	Escola Filgueiras Lima	Jardim América	29/04/08
V	EMEIF Osires Pontes	Canindezinho	17/04/08
VI	EMEIF Marieta Cals	Conj. Palmeiras	20/05/08

Total realizadas: 51

Total visitadas: 10

Tabela A3 – Relação de Assembleia Preparatória de Segmentos Sociais visitada no ano de 2008

SEGMENTO SOCIAL	LOCAL	BAIRRO	DATA
GLBT, idosos, mulheres, deficiente físico, juventude e afro-descendentes	Auditório do Conselho Regional de Contabilidade	Benfica	23/04/08

Total realizadas: 01

P.S.: Só há uma Assembleia Preparatória contemplando todos os Segmentos Sociais, o mesmo não se aplica às Assembleias Deliberativas.

Tabela A4 – Relação das Assembleias Deliberativas de Segmentos Sociais visitadas no ano de 2008

SEGMENTO	LOCAL	BAIRRO	DATA
Mulheres	IMPARH*	Montese	17/05/08
GLBT	IMPARH	Montese	21/05/08
Juventude	IFCE**	Benfica	31/05/08

* Instituto Municipal de Pesquisa e Recursos Humanos

** Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará.

Total realizadas: 06

Total visitadas: 03

Total de visitas às assembleias: 19

**PARTICIPAÇÃO EM REUNIÕES E ENCONTROS PROMOVIDOS PELA
COORDENAÇÃO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO**

Tabela A5 – Relação de reuniões e encontros frequentados de 2007 a 2008

OBJETIVO	LOCAL	DATA
Reunião da Coordenação de Formação do OP com pesquisadores do OP a fim de estreitar contatos entre pesquisadores e a Secretaria de Planejamento	Auditório da SEPLA*	10/12/07
Reunião com pesquisadores do OP para elaboração de uma pauta de atividades.	SEPLA	21/01/08
Reunião com os pesquisadores para apresentação dos trabalhos monográficos de conclusão de curso sobre a temática do Orçamento Participativo.	Universidade Federal do Ceará-UFC	19/02/08
Reunião do COP (Conselho do OP) para reformulação do Regimento do OP.	IMPARH	01/03/08
“Roda de troca sobre democracia participativa”. Encontro promovido pela Coordenação do OP com o consultor Félix Sanchez e o grupo de pesquisadores. O objetivo do encontro foi proporcionar troca de saberes e experiências.	Universidade Federal do Ceará-UFC	27/03/08
Solenidade de Posse dos Delegados do OP 2008. Este momento contou com a presença de autoridades como a Prefeita de Fortaleza, Secretários Municipais e Secretários das Regionais. Foi um momento solene onde cada delegado eleito, recebeu seu certificado de delegado do OP 2008.	IMPARH	26/06/08

Tabela A5 – Relação de reuniões e encontros frequentados de 2007 a 2008
(Continuação)

OBJETIVO	LOCAL	DATA
Fórum dos Delegados do OP da SER II. Após a solenidade da posse são realizados os fóruns de delegados por regional, tendo caráter formativo e informativo. Momento de estudo do Regimento Interno do OP e escolha dos conselheiros.	Escola Municipal de Ensino Fundamental Gen. Torres de Melo	12/07/08
Reunião com os Conselheiros do OP. Esta foi a primeira reunião com todos os conselheiros do OP, inclui-se também o OP criança. O objetivo foi abrir o ciclo de negociações que ocorreria por duas semanas consecutivas. Este primeiro momento foi de acolhida e esclarecimentos.	IMPARH	04/08/08
Reuniões do Pleno do COP Primeiro encontro dos conselheiros com os secretários municipais (momento de negociação das propostas)	IMPARH	05 a13/08/2008
Reunião do COP com a Coordenadoria do OP para conferência do texto final do Plano de Obras e Serviços	IMPARH	02/09/2008

*Secretaria Municipal de Planejamento

LISTAGEM DE MATERIAL FOTOGRÁFICO E DE GRAVAÇÃO EM EVENTOS DO OP

Tabela A6 – Relação da quantidade de fotografias por eventos visitados no OP em 2008

EVENTO	QUANTIDADE
Assembleias Preparatórias Territoriais	73
Assembleias Deliberativas Territoriais	129
Assembleias Preparatórias de Segmento Social	21
Assembleias Deliberativas de Segmento Social	59
Solenidade de Posse dos Delegados	13
Reuniões do COP	09
Total de fotos	304

Tabela A7 – Relação das gravações de eventos visitados no OP em 2008

EVENTO	LOCAL	DATA	OBJETIVO	Nº DE PARTICIPANTES ANTES
Assembleia Preparatória da Regional I	Centro de Cidadania João Marçal (Barra do Ceará)	26/02/2008	Seminário didático-informativo sobre a estrutura, organização e funcionamento do OP	400
Assembleia Preparatória da Regional III	Centro de Cidadania César Cals (Pici)	27/02/2008	Seminário didático-informativo sobre a estrutura, organização e funcionamento do OP	300 (aprox)
Reunião do Conselho do OP	IMPARH	01/03/2008	Reunião com todos os conselheiros do OP para reformulação do Regimento Interno.	60 (aprox)

Tabela A7 – Relação das gravações de eventos visitados no OP em 2008 (continuação)

EVENTO	LOCAL	DATA	OBJETIVO	Nº DE PARTICIPANTES ANTES
Assembleia Deliberativa da Regional II	EMEIF Godofredo Maciel (Vicente Pizon)	10/04/2008	Proposição e votação de demandas territoriais e escolha de delegado	128
Assembleia Deliberativa da Regional V	EMEIF Osires Pontes (Canindezinho)	17/04/2008	Proposição e votação de demandas territoriais e escolha de delegado	391
Assembleias Preparatória de Segmento Social	Auditório do Conselho Regional de Contabilidade	23/04/2008	Seminário didático-informativo sobre a estrutura, organização e funcionamento do OP	18 (representante de seg social) e 42 alunos do Projovem)
Assembleia Deliberativa da Regional IV	Escola Filgueiras Lima (Jardim América)	29/04/2008	Proposição e votação de demandas territoriais e escolha de delegado	205
Entrevista com o conselheiro Euclides	Regional III	11/05/2008		01
Assembleia Deliberativa da Regional VI	EMEIF Marieta Cals (Conj. Palmeiras)	20/05/2008	Proposição e votação de demandas territoriais e escolha de delegado	595
Assembleias Deliberativa do Segmento Social GLBT	IMPARH	21/05/2008	Proposição e votação de demandas para o segmento e escolha de delegado	60 (aprox.)

Tabela A7 – Relação das gravações de eventos visitados no OP em 2008
(continuação 2)

Solenidade de Posse dos delegados eleitos em 2008	IMPARH	26/06/2008	Empossar os delegados territoriais e de Segmentos Sociais eleitos em 2008 nas Assembleias Deliberativas, para o OP de 2009.	600 (aprox)
Pesquisa OP 2005-2008	IMPARH	18/09/2008	Avaliação dos quatro anos do OP (2005-2008) coordenado pela consultoria da PUC-SP sob supervisão do Professor Félix Sanchez	120 (aprox)

P.S.: TODO O MATERIAL DE GRAVAÇÃO FOI TRANSCRITO

LISTAGEM DE DOCUMENTOS COLETADOS

Tabela A8 – Relação de documentos coletados entre 2007 a 2010

ÍTEM	DOCUMENTOS	QUANTIDADE
01	Ata da reunião do Conselho do Orçamento Participativo- COP referente a reformulação do Regimento interno de 2007	01
02	Atas de reuniões do Pleno do COP referente a 2007 e 2008 P.S Reunião dos conselheiros com as respectivas secretarias municipais acerca da aprovação ou não das demandas classificadas (momento de negociação).	14
03	Guia do Orçamento Participativo	01
04	Caderno de Formação do OP Fortaleza	01
05	Relatório OP 2005-2008	02
06	Regimento Interno do OP referente ao ano de 2005, 2006, 2007 e 2008	04
07	Plano de Obras e Serviços referente ao ano de 2006, 2007 e 2008	03
08	Materiais publicitários (cartazes, cartilhas e folders explicativos)	44
09	Matérias jornalísticas acerca do OP	38
10	Mapas das Assembleias Preparatórias e deliberativas por região administrativa	12
11	Relatório de Execução das Obras e serviços de 2006 à 2008.	01
12	Revista do Orçamento Participativo	01
13	Fortaleza em números (banco de dados)	01

LISTAGEM DE GRÁFICOS, TABELAS E QUADROS COM DADOS ESTATÍSTICOS DO OP

Tabela A9 – Relação de gráficos, tabelas e quadros com dados estatísticos do OP coletados em 2007 a 2010

ÍTEM	TÍTULO	QUANTIDADE
01	Gráfico comparativo de participantes do Plano Plurianual Participativo de 2005 e 2009	01
02	Gráfico com o percentual de obras e serviços do OP executadas, em execução e pendentes de 2005 à 2008.	01
03	Gráfico com o percentual de obras e serviços do OP executadas, em execução e pendentes das demandas de Segmento Social de 2005 à 2008.	01
04	Gráfico com o percentual de obras e serviços do OP executadas, em execução e pendentes das demandas do OP Criança e Adolescente de 2005 à 2008.	01
05	Gráfico com o percentual de obras e serviços do OP executadas, em execução e pendentes das demandas territoriais de 2005 à 2008.	01
06*	Gráfico com o número de propostas aprovadas por eixos temáticos nos anos de 2005 a 2007	01
07*	Gráfico com o número de propostas aprovadas e população estimada por regional	01
08	Quadro consolidado do OP em números nos anos de 2005 a 2008. P.S Esse quadro contempla informações sobre o quantitativo de assembleias (preparatórias e deliberativas), reuniões comunitárias, delegados eleitos e propostas classificadas por regional e por ano.	04
09	Quadro de acompanhamento das demandas aprovadas do OP 2005 à 2008	01
10*	Tabela com o número de propostas aprovadas por regional, eixo temático nos anos de 2005 a 2007.	01
11*	Tabela com a divisão das regionais por área, população estimada, bairros e propostas aprovadas nos anos de 2005 a 2007.	01
12**	Quadro com o levantamento de teses e dissertações referentes ao ano de 2000 à 2009.	01

* Gráficos e tabelas de autoria da pesquisadora a partir de informações coletadas em documentos disponibilizados pela Coordenadoria do OP.

** Quadro elaborado pela pesquisadora com base no levantamento de dados coletados da Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações – BDTD.

Tabela A10 – Relação de Delegados, Conselheiros e Coordenadores do OP entrevistados em 2008 a 2010

ITEM	ENTREVISTADO	ÓRGÃO	DATA	LOCAL DA ENTREVISTA
01	Conselheiro E	SER III - Padre Andrade	11/05/2008	Ser III
02	Coordenadora Geral – Neira de Moraes	Coordenação do OP	14/10/2008	SEPLA (Secretaria de Planejamento do Município)
03	Coordenador de Gestão da Informação Edson	Coordenadoria da Gestão da Informação	09/03/2010	UFC (Universidade Federal do Ceará)
04	Conselheiro I	SER VI – Conj. Palmeiras	14/05/2010	Ass. Comunitária
05	Delegada R	SER V - Grande Bom Jardim	15/05/2010	Ass. Comunitária do Canindezinho
06	Delegado D	SER V - Grande Bom Jardim	15/05/2010	Ass. Comunitária do Canindezinho
07	Delegada do segmento de mulheres I	SER V - Grande Bom Jardim	15/05/2010	Ass. Comunitária do Canindezinho
08	Conselheira M	SER V - Grande Bom Jardim	15/05/2010	Ass. Comunitária do Canindezinho
09	Conselheiro Z	SER I - Pirambu	17/05/2010	IMPARH
10	Coordenador de Campo Davi	Coordenação do OP	19/05/2010	SEPLA
11	Delegado E	SER IV - Panamericano	24/05/2010	Cede da ONG Escola e Cidadania – Panamericano
12	Conselheiro C	SER II Praia do Futuro	03/06/2010	Escola do Ensino Fundamental Frei Tito
13	Coordenador de Formação John	Coordenação do OP	04/06/2010	Univ. Federal do Ceará

APENDICE - Roteiro de entrevista com a Coordenadora Geral do OP**Nome****Cargo:****Data:****Horário****Local:**

1. Fale um pouco de sua trajetória profissional antes do OP.
2. Como você chegou no OP?
3. Você tem militância partidária? Participa de movimentos sociais ou já participou?
4. Como surgiu a proposta do OP Fortaleza?
5. Na sua opinião, quais os desafios para a implementação do OP em Fortaleza?
6. Em que momento e como se firmou a parceria com a PUC de SP?
7. Qual sua avaliação dos quatro anos do OP Fortaleza? (que pontos vc colocaria como positivos e negativos ou problemáticos) .
8. Como você avalia a participação da população no OP?
9. Como você avalia a participação dos conselheiros e delgados no OP?

APENDICE - Roteiro de entrevista com delegados e conselheiros do OP**Nome:****Local:****Data e Hora:****Representação:****Regional:**

1. É conselheiro (a) ou delegado (a) a quanto tempo?
2. Por que se candidatou?
3. Como você tomou conhecimento da experiência do OP em Fortaleza?
4. Você é líder comunitário? Participa de alguma associação comunitária, movimento organizado?
5. O que o OP representa para você?
6. Qual o papel de um conselheiro ou delegado no OP?
7. Fale um pouco da relação do conselheiro (ou delegado) com a comunidade.
8. Qual a sua avaliação da participação dos conselheiros no OP (ou delegados)
9. Você obteve algum aprendizado com o OP?
10. Qual sua avaliação do OP Fortaleza?
11. Qual sua avaliação da atuação da gestão municipal no OP?
12. Em sua opinião, o OP vem fazendo com que o cidadão pense a cidade de Fortaleza? O que lhe faz pensar que sim (ou não)?
13. Qual sua avaliação da participação da população no OP?
14. Em sua opinião, as demandas aprovadas vêm sendo executadas?

Apêndice - Roteiro de entrevista com Coordenadores do OP

Nome:

Local:

Data e hora:

Função

1. Como você chegou ao OP?
2. Fale de duas atividades no OP.
3. Quais eram as suas expectativas iniciais, elas foram correspondidas?
4. Como você avalia a atuação do governo municipal na coordenação e organização do OP?
5. Que aspectos você elenca como problemáticos e/ou favoráveis para no OP.
6. Como você avalia a participação popular no OP?
7. Qual a sua avaliação da participação dos conselheiros no OP (ou delegados)
8. Você obteve algum aprendizado com o OP?
9. O que significa o Orçamento Participativo?

ANEXO - REGIMENTO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DA CIDADE DE FORTALEZA

CAPÍTULO I Do ciclo do OP

Artigo 1º - O presente Regimento Interno regulamenta o Orçamento Participativo de Fortaleza.

Artigo 2º - O Conselho do Orçamento Participativo de Fortaleza (COP) revisará e atualizará o presente Regimento, no todo ou em parte, desde que seja necessário.

Artigo 3º - A elaboração da proposta de Orçamento Participativo do ano em vigência e o posterior acompanhamento da execução orçamentária, obedecerá a um ciclo de reuniões com a população, que será coordenado pela Coordenadoria do Orçamento Participativo da Prefeitura do Município de Fortaleza, conforme a seguinte classificação:

I - Rodada Preparatória, realizada nas Secretarias Regionais para apresentar à sociedade o resultado dos trabalhos de montagem do Orçamento Participativo (OP) e divulgar a sua proposta de organização. Os momentos preparatórios serão realizados em parcerias com os Fóruns de Delegados(as). A Prefeitura Municipal de Fortaleza apresentará informações sobre a situação financeira do Município, de cada Regional e nos bairros, especificando limites e potencialidades para contribuir com a qualificação dos participantes.

II - Rodada Deliberativa, para receber e votar propostas em obras e serviços, para a região, em conjunção com os eixos discutidos no PPA participativo e para eleger delegados e delegadas (na proporção de 1 delegado ou delegada para cada 20 votantes), nas Áreas da Participação (APs), respeitadas as diretrizes gerais e as realidades regionais.

III - Assembleias Públicas Deliberativas, com os 6 (seis) segmentos sociais, com o objetivo de receber e votar propostas em obras e serviços para o segmento, em conjunção com os eixos discutidos no PPA participativo, e para eleger delegados e delegadas (na proporção de 1 delegado ou delegada para cada 20 votantes).

IV - Fóruns Regionais de delegados e delegadas, para realização dos seus trabalhos, com regimento interno próprio, sem incompatibilidade com o regimento do COP, e o envio de conselheiros para a formação do COP.

V - Fórum Municipal de Segmentos Sociais, para discussão das propostas dos segmentos e votação dos conselheiros(as) titulares e suplentes para representar o respectivo Fórum no Conselho do Orçamento Participativo(COP).

VI - Fórum Municipal e Fóruns Regionais do OP Criança e Adolescente, para discussão das propostas da região e do respectivo segmento, votação dos conselheiros(as) titulares e suplentes para representar os respectivos Fóruns no Conselho do Orçamento Participativo(COP).

§ 1º - Estão aptos a participar do processo do Orçamento Participativo da Cidade de Fortaleza todos os moradores(as) com 16 anos completos ou mais.

§ 2º - Crianças e adolescentes com idade entre 6 e 17 anos, residentes em Fortaleza, estão aptas a participar do OP Criança e Adolescente, tendo representação no conselho do OP e regimento próprio.

§ 3º - Será obrigatória a presença do respectivo Secretário Executivo Regional nas Assembleias Preparatórias e Deliberativas.

§ 4º - No processo preparatório, o Governo Municipal, por meio das Secretarias Regionais, auxiliadas pelas Secretarias Municipais, apresentará, de forma clara e breve, o seu diagnóstico, qualificando assim o processo de ordenamento de demandas de acordo com os critérios estabelecidos neste Regimento (população residente, renda e participação).

CAPÍTULO II

Do Conselho do Orçamento Participativo (COP)

Artigo 4º - O Conselho do Orçamento Participativo (COP) é um órgão de participação direta da comunidade, tendo por finalidade mobilizar, planejar, propor, fiscalizar e deliberar sobre a receita e despesa do Orçamento do Município de Fortaleza, na forma prevista no presente regimento.

Artigo 5º - O Conselho do Orçamento Participativo será composto por:

a) Conselheiros(as) Titulares e Conselheiros(as) Suplentes, eleitos em cada um dos Fóruns de Delegados e Delegadas do Orçamento Participativo, na seguinte proporção:

Até 30 delegados territoriais 6 conselheiros

De 31 a 45 delegados territoriais 7 conselheiros

De 46 a 60 delegados territoriais 8 conselheiros

De 61 a 75 delegados territoriais 9 conselheiros

De 76 a 90 delegados territoriais 10 conselheiros

De 91 a 105 delegados territoriais 11 conselheiros

De 106 a 120 delegados territoriais 12 conselheiros

De 121 a 135 delegados territoriais 13 conselheiros

De 136 a 150 delegados territoriais 14 conselheiros

A partir de 151 delegados 15 conselheiros

b) Conselheiros(as) Titulares e Conselheiros(as) Suplentes para representar os seguintes segmentos sociais: mulheres, população negra, pessoas com deficiência, jovens, idosos e população GLBT, eleitos na seguinte proporção:

Até 15 delegados(as) 2 conselheiros(as)

De 16 a 30 delegados(as) 3 conselheiros(as)

De 31 a 45 delegados(as) 4 conselheiros(as)

De 46 a 60 delegados(as) 5 conselheiros(as)

Segue esta mesma proporção

c) 12 conselheiros(as) Titulares e 12 Conselheiros(as) Suplentes para representar o segmento criança e adolescente, eleitos pelo delgados do OP Criança de Fortaleza.

d) 1 Conselheiro Titular e 1 Conselheiro Suplente, indicados pelos seguintes Conselhos Municipais

existentes na cidade de Fortaleza: Criança e Adolescente, Assistência Social, Habitação, Saúde e Trabalho.

e) 4 Conselheiros Titulares e 4 Conselheiros Suplentes, indicados pelo poder Executivo Municipal, representando a Coordenadoria do Orçamento Participativo; 1 titular e 1 suplente, e demais órgãos da Administração Municipal a serem definidos, de acordo com sua vinculação ao processo do OP.

§ 1º - Os representantes do Poder Público Municipal, referidos na alínea “e” supra, serão indicados pela Prefeitura Municipal, tendo direito à voz, sem direito a voto.

§ 2º - Todos os Conselheiros e Conselheiras Titulares do COP, com exceção daqueles a que se refere a alínea “e” do artigo 5º, terão direito à voz e voto.

§ 3º - Para efeito de eleição de delegados e delegadas dos segmentos sociais, visando a composição do Conselho a que se refere a alínea “b” do presente artigo, será considerado eleito aquele representante de segmento que estiver presente na Assembléia Territorial Deliberativa do OP e que obtiver no mínimo três (3) votos.

§ 4º - Delegados de segmentos sociais poderão votar na escolha dos Conselheiros territoriais, porém, somente poderão candidatar-se a conselheiros no fórum municipal de segmentos, convocado para este fim.

§ 5º - Não poderá ser Conselheiro(a) Titular ou Suplente o representante da população:

a) Detentor de mandato eletivo no poder público (de qualquer esfera).

b) Que tiver qualquer cargo em comissão na Administração Municipal.

c) Assessor parlamentar de esfera municipal, estadual ou federal.

d) Assessor político ou agente de projetos e programas do governo municipal, estadual ou federal.

e) Que exercer funções de chefia indicado pelos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, nas esferas municipal, estadual e federal.

f) Que foi afastado pelo COP, por atingir os limites de falta, ou por outros motivos justificados, no mandato anterior.

g) Que tiver assento em outro Conselho Municipal, exceto os conselheiros indicados conforme o artigo 5º, alínea “d”.

§ 6º - O Conselheiro ou Conselheira eleito(a) assinará um termo de compromisso, declarando que não ocupa nenhum cargo dos acima descritos.

§ 7º - Deverá se licenciar do cargo o Conselheiro(a) que for concorrer às eleições municipais, estaduais e federal, a partir do início da campanha, podendo retornar e reassumir sua função, caso não seja eleito.

Artigo 6º - As Conselheiras e Conselheiros só poderão representar uma Região, um dos segmentos sociais ou apenas um dos conselhos já citados.

Artigo 7º - O mandato do Conselheiro ou Conselheira será até a posse do novo Conselho, podendo o Conselheiro ou Conselheira se reeleger, consecutivamente, para mais um mandato.

Artigo 8º - A Prefeitura Municipal de Fortaleza providenciará a infra-estrutura e condições necessárias ao bom funcionamento do COP e dos Conselheiros(as), de acordo com as demandas por eles/elas apresentadas e as possibilidades da administração municipal.

Artigo 9º - A Prefeitura Municipal de Fortaleza providenciará um espaço de referência para delegados(as) e conselheiros(as) em cada Regional.

Artigo 10 - É de responsabilidade da Prefeitura de Fortaleza providenciar acessibilidade de todos os conselheiros às reuniões do COP, vale-transporte, e transporte e hospedagem, quando se fizer necessário representar a cidade de Fortaleza em eventos fora do estado.

CAPÍTULO III

Das Competências do COP

Artigo 11 - Ao Conselho do Orçamento Participativo compete:

I - Opinar e decidir, em comum acordo com o Poder Executivo Municipal, a metodologia adequada para o processo de discussão e definição da peça orçamentária e do Plano de Ações do OP.

II - Acompanhar a execução orçamentária anual e fiscalizar o cumprimento do Plano de Ações aprovado pela Câmara Municipal de Fortaleza, opinando e deliberando sobre eventuais incrementos, cortes de despesas/investimentos ou alterações no planejamento.

III - Solicitar, a qualquer momento, às secretarias e órgãos do Governo, documentos imprescindíveis à formação de opinião dos membros do COP e a presença de representantes, dentro dos prazos estabelecidos pelo Conselho.

IV - Deliberar sobre a realização dos seminários, cursos e atividades de capacitação dos delegados e delegadas, conselheiros e conselheiras e suplentes do Orçamento Participativo e acompanhar esse processo de capacitação.

V - A Prefeitura deverá realizar uma formação sobre Orçamento Público com os(as) conselheiros(as) logo após a posse.

VI - Indicar 26 conselheiros e/ou conselheiras (13 titulares e 13 suplentes) para compor a Coordenação do COP, sendo 1 titular e 1 suplente para cada uma das 6 Secretarias Regionais; e 1 titular e 1 suplente para cada segmento.

VII - Apreciar, emitir opinião e propor alteração do conjunto de obras e atividades apresentadas pelo Executivo, posteriormente à votação pela Câmara Municipal de Fortaleza da Lei Orçamentária Anual, em conformidade com o processo de discussão do OP

VIII - Contribuir com as discussões em torno da definição da alocação do orçamento público municipal, criando condições para avançar no sentido da discussão de toda a peça orçamentária anual.

Artigo 12 - Para instalação da reunião do COP, em primeira convocação, é necessário o quórum de metade mais um dos conselheiros, sendo as deliberações do Conselho tomadas por maioria simples dos presentes. Não havendo quórum, após 30 (trinta) minutos, será feita uma segunda chamada e a reunião acontecerá com um terço do Conselho.

I - O Conselho do Orçamento Participativo (COP) buscará a formação de consensos e acordos com a Administração Municipal. As resoluções aprovadas serão encaminhadas ao Executivo, que as acolherá ou vetará, no todo ou em parte.

II - Vetada a resolução, a matéria retornará ao COP, com a devida justificativa, para nova apreciação ou definição de encaminhamento.

III - Não havendo concordância com a razão do veto, o Conselho do Orçamento Participativo, por decisão mínima de dois terços dos votos dos(as) conselheiros(as) do COP, definirá o encaminhamento.

Parágrafo único – Para deliberação em reunião do COP, é necessário o mínimo de metade mais um do número inicial de conselheiros(as) presentes na reunião.

CAPÍTULO IV

Dos Direitos, Deveres e Perda do Mandato das Conselheiras e Conselheiros

Artigo 13 - São direitos dos Conselheiros e Conselheiras:

- a) Votar e ser votado para efeito de representação do COP, nas comissões permanentes ou extraordinárias, e sempre que se fizer necessário.
- b) Exigir o cumprimento deste Regimento e das resoluções e decisões tomadas pelo COP. Parágrafo único - As decisões da comunidade, anteriormente tomadas no processo de escolha das prioridades, não poderão ser alteradas pelo COP, a não ser por redação errada ou que não permita a sua compreensão, ou por justificativa técnica, legal ou financeira, depois de efetuada a análise pelos órgãos competentes.

Artigo 14 - São deveres dos(as) conselheiros(as):

- a) Conhecer, cumprir e fazer cumprir o presente Regimento Interno;
- b) Realizar pelo menos uma reunião mensal com seu respectivo Fórum de Delegados(as).
- c) Participar dos seminários, cursos e atividades do COP, visando sua qualificação.
- d) Informar nos Fóruns de Delegados(as) sobre o processo de discussão no COP e colher sugestões e/ ou deliberações, por escrito.
- e) Informar com antecedência, à secretaria do COP, sua ausência em reuniões ou assembleias.

Artigo 15 - As Conselheiras e Conselheiros Titulares perderão seus mandatos nos seguintes casos:

I - Por renúncia, que deverá ser comunicada, por escrito, ao Fórum de Delegados e Delegadas, com data e assinatura

II - Por ausência, sem justificativa, nas reuniões do COP, em 03 (três) consecutivas ou 05 (cinco) alternadas, sendo substituído pelo suplente, que passará a ter titularidade no referido conselho, devendo as justificativas serem apresentadas à Coordenação do COP.

III - Por deliberação do Fórum de Delegados e Delegadas, respeitadas as seguintes condições:

i) reuniões convocadas especialmente para este fim com, no mínimo, 15 dias de antecedência; ii) quórum mínimo exigido de metade mais um dos delegados(as); iii) por decisão de, no mínimo, 2/3 dos delegados e delegadas presentes.

§ 1º - O(a) conselheiro(a) que for afastado(a) será substituído(a) conforme a ordem de suplência.

§ 2º - Não havendo suplentes para assumir, o conselheiro será substituído por indicação do seu respectivo Fórum de Delegados e Delegadas.

§ 3º - O conselheiro ou conselheira que se ausentar do COP deverá apresentar justificativa, por escrito, à Coordenação do COP.

§ 4º - O Conselho do OP de Fortaleza (COP) deverá ter o seu Código de Ética para que este possa ser mais um instrumento a colaborar na melhoria da qualidade dos trabalhos, relações interpessoais, postura, ações e atitudes, seja de forma direta ou indireta dos conselheiros.

Artigo 16 - As reuniões do COP são públicas, sendo permitida a livre manifestação dos titulares e suplentes presentes sobre assuntos de pauta, respeitada a ordem da inscrição, que deverá ser requerida à coordenação dos trabalhos.

§ 1º - O Conselho do Orçamento Participativo (COP) poderá deliberar, por maioria, por conceder o

direito à voz para outros presentes, através de votação específica, na reunião em curso.

§ 2º - Os locais das reuniões do COP serão discutidos e propostos pelo Conselho, de acordo com as suas possibilidades e necessidades.

§ 3º - Os conselheiros(as) do OP serão identificados nas reuniões do COP mediante a apresentação de um crachá.

Artigo 17 - Nas reuniões do COP terão direito a voto apenas os Conselheiros e Conselheiras titulares,

ou suplentes no exercício da função.

CAPÍTULO V

Da organização Interna do COP

Artigo 18 - O COP terá a seguinte organização interna:

I - Pleno do Conselho do OP.

II - Coordenação do COP.

III - Secretaria Executiva.

IV - Fórum de Delegados e Delegadas.

Parágrafo Único - O COP poderá constituir, a seu critério e no momento em que julgar oportuno, comissões permanentes ou extraordinárias, de caráter não deliberativo, tais como: Comissão de Formação, Comissão de Ética, Comissão de Comunicação, Comissões Temáticas etc.

Artigo 19 - A Coordenação do COP será composta por 06 conselheiros(as) do Governo, sendo 03 titulares e 03 suplentes, e 26 Conselheiros(as) eleitos(as) pela população, sendo 13 titulares e 13 suplentes, indicados conforme o inciso VI do Artigo 11 do presente Regimento, mais um representante da Secretaria Executiva do COP.

Artigo 20 - À Coordenação do COP compete:

- a) Convocar e coordenar as reuniões ordinárias e extraordinárias do COP, devendo a coordenação das reuniões ser efetuada em forma de rodízio entre os(as) conselheiros(as) representantes do Governo e as conselheiras e conselheiros representantes da população no COP. A coordenação das reuniões do COP deverá sempre ser compartilhada entre 01 conselheiro(a) indicado pelo governo e 01 conselheiro(a) representante da população, indicado pelo COP.
- b) Agendar o comparecimento dos órgãos do Poder Público Municipal, quando a matéria em questão assim o exigir.
- c) Apresentar, para apreciação do COP, a proposta metodológica para discussão e definição dos projetos e atividades que deverão constar do Plano de Ações.
- d) Convocar as delegadas e os delegados para informá-los sobre o processo de discussão do COP.
- e) Encaminhar, ao Poder Executivo Municipal, as deliberações do Conselho.
- f) Reservar um período de tempo, no início das reuniões do COP, para informes.
- g) Conhecer, cumprir e fazer vigorar o presente Regimento Interno.
- h) Coordenar e planejar as atividades do COP.
- i) Discutir e propor as pautas e o calendário mensal das reuniões ordinárias, com antecedência mínima de 15 dias.
- j) Reunir-se periodicamente.
- k) Prestar contas de suas atividades ao COP, mensalmente, e solicitar o mesmo da secretaria executiva.
- l) Apreciar e mediar conflitos referentes às divergências que possam surgir dentre os integrantes do COP, quanto à priorização de obras, serviços e diretrizes políticas.
- m) Criar comissão especial para dirimir dúvidas sobre necessidades regionais.
- n) Criar processos públicos de comunicação e informação, com uso de Tecnologias de Informação(T.I.), junto às comunidades, informando sobre o que é aprovado no OP, com data do início das obras e elaborar comunicados a serem afixados em locais públicos.

o) Enviar, aos órgãos da administração municipal, a relação completa dos delegados(as), com respectivos endereços e telefones de contatos.

Artigo 21 - Será substituído o conselheiro(a) integrante da Coordenação do COP que atingir 3 (três) faltas consecutivas, sem justificativas, em reuniões do mencionado Conselho.

§ 1º - As justificativas de faltas deverão ser apreciadas pela própria Coordenação do COP.

§ 2º - As justificativas deverão ser feitas por escrito e assinadas.

Artigo 22 - A Secretaria Executiva será mantida pela Administração Municipal, através da Coordenadoria do Orçamento Participativo, devendo fornecer meios para o adequado registro das reuniões.

Artigo 23 - São atribuições da Secretaria Executiva do COP:

a) Elaborar a ata das reuniões do Conselho e da Coordenação do COP, promover sua divulgação e apresentá-la na reunião posterior correspondente.

b) Realizar o controle de frequência nas reuniões do Conselho, informando, mensalmente, para análise e providências à Coordenação do COP.

c) Organizar o cadastro do COP e de outros conselhos ou organizações regionais de interesse do COP.

d) Fornecer, aos integrantes do COP, cópias dos editais de licitação das obras constantes do Plano de Ações do OP, com local e data de abertura dos envelopes com as propostas, quando assim solicitado.

e) Organizar e manter toda a documentação e informação do COP, proporcionando acesso a seus integrantes e ao público em geral.

f) Fornecer apoio material (cópias, xerox, correspondências, etc.) ao trabalho dos(as) integrantes do COP.

g) Divulgar vencedores dos Editais referentes as demandas constantes do Plano de Ações, com os valores dos contratos, e entregar, quando solicitado, cópias dos contratos referentes às demandas constantes do Plano de Ações.

h) Dar ciência a todos os conselheiros sobre as reuniões (convocações e informes).

CAPÍTULO VI

Das Reuniões do COP

Artigo 24 - O COP reunir-se-á ordinariamente, conforme acordado na sua reunião de instalação, e em caráter extraordinário, quando necessário.

Artigo 25 - O governo municipal deverá responder aos integrantes do COP as questões a ele encaminhadas, oriundas de suas reuniões.

Artigo 26 - O formato da discussão para a elaboração do Plano de Ações do OP será construído junto ao COP.

Artigo 27 - Serão impressos informativos das reuniões do COP para conhecimento de todos que participam do OP, em especial para os Fóruns de Delegados(as).

Artigo 28 - As demandas definidas nas assembleias deliberativas do OP nas Secretarias Executivas Regionais só poderão ser discutidas na rodada de negociações com a presença de pelo menos um(a) conselheiro(a) da referida regional.

CAPÍTULO VII

Dos Fóruns de Delegados e Delegadas

Artigo 29 - É de competência dos Fóruns de delegados e delegadas:

- a) A análise e a sugestão de ordenamento das propostas prioritárias, respeitando os princípios de pontuação deste regimento.
- b) Escolha dos delegados ou delegadas que atuarão como Conselheiros(as) do COP.
- c) Acompanhamento dos respectivos conselheiros na tarefa de elaboração da proposta orçamentária e, depois, no acompanhamento da execução orçamentária em sua área territorial pertinente ou do segmento representado.
- d) Eleger a coordenação do Fórum de Delegados e Delegadas.

§ 1º - Para o pleno funcionamento dos Fóruns, participarão com direito à voz e voto todas os delegados e delegadas eleitos nas assembleias do ciclo territorial da respectiva região e delegados(as) de segmentos sociais, desde que ali residam.

§ 2º - Os gestores das secretarias regionais manterão um representante em cada fórum regional com relatório de cada demanda.

CAPÍTULO VIII

Dos Delegados e Delegadas

Artigo 30 - São atribuições dos delegados e delegadas do Orçamento Participativo:

- a) Conhecer, cumprir e fazer cumprir o presente Regimento Interno;
- b) Participar das reuniões dos Fóruns de Delegados e Delegadas do OP, cumprindo com rigor os horários pré-estabelecidos.
- c) Informar e divulgar para a população os assuntos tratados no Orçamento Participativo.
- d) Acompanhar o Plano de Ações do OP, desde a sua elaboração até a sua execução.
- e) Elaborar o Regimento Interno dos respectivos Fóruns de Delegados e Delegadas, com regras de convivência e que prevejam o afastamento daqueles que atingirem a

integridade física e ou moral, com palavras e/ou gestos, de quaisquer integrantes do Fórum.

f) Compor as comissões constituídas com o objetivo de acompanhar a execução do Plano de Ações do OP, as quais poderão ser ampliadas com pessoas da comunidade, por deliberação do Fórum de Delegados e Delegadas.

§ 1º - O acesso das comissões de fiscalização a qualquer órgão público municipal da administração direta ou indireta será assegurado, desde que solicitada audiência.

§ 2º - As comissões de fiscalização poderão apresentar relatório escrito das ações do OP em plenária, podendo ser aprovado ou não, no seu respectivo Fórum.

§ 3º - Os(as) delegados(as) serão comunicados quanto à realização das ações do OP, trabalhando a auto-gestão, devendo ser apresentados aos técnicos responsáveis.

Artigo 31 - Os delegados (as) titulares perderão seus mandatos nos seguintes casos:

I - Por renúncia, que deverá ser comunicada por escrito, ao fórum com data e assinatura.

II - Por ausência, sem justificativa, nas reuniões do fórum três vezes consecutivas e/ou cinco alternadas, sendo substituído(a) pelo suplente que passará a ter titularidade no respectivo fórum de delegados(as).

III - Para deliberação do fórum de delegados(as), ficam respaldadas as seguintes condições:

a) Por solicitação da coordenação do fórum de delegados(as), de acordo com especificação do artigo 31.

b) Reuniões convocadas especialmente para este fim, com no mínimo 15 dias de antecedência.

c) Quórum mínimo exigido de metade mais um de delegados (as).

d) Por decisão de no mínimo de dois terços dos delegados (as) presentes.

§ 1 - O(A) delegado(a) que for afastado será substituído conforme a ordem de suplência.

§ 2 - O(A) delegado(a) que se ausentar do fórum deverá apresentar justificativa por escrito à coordenação do Fórum de Delegados(as).

Artigo 32 - Será garantido o acesso as pessoas com deficiência a todas as atividades do OP, assim como materiais adaptados.

CAPÍTULO IX

Das Assembleias Públicas

Artigo 33 - Será garantida a ampla divulgação e comunicação antecipada da data, hora e local das assembleias públicas, divulgação esta, de responsabilidade da

Coordenadoria do OP e do COP, para tanto, podem ser firmadas parcerias com equipamentos públicos já existentes.

Artigo 34 - É função da Assembleia Pública Deliberativa:

- a) A eleição dos delegados e delegadas do Orçamento Participativo;
- b) A definição das prioridades de obras e serviços.

§ 1º - Cada participante não poderá se cadastrar e votar em mais de uma assembleia deliberativa territorial.

§ 2º - Não poderá ser delegada ou delegado, a pessoa detentora de cargo em comissão na Administração Municipal ou de mandato eletivo de qualquer esfera no poder público

Artigo 35 - O munícipe eleito como delegado do OP só poderá representar uma Região da Participação ou um segmento social no mesmo mandato. Não é permitida a eleição de uma mesma pessoa como delegado de mais de uma região, ou mesmo como representante de segmento, sendo possível a sua reeleição

por tantos mandatos quantos for a vontade da população através do voto.

Artigo 36 - Os delegados e delegadas do Orçamento Participativo serão eleitos na rodada de Assembleias Públicas Deliberativas Territoriais, na seguinte proporção: 1 (um) delegado ou delegada para cada 20 (vinte) participantes cadastrados, sendo necessário o mínimo de 3 votos para a eleição do(a) candidato(a), independente do número de vagas.

Artigo 37 - Nas assembleias deliberativas de segmentos sociais, será aplicada a mesma proporção utilizada nas assembleias deliberativas territoriais – 1 (um) delegado(a) para cada 20 (vinte) participantes, sendo necessário, o mínimo de 3 (três) votos para eleição do(a) candidato(a), independente do número de vagas.

Artigo 38 - Poderá ser candidato a delegado(a), o participante que estiver devidamente cadastrado(a) na respectiva assembleia deliberativa, sendo necessário, também, assinar a lista de candidatos da mesma assembleia.

Artigo 39 - Nas assembleias deliberativas territoriais, os(as) candidatos(as) de segmentos sociais serão declarados eleitos se obtiverem o mínimo de 3 votos.

CAPÍTULO X

Disposições Finais

Artigo 40 - A metodologia para se chegar às propostas prioritárias será a seguinte:

I - Cada munícipe, participante da assembleia pública deliberativa poderá formular propostas que

correspondem aos 13 eixos prioritários tirados do PPA Participativo;

II - O participante cadastrado na assembleia pública deliberativa poderá votar em 03 (três) propostas de diferentes eixos. A primeira proposta receberá 3 pontos, a segunda 2 pontos e a terceira 1 ponto;

III - Nas assembleias deliberativas, o número de propostas priorizadas seguirá a seguinte proporção: uma proposta a cada 15 participantes. Em caso de empate dentre as priorizadas, todas seriam encaminhadas para o COP, que decidirá considerando os critérios do quadro abaixo;

Artigo 41 - As propostas apresentadas nas Assembleias Deliberativas serão sistematizadas por eixos e por pontuação recebida, respeitando a originalidade da proposta, sendo, posteriormente, submetida aos seguintes critérios:

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 assembleia deliberativa.

2 - Cada DEMANDA receberá uma nota que varia de 1 a 4, com peso 2 (2; 4; 6 ou 8). As DEMANDAS que apresentarem a maior pontuação receberão a maior nota.

Artigo 42 - No caso de recursos provenientes de financiamento, a sua utilização para atender às demandas das áreas, estará condicionada às exigências do órgão financiador, à natureza das obras, à existência de projetos e de situação fundiária regular.

Artigo 43 - Serão desconsiderados no processo de negociação:

a) Propostas idênticas, devendo permanecer a proposta mais votada.

b) Propostas que não competem ao governo municipal, devendo ser encaminhadas às instâncias competentes que poderão ser acompanhadas por comissões definidas pelo COP.

Artigo 44 - As propostas apresentadas nas Assembleias e aprovadas nas negociações do Orçamento Participativo não poderão ser alteradas, mantendo sua originalidade. Para qualquer alteração, por parte da Prefeitura, será necessária a aprovação pelo Fórum de Delegados(as) por maioria simples.

Artigo 45 - As propostas votadas em Assembléia Deliberativa e aprovadas no Plano de Ações que não foram executadas nos anos anteriores serão renovadas automaticamente, portanto não serão levados ao COP.

Artigo 46 - Os casos omissos serão resolvidos através de resoluções do COP.

Artigo 47 - Revogam-se as disposições contrárias.