



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

**ELIELSON DIAS DOS SANTOS**

**AVALIAÇÃO DA TRAJETÓRIA DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NO CICLO DE  
PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO DE FORTALEZA-CE (2014–2022)**

**FORTALEZA**

**2024**

ELIELSON DIAS DOS SANTOS

AVALIAÇÃO DA TRAJETÓRIA DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NO CICLO DE  
PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO DE FORTALEZA-CE (2014-2022)

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Avaliação de Políticas Públicas, da Universidade Federal do Ceará, como requisito para obtenção do título de mestre. Área de concentração: Políticas Públicas e Mudanças Sociais.

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

FORTALEZA

2024

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

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

---

- S234a Santos, Elielson Dias dos.  
Avaliação da trajetória da participação popular no Ciclo de Planejamento Participativo de Fortaleza-CE (2014-2022) / Elielson Dias dos Santos. – 2024.  
179 f. : il. color.
- Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Centro de Ciências Agrárias, Programa de Pós-Graduação em Avaliação de Políticas Públicas, Fortaleza, 2024.  
Orientação: Prof. Dr. Gil Célio de Castro Cardoso.
1. Democracia participativa. 2. Democracia digital. 3. Participação popular. 4. Políticas públicas. 5. Avaliação de políticas públicas. I. Título.

CDD 320.6

---

ELIELSON DIAS DOS SANTOS

AVALIAÇÃO DA TRAJETÓRIA DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NO CICLO DE  
PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO DE FORTALEZA-CE (2014 – 2022)

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Avaliação de Políticas Públicas, da Universidade Federal do Ceará, como requisito para obtenção do título de mestre. Área de concentração: Políticas Públicas e Mudanças Sociais.

Aprovado em: 26/02/2024.

BANCA EXAMINADORA

---

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

---

Profa. Dra. Milena Marcintha Alves Braz  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

---

Profa. Dra. Milanya Ribeiro da Silva  
Universidade Federal do Cariri (UFCA)

## **AGRADECIMENTOS**

A Deus, por me permitir passar por essa jornada intensa de constantes aprendizados, descobertas e desafios, que é a vida.

Aos meus pais, Eduiza e Edson, por todo o apoio concedido, por acreditarem nos meus sonhos e serem o meu porto seguro. À minha irmã, Elizandra, pelo suporte incondicional, por confiar e me incentivar em todos os momentos. Aos meus avós, Jordina e Domingos, por entenderem a importância da educação, passando isso de geração em geração.

Ao professor Gil Célio, pelo acolhimento no Ceará, confiança, apoio, disponibilidade, ensinamentos, por ser peça chave no alcance desta conquista. É uma referência/inspiração não somente no aspecto profissional, mas pessoal também.

Aos meus fiéis companheiros de quatro patas: Luke, Ninja, Pirata, Mel, Sol e Sissi, que estiveram comigo durante boa parte da trajetória do mestrado.

Ao presidente Luiz Inácio Lula da Silva e à ex-presidenta Dilma Rousseff, pelo projeto político voltado para investimentos no ensino superior gratuito e de qualidade, interiorização das universidades e desenvolvimento local e regional, especialmente na região Nordeste.

Aos meus professores da graduação em Administração, na Universidade Federal do Oeste da Bahia (UFOB), em especial aos professores Gerson Ferreira Junior, Milanya Ribeiro da Silva e Pedro Felipe Coelho, por todas as orientações e incentivo ao meu ingresso na pós-graduação.

Ao corpo docente do Programa de Pós-graduação em Avaliação de Políticas Públicas (PPGAPP), no qual faço menção especial à Profa. Suely Salgueiro Chacon, a quem já tinha admiração antes mesmo de ingressar no mestrado, por todo o saber que transmite. Agradeço também à Profa. Milena Braz, por me acolher quando realizei o estágio docência, pelas orientações, ensinamentos, por ter sido um ponto de serenidade durante essa jornada. Ainda no programa, agradeço à Karla, secretária do PPGAPP, por todo o suporte, empatia e cordialidade.

Aos meus amigos de turma do mestrado, pessoas de formações completamente distintas, mas todos engajados e com desejo de promover transformações no campo de Públicas. Aprendi muito com cada um e os levarei para

a vida.

Aos meus amigos Juliana e Yuri, pela leitura atenta ao meu texto de qualificação, por todo o apoio e amizade durante esse período. Vocês estão no meu coração.

A todos os entrevistados nesta pesquisa, pela disponibilidade, cordialidade e interesse em contribuir para o desenvolvimento científico sobre o tema da participação em Fortaleza. Em especial, agradeço aos ACCS do Território 32, pela recepção em seus bairros e pelo compartilhamento das suas experiências com o processo do Ciclo de Planejamento Participativo.

Por fim, agradeço a todos que, de forma direta ou indireta, estiveram comigo durante essa trajetória e são partes desta conquista.

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil – (CAPES) – Código de Financiamento 001.

La utopía está en el horizonte. Camino dos pasos, ella se aleja dos pasos y el horizonte se corre diez pasos más allá. ¿Entonces para qué sirve la utopía? Para eso, sirve para caminar (BIRRI, 1994).

Olha, eu diria que a participação em Fortaleza é muito mais um projeto. Eu chamaria de utopia, no bom sentido da palavra, não é o irrealizável não, é o desejável (Gestor municipal entrevistado nesta pesquisa).

## RESUMO

Esta pesquisa assenta-se em um tema gerador de debates paradigmáticos que desde a década de 1970 tem demonstrado possuir uma diversidade de ideários, dos mais ampliados aos mais restritos: participação. Quando tratada a partir de uma perspectiva ampliada, a participação incorpora os ideais substantivos preconizados por autores clássicos da democracia participativa. Quando circunscrita a uma dimensão restrita, volta-se para processos consultivos. Além disso, o campo da participação nas últimas décadas tem presenciado experiências empíricas com uso das tecnologias de informação e comunicação (TICs), como forma de mitigar limitações da democracia participativa e representativa. Assim, em virtude dos múltiplos itinerários do campo democrático participativo, tanto no contexto nacional, como local, o objetivo geral deste estudo pautou-se em avaliar a trajetória da participação popular no âmbito do Ciclo de Planejamento Participativo (CPP) de Fortaleza-CE, considerando o período de 2014 a 2022. De modo a alcançá-lo, buscou-se seguir os pressupostos teórico-metodológicos da Avaliação em Profundidade, no intuito de estabelecer discussões ancoradas dentro de uma perspectiva contra hegemônica de avaliação. Para tanto, desenvolveu-se uma pesquisa qualitativa, com o trabalho de coleta de dados em campo feito com Agentes de Cidadania e Controle Social do território 32 (Conjunto Palmeiras e Jangurussu) de Fortaleza, ademais de gestores e técnicos da Coordenadoria de Participação Social da Prefeitura Municipal, mediante a aplicação de técnicas como entrevistas semiestruturadas, formulário e observação. Os resultados evidenciaram que o CPP foi formulado como uma política de substituição ao antigo orçamento participativo, com novas bases conceituais que se afastaram dos princípios e regras presentes nos desenhos institucionais moldados pela democracia participativa. Observou-se também que a partir do incremento das TICs no processo participativo houve um aumento quantitativo do número de participantes. Contudo, esse modelo de participação virtual reduziu ainda mais os momentos dialógicos e de debate público dentro do ciclo. Assim, a participação foi direcionada a uma matriz individualista e instrumental, cujo foco passou a ser o momento do voto, não se diferenciando, portanto, da dinâmica dos ciclos eleitorais da democracia representativa.

**Palavras-chave:** democracia participativa; democracia digital; participação popular; políticas públicas; avaliação de políticas públicas.

## **ABSTRACT**

*This research is based on a topic that has generated paradigmatic debates and which, since the 1970s, has demonstrated a diversity of ideals, from the broadest to the narrowest: participation. When treated from a broader perspective, participation incorporates the substantive ideals advocated by classic authors of participatory democracy. When confined to a restricted dimension, participation turns to consultative processes. In addition, the field of participation in recent decades has witnessed empirical experiences using information and communication technologies as a way of mitigating the limitations of participatory and representative democracy. Thus, given the multiple itineraries of the participatory democracy field, both in the national and local contexts, the general objective of this study was to evaluate the trajectory of popular participation within the scope of the Participatory Planning Cycle (CPP) in Fortaleza-CE, considering the period from 2014 to 2022. In order to achieve this, we sought to follow the theoretical-methodological assumptions of In-Depth Evaluation, in order to establish discussions anchored within a counter-hegemonic perspective of evaluation. To this end, a qualitative study was carried out, collecting data in the field from citizenship and social control agents in Fortaleza's 32nd territory (Conjunto Palmeiras and Jangurusu), as well as managers and technicians from the Social Participation Coordination, using techniques such as semi-structured interviews, forms and observation.. The results showed that the CPP was formulated as a policy to replace the old participatory budget, with new conceptual bases that departed from the principles and rules present in the institutional designs shaped by participatory democracy. It was also noted that the increase in ICTs in the participatory process led to a quantitative increase in the number of participants. However, this model of virtual participation has further reduced the moments of dialogue and public debate within the cycle. Thus, participation was directed towards an individualistic and instrumental matrix, whose focus became the moment of the vote, thus not differing from the dynamics of the electoral cycles of representative democracy.*

**Keywords:** *participatory democracy; digital democracy; popular participation; public policy; evaluation of public policies.*

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Quadro conceitual para abordagem qualitativa .....	20
Figura 2 – Localização geográfica do Território 32 de Fortaleza-CE .....	31
Figura 3 – Dimensões e categorias do diagnóstico CLEAR .....	37
Figura 4 – Triangulação realizada na pesquisa .....	41
Figura 5 – Mapa com a divisão territorial de Fortaleza 2013-2019 .....	88
Figura 6 – Territorialização de Fortaleza construída no Fortaleza 2040 .....	89
Figura 7 – Rua central do Planalto Palmeiras / Fortaleza-CE.....	92
Figura 8 – Seminário Regional do Ciclo de Planejamento Participativo 2014.....	107
Figura 9 – Seminário Regional do Ciclo de Planejamento Participativo 2015.....	108
Figura 10 – Página inicial da plataforma Fortaleza Participa .....	109

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1	– Descrição dos eixos analíticos da avaliação em profundidade, objetivos e questões norteadoras .....	24
Quadro 2	– Marcos legais da participação popular no contexto do ciclo de planejamento participativo de Fortaleza/CE.....	25
Quadro 3	– Contextualização política, econômica e social do período de formulação e implementação do Ciclo de Planejamento Participativo de Fortaleza-CE.....	28
Quadro 4	– Perfis dos entrevistados .....	33
Quadro 5	– Categorias de Análise.....	39
Quadro 6	– Sentidos da participação.....	60
Quadro 7	– Experiências de democracia digital em municípios brasileiros entre os anos de 2012 a 2022.....	67
Quadro 8	– Breve síntese das mudanças entre o texto do COP e do CMPP.....	81
Quadro 9	– Quadro-resumo da categoria Estado.....	94
Quadro 10	– Cronologia do desenho institucional do Ciclo de Planejamento Participativo de Fortaleza-CE no período de 2014 a 2022.....	109
Quadro 11	– Quantitativo de atividades e participantes no CPP 2018.....	120
Quadro 12	– Quadro-resumo da categoria democracia participativa.....	121
Quadro 13	– Fatores analíticos da exclusão digital.....	131
Quadro 14	– Melhorias realizadas na plataforma Fortaleza Participa.....	134
Quadro 15	– Demandas eleitas no território 32 entre os anos de 2018 a 2020.....	144
Quadro 16	– Quadro-resumo da categoria democracia digital.....	145

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1	– Número de participantes (votos válidos) por regional nas eleições dos ACCS realizada em 2019.....	97
Gráfico 2	– Perfil dos Agentes de Cidadania e Controle Social eleitos em 2019 por sexo.....	98
Gráfico 3	– Perfil dos Agentes de Cidadania e Controle Social eleitos em 2019, por escolaridade.....	100
Gráfico 4	– Perfil dos Agentes de Cidadania e Controle Social eleitos em 2019, por renda.....	100
Gráfico 5	– Número de propostas cadastradas e aprovadas no CPP entre os anos de 2014 a 2021.....	115
Gráfico 6	– Volume total de propostas cadastradas no CPP entre os anos de 2019 a 2021, por regional.....	116
Gráfico 7	– Número total de demandas cadastradas por tema entre os anos de 2018 a 2021.....	117
Gráfico 8	– Número de participantes no CPP entre os anos de 2015 a 2021.....	120
Gráfico 9	– Nível de orgulho dos ACCS em residir no Conjunto Palmeiras / Jangurussu.....	125
Gráfico 10	– Percepção dos ACCS sobre a identificação dos moradores com o bairro e com a cidade.....	126
Gráfico 11	– Percepção dos ACCS sobre o espírito de comunidade nos bairros.....	126
Gráfico 12	– Percepção dos ACCS sobre as competências dos cidadãos para participação no formato virtual.....	129
Gráfico 13	– Percepção dos ACCS sobre a divulgação das etapas do CPP.....	137

Gráfico 14 – Percepção dos ACCS sobre o alcance das formas de engajamento da gestão municipal dentro do CPP.....	138
Gráfico 15 – Percepção dos ACCS acerca da transparência no processo de aprovação das demandas no CPP.....	140
Gráfico 16 – Status das demandas aprovadas no CPP entre os anos de 2018 a 2022.....	141

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACCS	Agentes de Cidadania e Controle Social
APs	Áreas de Participação
ASMOCON	Associação de Moradores do Conjunto Palmeiras
CF/88	Constituição Federal Brasileira de 1988
CGU	Controladoria-Geral da União
CEDECA	Centro de Defesa da Criança e do Adolescente
CEPS	Coordenadoria Especial de Participação Social
CEPP	Coordenadoria Especial de Participação Popular
CMPP	Conselho Municipal de Planejamento Participativo
COP	Conselho do Orçamento Participativo
CPP	Ciclo de Planejamento Participativo
DASP	Departamento Administrativo do Setor Público
ENAP	Escola Nacional de Administração Pública
FMI	Fundo Monetário Internacional
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
LOA	Lei Orçamentária Anual
LOM	Lei Orgânica do Município
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
MARE	Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
OP	Orçamento Participativo
ODS	Objetivos do Desenvolvimento Sustentável
OGU	Ouvidoria-Geral da União
ONG	Organização Não-Governamental
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PPA	Plano Plurianual
SER	Secretarias Regionais
TCLE	Termo de Consentimento Livre e Esclarecido
TICs	Tecnologias da Informação e Comunicação

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>16</b>
<b>2</b>	<b>PERCURSO METODOLÓGICO: ELEMENTOS PARA CONSTRUÇÃO DE UMA AVALIAÇÃO DE POLÍTICA PÚBLICA EM PROFUNDIDADE.....</b>	<b>19</b>
<b>2.1</b>	<b>Quanto à abordagem, objetivos e procedimentos.....</b>	<b>20</b>
<b>2.2</b>	<b>Quanto aos movimentos analíticos da avaliação em profundidade</b>	<b>22</b>
<b>2.2.1</b>	<b><i>Análise do conteúdo da política.....</i></b>	<b>25</b>
<b>2.2.2</b>	<b><i>Análise de contexto.....</i></b>	<b>27</b>
<b>2.2.3</b>	<b><i>Trajectoria institucional.....</i></b>	<b>29</b>
<b>2.2.3.1</b>	<b><i>Sobre as entrevistas .....</i></b>	<b>30</b>
<b>2.2.3.1</b>	<b><i>Sobre a observação participante e não participante.....</i></b>	<b>34</b>
<b>2.2.4</b>	<b><i>Espectro temporal e territorial .....</i></b>	<b>35</b>
<b>2.2.4.1</b>	<b><i>Sobre o formulário.....</i></b>	<b>35</b>
<b>2.3</b>	<b>Quanto à análise de dados.....</b>	<b>38</b>
<b>3</b>	<b>PARTICIPAÇÃO POPULAR NAS POLÍTICAS PÚBLICAS DENTRO DOS DIFERENTES MODELOS DE ESTADO E DEMOCRACIA .....</b>	<b>41</b>
<b>3.1</b>	<b>Estado, sociedade civil e políticas públicas.....</b>	<b>41</b>
<b>3.2</b>	<b>O campo da avaliação de políticas públicas.....</b>	<b>48</b>
<b>3.3</b>	<b>Democracia(s): representativa, participativa e digital.....</b>	<b>51</b>
<b>3.3.1</b>	<b><i>Sobre a democracia representativa.....</i></b>	<b>54</b>
<b>3.3.2</b>	<b><i>Sobre a democracia participativa.....</i></b>	<b>56</b>
<b>3.3.2</b>	<b><i>Sobre a democracia digital.....</i></b>	<b>61</b>
<b>4</b>	<b>CONSTRUINDO UMA NOVA EXPERIÊNCIA DE PARTICIPAÇÃO EM FORTALEZA/CE: MARCOS LEGAIS E CONTEXTUAIS DO CPP.....</b>	<b>70</b>
<b>4.1</b>	<b>Antecedentes do Ciclo de Planejamento Participativo.....</b>	<b>72</b>
<b>4.2</b>	<b>A virada política no poder local e os seus reflexos na participação: do OP ao CPP.....</b>	<b>77</b>
<b>4.3</b>	<b>Territorialização: a cidade como espaço da democracia e de r-existência.....</b>	<b>87</b>
<b>5</b>	<b>ITINERÁRIO DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NO CPP: DEMOCRACIA EM MOVIMENTO.....</b>	<b>95</b>

5.1	Os atores do CPP: complementaridade entre participação e representação.....	94
5.2	Os sentidos atribuídos à participação no CPP: concepção ampliada ou restrita?.....	104
5.3	Mais participação, mais democracia? O CPP de Fortaleza em números.....	113
6	<b>LIMITES E POTENCIALIDADES DA PARTICIPAÇÃO NO CPP: UM OLHAR A PARTIR DO DIAGNÓSTICO CLEAR.....</b>	<b>123</b>
6.1	Os cidadãos podem, gostam e são habilitados para participar?.....	125
6.2	Os cidadãos são convidados para participar e obtém retorno da participação?.....	136
7	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>146</b>
	<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>150</b>
	<b>APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA COM AGENTES DE CIDADANIA E CONTROLE SOCIAL.....</b>	<b>162</b>
	<b>APÊNDICE B – ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA COM GESTORES MUNICIPAIS.....</b>	<b>163</b>
	<b>APÊNDICE C – ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA COM TÉCNICOS MUNICIPAIS.....</b>	<b>164</b>
	<b>APÊNDICE D – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO.....</b>	<b>165</b>
	<b>APÊNDICE E – FORMULÁRIO DE APLICAÇÃO DO DIAGNÓSTICO CLEAR.....</b>	<b>167</b>
	<b>APÊNDICE F – ANOTAÇÕES DO DIÁRIO DE CAMPO.....</b>	<b>172</b>
	<b>ANEXO A – IDH POR BAIRRO DE FORTALEZA.....</b>	<b>173</b>

## 1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho assenta-se em um tema gerador de debates paradigmáticos que permeiam discussões no campo das ciências sociais, com maior influência na ciência política: participação. Trata-se de uma temática que tem sido debatida no Brasil com maior profundidade a partir da década de 1970, quando grandes movimentos sociais emergiram no cenário político, com vista à retomada da democracia no país. Alinhado a isso, estava o desejo de que a democracia promovesse inclusão e verdadeira transformação nas camadas sociais, especialmente em função de grupos e setores marginalizados, invisíveis sob o olhar daqueles que estavam no poder até então.

Mas, o leitor pode se questionar: por que participação? Indo mais além, por que a discussão sobre participação na elaboração do orçamento público? A resposta inicial é simples e direta: falamos e queremos participação por muitos fatores. Primeiro, porque participar é uma necessidade humana (Bordenave, 1994). No cotidiano, é fácil observar o exercício da participação, seja em casa, no trabalho, nas redes sociais, nos sindicatos, nos distintos movimentos formais e informais aos quais as pessoas adentram-se. Segundo, porque participação é condição necessária e obrigatória dentro de uma democracia.

Quando promulgada a Constituição Federal de 1988 (CF/88), o Brasil passou a adotar um modelo híbrido de democracia, a partir da combinação entre democracia representativa e participativa (Sipioni, Zorzal e Silva, 2011). A institucionalização dos espaços de participação popular com a CF/88 representou o início da criação de uma série de instâncias com tal prerrogativa, que o país passou a experienciar, especialmente com os conselhos gestores de políticas públicas e o orçamento participativo (OP).

Este último, em especial, visa à garantia da participação da sociedade na discussão de assuntos econômicos e financeiros, cujo resultado deve ser o direcionamento de investimentos em políticas públicas. Em virtude da sua singularidade e princípios, a política que teve início em Porto Alegre se tornou uma das instituições participativas mais conhecidas não só em nível nacional, como internacional (Avritzer, 2003). Em Fortaleza, o OP começou a ser implementado em 2005, no primeiro ano de gestão da ex-prefeita Luizianne Lins, do Partido dos Trabalhadores (PT).

Embora tenha sido institucionalizado dentro da Lei Orgânica do Município (LOM), no ano de 2006, o OP foi previsto apenas em termos de percentual mínimo de receita a ser aplicado, a partir de um processo participativo. O seu desenho, por conseguinte, não foi incluído no texto da LOM, tampouco em alguma outra legislação específica. Assim, cada gestão passou a decidir sobre o estatuto da política de participação, de acordo com os seus distintos projetos políticos.

Sob a gestão do ex-prefeito Roberto Cláudio, vinculado ao Partido Socialista Brasileiro (PSB), que assumiu em 2013 e governou até 2020, a política do OP foi alterada, sobretudo com a adoção de novas terminologias e uso das tecnologias de informação e comunicação (TICs), a partir de 2014, passando a ser denominada de Ciclo de Planejamento Participativo (CPP). Entre 2021 e 2022, com José Sarto Nogueira Moreira, do Partido Democrático Trabalhista (PDT), na condução do poder executivo, a participação seguiu com as mesmas diretrizes, com etapas do CPP executadas no formato virtual.

A inserção das TICs no campo democrático, especificamente dentro de instâncias participativas, remonta ao ano de 2006, quando o município de Belo Horizonte realizou o Orçamento Participativo Digital (OPD). A experiência pioneira, e de certo ponto exitosa em termos de ampliação da participação, abriu caminho para a realização da versão digital do OP em outros municípios, como o OPD de Recife, Volta Redonda e Curitiba (Ferreira, 2012). Desde então, a adoção das TICs em processos participativos virou uma tendência no Brasil e no mundo (Pires, 2017) e fomentou, dentro da literatura, estudos com a temática da democracia digital.

Em Fortaleza, a trajetória da participação popular evidencia um percurso não linear, com mudanças substanciais ocorridas desde a introdução do OP no cenário local, com o seu formato analógico, até à implementação de um novo instrumento participativo, qual seja, o CPP, que ao longo dos anos incorporou a sua dimensão digital. Diante disso, o presente trabalho foi orientado a responder a seguinte pergunta: o que se pode apreender da trajetória da participação popular no Ciclo de Planejamento Participativo de Fortaleza/CE, durante o período de 2014 a 2022, em termos das suas potencialidades e limitações?

Nesse sentido, o objetivo geral foi delimitado em avaliar a trajetória da participação popular no âmbito do Ciclo de Planejamento Participativo de Fortaleza-(CE), considerando o período de 2014 a 2022. Para alcançá-lo, foram estabelecidos os seguintes objetivos específicos: analisar o processo de formulação do Ciclo de

Planejamento Participativo. Em complemento, compreender como gestores, técnicos e agentes de cidadania e controle social avaliam a dinâmica da participação, no decorrer do período supracitado. E, por último, identificar as potencialidades e limitações da participação dentro da experiência do ciclo.

A minha vinculação ao tema da participação partiu de inquietações enquanto residente de um pequeno município<sup>1</sup> no interior da Bahia, em observância às práticas clientelistas e patrimonialistas ali praticadas, por diferentes gestões, que faziam da máquina pública objeto de apropriação para fins de interesses particulares, sem nenhuma abertura para diálogo com a sociedade civil.

Em 2017, ao ingressar no curso de Administração ofertado pela Universidade Federal do Oeste da Bahia, passei a pesquisar, dentro de dois ciclos de iniciação científica, os níveis de *disclosure*<sup>2</sup> dos municípios pertencentes à mesorregião do Extremo Oeste Baiano, a partir de consultas realizadas nos portais da transparência dos mesmos, no intuito de identificar os graus de transparência e a possibilidade do exercício do controle social por parte da sociedade civil.

Diante dos resultados obtidos na referida pesquisa, sobretudo aqueles que evidenciaram distância entre munícipes e gestão municipal, interessei-me em estudar instâncias participativas, por entender que a participação reduz o nível de assimetria informacional entre a sociedade e o poder público, além de melhorar significativamente a capacidade de elaboração de políticas públicas que realmente consigam promover mudanças sociais. Acredito que práticas participativas em nível local são demasiadas necessárias, visto que são nos municípios que construímos o alicerce da nossa democracia.

Concomitante ao trabalho desenvolvido na universidade, decidi tornar-me voluntário junto a uma Organização Não Governamental (ONG), voltada para atividades de educação política. Seguindo a premissa de Rubens Alves (2004), acredito que a função primeira da educação é ensinar a ver. Assim, firmei o compromisso em contribuir para a formação de lideranças cidadãs, do estado da Bahia e do Ceará, de forma a desenvolver em cada uma delas o senso crítico necessário para se posicionarem diante dos mais diversos assuntos públicos aos quais são tocados diariamente.

---

<sup>1</sup> O município de Mansidão, localizado na mesorregião do Extremo Oeste da Bahia, possui uma população estimada em 13.919 pessoas, segundo o Censo 2022 publicado pelo IBGE.

<sup>2</sup> O termo “*disclosure*” é empregado na literatura contábil como sinônimo de evidenciação de informações, seja em âmbito obrigatório ou voluntário, no setor público e privado.

A escolha por estudar a experiência de participação popular em Fortaleza partiu do interesse em dar seguimento aos estudos desenvolvidos na cidade sobre instâncias participativas, especialmente aqueles que se ocuparam na tarefa de avaliar a política do orçamento participativo. A título de exemplo, citam-se as obras de Camarão (2011), Moreira (2015) e Santos (2019). Nesse sentido, espera-se contribuir com a produção do conhecimento científico sobre o campo participativo na escala local, a partir dos aportes analíticos aqui apresentados sobre a experiência em curso do CPP.

Esta proposta de avaliação está alinhada aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), estabelecidos com vista ao alcance da Agenda 2030 no Brasil. O ponto de partida da pesquisa, decorrente da participação popular, está presente no ODS 16, que contém ações e metas relativas à promoção de sociedades pacíficas e inclusivas, bem como a construção de instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis. Cumpre ressaltar que o esforço pelo compromisso do direito de participação não é algo recente, tendo sido previsto inclusive na Declaração dos Direitos Humanos, de 1948, quando em seu art. 21, afirma que todo cidadão tem direito à participação democrática (Senado Federal, 2007).

Para orientar o leitor acerca da estruturação deste trabalho, cabe informar que, para além desta introdução, esta dissertação conta com o capítulo II, quando se apresenta a tessitura do percurso metodológico e a perspectiva avaliativa de política pública empregada. No Capítulo III, discorre-se sobre as teorias de Estado, sociedade civil e políticas públicas. Além disso, são tecidas discussões sobre as democracias representativa, participativa e digital. No capítulo seguinte, IV, discute-se sobre o conteúdo da política e o contexto de formulação do CPP. No capítulo V, aborda-se a trajetória institucional do CPP, e, no VI, apresentam-se as potencialidades e limitações da participação no CPP entre os anos de 2014 a 2022, a partir da discussão relacionada ao espectro temporal e territorial da política.

## **2. PERCURSO METODOLÓGICO: ELEMENTOS PARA CONSTRUÇÃO DE UMA AVALIAÇÃO DE POLÍTICA PÚBLICA EM PROFUNDIDADE**

Conforme assevera Damasceno (2005, p.12), o percurso metodológico de uma pesquisa científica “parte do concreto (empírico), passa pelo abstrato (teoria),

para chegar ao concreto-pensado”. Todo esse trabalho demanda do pesquisador o empenhimento de esforços para traçar o caminho de compreensão, análise e síntese dos fenômenos que se relacionam ao objeto de estudo.

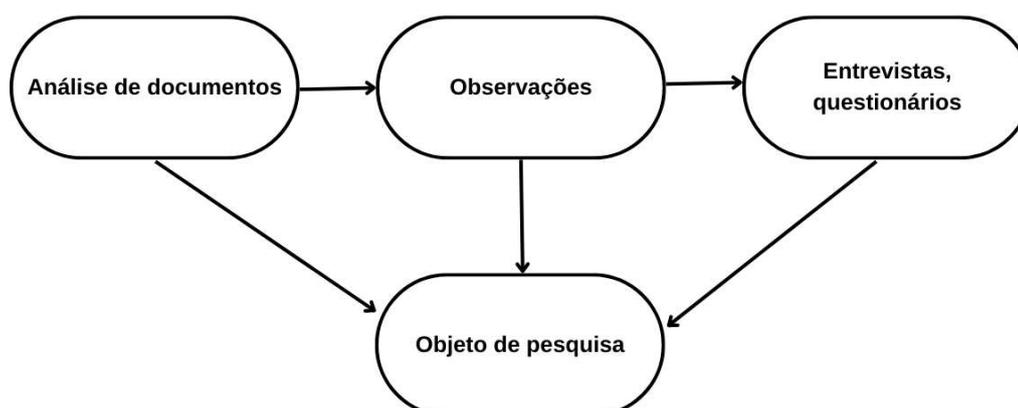
Desse modo, o desenho metodológico do presente trabalho será apresentado a seguir, considerando a delimitação feita da abordagem, objetivos e procedimentos. Em seguida são expostos os movimentos analíticos da avaliação em profundidade, junto com os instrumentos de coleta de dados empregados para o alcance de cada um dos eixos da proposta avaliativa. Por fim, apresenta-se a sistematização do processo de análise dos dados.

## 2.1. Quanto à abordagem, objetivos e procedimentos

Para abordar o problema apresentado foi realizada uma pesquisa qualitativa que, segundo Minayo (2009), trata-se de um processo no qual o caráter compreensivo e inteligível está presente na utilização de métodos e técnicas, centrais para a análise dos fenômenos sociais e para o entendimento dos significados e intencionalidades, atribuídos pelos autores.

A operacionalização de uma pesquisa qualitativa requer inicialmente aprofundamento nos estudos teóricos que darão base para diagnóstico da realidade e passa diretamente também pela delimitação do objeto de pesquisa, conforme visualiza-se na figura 1.

**Figura 1** - Quadro conceitual para abordagem qualitativa



Fonte: Elaborado a partir de Oliveira (2016)

O trabalho no campo qualitativo, por conseguinte, promove uma visão holística, complexa e em profundidade da realidade na qual se encontra o objeto de pesquisa (Oliveira, 2016), condição necessária para a compreensão da experiência de participação no Ciclo de Planejamento Participativo de Fortaleza/CE, tanto a partir da visão dos gestores e técnicos municipais, como também da sociedade civil.

Em relação aos objetivos, o presente trabalho classifica-se como do tipo descritivo. De acordo com Gil (2008), pesquisas descritivas têm como apresentar características que correspondem à determinada população, além dos fenômenos e variáveis que podem estar relacionados ao problema pesquisado. Oliveira (2016, p. 68), por sua vez, considera a pesquisa descritiva como um tipo de pesquisa:

[...] abrangente, permitindo uma análise do problema de pesquisa em relação aos aspectos sociais, econômicos, políticos, percepções de diferentes grupos, comunidades, entre outros aspectos. Também é utilizada para a compreensão de diferentes comportamentos, transformações, reações químicas para explicação de diferentes fatores e elementos que influenciam um determinado fenômeno.

Em se tratando dos procedimentos, utilizou-se da pesquisa documental e de campo. A pesquisa de campo constituiu o momento em que o pesquisador se inseriu no contexto em que os fenômenos aqui avaliados foram experienciados, com o objetivo de coletar dados (Severino, 2017), fazendo uso de instrumentos como observação, formulário e entrevistas. Conforme Oliveira (2013, p. 232), o ato de fazer pesquisa de campo, muitas vezes, significa ir aonde o nosso objeto nos levar, “na expectativa de encontrar o olho do furacão e poder observá-lo por dentro”.

A imersão em campo, nos bairros Conjunto Palmeiras e Jangurussu, iniciou-se gradativamente entre os anos de 2022 e 2023, por meio de visitas às associações dos moradores e participação em eventos, sempre com o acompanhamento dos agentes de cidadania e/ou lideranças locais. Para a realização das entrevistas e aplicação do formulário, as idas aos bairros foram intensificadas entre os meses de maio e junho de 2023.

Das alegrias da pesquisa de campo, cita-se a receptividade de alguns moradores, interessados em apresentar a história, bem como locais simbólicos das suas comunidades, depois de uma boa xícara de café. Da mesma forma, destaca-se a acolhida dos agentes de cidadania e controle social (ACCS) ao receber o pesquisador em suas casas e associações. Por muitas vezes, a visita programada para durar 2 horas, estendeu-se por uma manhã ou tarde inteira.

Dos desafios e medos, menciona-se a tensão por ser um desconhecido realizando visitas frequentes em um território cercado pelo chamado poder paralelo. Em um episódio, ao chegar numa manhã de quinta-feira para realizar entrevista com um ACCS, este relatou que teve a sua casa invadida na noite anterior. Mesmo diante do ocorrido, preferiu não remarcar a entrevista e recebeu o pesquisador com entusiasmo, oferecendo as suas contribuições.

Os relatos acima apresentados constituem partes do processo de imersão em campo realizado nesta pesquisa, quando buscou-se levar em consideração a premissa de Rodrigues (2008), ao afirmar que quanto maior for a imersão dentro do campo de investigação, mais amplo e profundo será o olhar sobre a situação estudada. A avaliação em profundidade, como se verá a seguir, privilegia noções como as de contexto, espaço, territorialidade e experiência (Lejano, 2012), na busca pela compreensão da complexidade dos fenômenos de múltiplas ordens circunscritos às políticas públicas (Rodrigues, 2016).

Por fim, no que tange ao procedimento da pesquisa documental, Chizzotti (2003) ressalta a importância de se trabalhar nesta etapa para analisar o que já foi investigado sobre o tema, os dilemas, perspectivas e lacunas na área de estudo. Gil (2008, p. 45) aduz que “vale-se de materiais que não receberam ainda um tratamento analítico, ou que ainda podem ser elaborados de acordo com os objetivos da pesquisa”. O conjunto de fontes utilizado na pesquisa documental está descrito no tópico a seguir, quando se apresenta a operacionalização dos eixos da avaliação em profundidade.

## **2.2. Quanto aos movimentos analíticos da avaliação em profundidade**

A avaliação em profundidade, escolhida como perspectiva avaliativa para esse trabalho, fundamenta-se em quatro eixos analíticos, quais sejam, análise do conteúdo da política, análise de contexto da formulação da política, trajetória institucional e espectro temporal e territorial. Trata-se de uma proposta que “consegue ser extensa, detalhada, densa, ampla e multidimensional” (Rodrigues, 2016, p.107), justamente por abarcar elementos que pretendem dar conta de fatores não considerados nos modelos positivistas de análise e até mesmo por outras perspectivas avaliativas contra hegemônicas.

Em virtude disso, a avaliação em profundidade demanda uma abordagem

multi e interdisciplinar sobre políticas e programas. A proposta é fazer florescer distintas perspectivas e leituras críticas dos objetos em estudo, além de variados olhares político-ideológicos, capazes de gerar conhecimento com densidade, a partir dos significados atribuídos por aqueles que formulam, executam e experienciam as políticas. Em outras palavras, há a exigência de se ir além da averiguação dos resultados e do cumprimento das metas, com base em indicadores pré-estabelecidos.

A adoção da avaliação em profundidade como perspectiva avaliativa sinaliza que nesta pesquisa o ato de avaliar está sendo tomado como um processo crítico, dinâmico, multifacetado e reflexivo, que se articula com múltiplos atores, envoltos em um determinado contexto social. Estes atores, por natureza, são dotados de ideologias e interesses que podem ser distintos, com potencial de gerar interferências diretas na dinâmica de formulação, implementação e resultados das políticas públicas, em virtude das estratégias empregadas, seja de interação, cooperação, cooptação ou sabotagem (Boullosa *et al*, 2021).

Desse modo, a necessidade de uma avaliação multidimensional se dá justamente pelo fato de que as políticas públicas são atravessadas por uma realidade com sujeitos carregados de subjetividade e que ocupam distintas posições e papéis, muitas vezes determinadas pelas relações de poder e interesses em jogo. Assim, assume-se no presente trabalho que:

Avaliar não pode ser assumido como a antessala ou preâmbulo de uma sociedade igualitária e justa, isso porque a prática avaliativa não é um fenômeno descolado das desigualdades, ela é criada neste sumo social de conflitos e interesses, e, eventualmente, está embebida deles (Matheus, *et al*, 2022, p. 13).

Por conseguir dar suporte a construção de uma pesquisa que contemple os pontos explicitados acima, considerados aqui como pilares fundamentais do ponto de vista ontológico-epistemológico, é que se tem a avaliação em profundidade como caminho escolhido para um fazer avaliativo de outro modo, que não o tradicional, positivista, sobretudo por se tratar de uma avaliação de política que em seu interior congrega elementos complexos e caros à sociedade, como democracia e participação.

Contudo, é preciso reconhecer que o trabalho aqui realizado com a avaliação em profundidade foi feito de forma parcial e incompleta, uma vez que o

alcance por completo das exigências requeridas, no sentido se atingir os níveis de extensão, amplitude, detalhamento, densidade e multidimensionalidade propostos, demandariam um período de tempo maior, bem como o emprego de outros recursos de pesquisa de campo para incrementar o instrumental metodológico da pesquisa.

Feita tal observação, cumpre informar o esforço realizado no sentido de seguir o referencial teórico-metodológico da avaliação em profundidade para construção dos capítulos desta dissertação, de modo que os objetivos específicos estabelecidos foram diretamente ligados a cada um dos eixos de análise, conforme descrito no Quadro 1.

**Quadro 1** – Descrição dos eixos analíticos da avaliação em profundidade, objetivos e questões norteadoras

EIXOS ANALÍTICOS	OBJETIVOS	QUESTÕES NORTEADORAS
<b>CONTEÚDO</b>	Analisar o processo de formulação do CPP.	Quais os marcos normativos da instância participativa do CPP em Fortaleza? O que revelam as bases conceituais do CPP? Qual o contexto de formulação do CPP? Em qual paradigma democrático a política se sustenta?
<b>CONTEXTO</b>		
<b>TRAJETÓRIA INSTITUCIONAL</b>	Compreender como os gestores da política e os agentes de cidadania e controle social avaliam a dinâmica da participação.	O que a trajetória do CPP revela em termos de partilha efetiva de poder entre a gestão municipal e a sociedade civil? O CPP volta-se para uma perspectiva ampliada ou restrita de participação? O CPP incorpora a dimensão pedagógica presente na democracia participativa? O que revelam os números da participação dentro do CPP no período de 2014 a 2022?
<b>ESPECTRO TERRITORIAL E TEMPORAL</b>	Identificar as potencialidades e limitações da participação dentro da experiência do ciclo.	Quais as potencialidades encontradas na experiência participativa do CPP? Quais as limitações encontradas na experiência participativa do CPP? Quais os aspectos positivos e negativos da inserção das TICs no desenho metodológico do ciclo? Em que medida o uso das TICs potencializou a democracia participativa local?

Fonte: Elaborado pelo autor, com base em Rodrigues (2008)

Nos subitens a seguir constam os indicativos do processo de

operacionalização da proposta da avaliação em profundidade, com a descrição dos eixos analíticos e o modo como os instrumentos de coleta de dados foram utilizados. Além disso, informa-se como foi procedida a análise dos dados, a partir da triangulação de métodos.

### 2.2.1. Análise do conteúdo da política

Para subsidiar o processo de coleta de dados no que tange ao eixo de análise do conteúdo, Rodrigues (2008) propõe o seguinte percurso: i; realização de um levantamento que evidencie o marco regulatório da política, considerando as leis, modificações ocorridas no texto das leis, portarias, decretos e processos de regulamentação; ii; identificação dos conceitos, valores e noções que orientaram a criação da política, autores e paradigmas que sustentam o campo teórico em questão, e; iii; confronto dos aspectos conceituais com os critérios estabelecidos, para análise da coerência interna da política.

Em decorrência disso, mesmo com o recorte temporal deste trabalho circunscrito aos anos de 2014 a 2022, o levantamento dos marcos regulatórios sobre a política de participação precisou retornar na década de 1980, especialmente no ano de 1988, quando, na Constituição Federal Brasileira, a participação política e social foi considerada um direito fundamental, tanto como expressão da cidadania, como também uma repercussão da constituição de um Estado Democrático de Direito no país.

No quadro que se apresenta a seguir constam os marcos regulatórios que engendram a base conceitual da política em estudo, de modo que a partir da pesquisa documental foram levantados materiais oficiais tanto da instância municipal, como estadual e federal, relativos ao tema da participação. Alguns deles, mesmo que não explicitamente relacionados ao CPP, são legislações que atravessam diretamente o tema da participação, a partir das discussões aqui propostas.

**Quadro 2 – Marcos legais da participação popular no contexto do ciclo de planejamento participativo de Fortaleza/CE**

MARCOS LEGAIS	ANO DE PROMULGAÇÃO
Constituição Federal Brasileira	1988

Constituição do Estado do Ceará	1989
Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado	1995
Lei Complementar nº 101 – Lei de Responsabilidade Fiscal	2000
Lei nº 10.257 – Dispõe sobre a criação do Estatuto das Cidades	2001
Decreto Municipal nº 10.277 – Convoca a 1ª Conferência Municipal sobre Transparência e Participação Social	2001
Regimento do Conselho do Orçamento Participativo Municipal de Fortaleza	2005
Lei Complementar nº 131 – Lei da Transparência	2009
Lei Complementar nº 61 – Plano Diretor Participativo de Fortaleza	2009
Lei nº 12.527 – Lei de Acesso à Informação	2011
Lei Municipal nº 10.277 – Dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Planejamento Participativo	2014
Fortaleza 2040	2014
Lei Municipal nº 10.232 – Cria o Conselho da Cidade de Fortaleza	2014
Decreto nº 8.243 – Institui a Política Nacional de Participação Social	2014
Lei Complementar nº 176 – Dispõe sobre a organização e estrutura administrativa da cidade de Fortaleza	2014
Decreto Municipal nº 13.566 – Dispõe sobre a criação do Sistema de Gestão de Tecnologia da Informação e Comunicação em Fortaleza	2015
Lei nº 13.709 – Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais	2018
Lei Complementar nº 278 – Altera a organização e a estrutura administrativa da cidade de Fortaleza	2019
Decreto Municipal nº 14.395-A – Altera o decreto que regulamenta o Conselho Municipal de Planejamento Participativo	2019
Decreto Municipal nº 14.939 – Regulamenta os fóruns territoriais e o Conselho de Gestão Territorial do município de Fortaleza	2021
Decreto Municipal nº 14.958 – Dispõe sobre a recondução, em caráter excepcional, dos Agentes de Cidadania e Controle Social	2021

Fonte: Elaborado pelo autor (2023)

Como se observa, trata-se de um amplo e diverso rol normativo ligado ao CPP, no qual buscou-se realizar o exercício de apreender as concepções de democracia e participação presentes nessas legislações, os sentidos dados a elas, possíveis contradições e a coerência interna entre os textos institucionais e as particularidades dos territórios da cidade de Fortaleza/CE, *locus* de implementação do CPP.

É preciso se atentar, contudo, que o levantamento dos marcos normativos da política é uma condição necessária, mas não suficiente para se alcançar o objetivo do presente eixo que se denominou análise do conteúdo, dentro da avaliação em profundidade (Rodrigues, 2008). O alcance deste eixo acontece mediante a análise realizada sobre o processo de formulação da política, os seus conceitos, paradigmas orientadores e a verificação da sua coerência interna.

Com vista a seguir a recomendação observada em Rodrigues (2011),

sobre os ganhos de consistência na compreensão das bases conceituais da política quando se alinha a análise do conteúdo com a noção de trajetória, foi preciso estabelecer um segundo momento no trabalho de (re) construção dos aspectos práticos e teóricos do CPP.

Desse modo, buscou-se articular a análise documental com o material da observação, formulário e entrevistas realizadas junto aos gestores, técnicos e agentes de cidadania e controle social, sujeitos esses que estiveram presentes no processo de formulação da política entre os anos de 2013 e 2014, como será apresentado a seguir, bem como experienciaram as mudanças ocorridas em diferentes momentos da trajetória do CPP, no período correspondente ao recorte temporal (2014-2022) estabelecido nesta pesquisa.

### **2.2.2. Análise de contexto**

O primeiro passo no movimento de análise do contexto de formulação do CPP foi considerá-lo como parte de um todo, imerso dentro dos padrões contemporâneos com os quais o Estado intervém nas políticas públicas, a partir das relações de poder notadamente presentes no campo político e na agenda governamental. Destaca-se que mesmo a política sendo de abrangência municipal, a análise precisa contemplar e articular as instâncias local, regional, nacional, internacional, e se necessário, transnacional (Rodrigues, 2016).

Em vista disso, a operacionalização deste eixo pautou-se no levantamento de dados sobre as condições e o modelo político, econômico, social e cultural do período no qual o CPP foi formulado. Cumpre salientar a complexidade da tarefa de reconstituir o momento político de surgimento e início da implementação do CPP, haja vista as inúmeras variáveis em torno dos episódios experienciados no campo da participação na década passada, tanto em nível local, como nas demais instâncias, especialmente a nacional.

Cita-se, por exemplo, as jornadas de junho em 2013 (Carvalho, 2016) que, por sua dimensão, efervescência e até mesmo contradições, gerou um novo *ethos* participativo no país. Em nível local, diante do ambiente de competição política entre os partidos do PT e PDT nas eleições de 2012, o que se viu foi a descontinuidade do orçamento participativo que estava sendo implementado na gestão petista de Luizianne Lins, e a adoção de uma nova instância participativa,

qual seja, o CPP, a partir de 2014 na gestão do ex-prefeito Roberto Cláudio.

De forma a possibilitar uma visualização em nível macro da trajetória política, econômica e social brasileira, na década passada e no início da atual, construiu-se o Quadro 3. Importa salientar que alguns eventos mencionados nos campos econômico e social, apesar de estarem demarcados em determinados períodos, não se encerraram ao fim desses. É o caso do uso das redes sociais e mobilizações virtuais, muito presentes nas eleições municipais de 2012, na organização dos protestos das jornadas de junho de 2013, e que seguiram tendo a sua expressividade nos anos posteriores.

**Quadro 3** – Contextualização política, econômica e social do período de formulação e implementação do Ciclo de Planejamento Participativo de Fortaleza-CE

CRONOLOGIA		2010 – 2012	2013 – 2014	2015 – 2017	2018-2022
ESFERA POLÍTICA	PRESIDÊNCIA	Lula e Dilma (PT)	Dilma (PT)	Dilma e Temer (PT / MDB)	Bolsonaro (PL)
	GOVERNO DO ESTADO	Cid Gomes (PSB)	Cid Gomes (PSB)	Camilo (PT)	Camilo (PT)
	GOVERNO MUNICIPAL	Luizianne Lins (PT)	Roberto Cláudio (PSB)	Roberto Cláudio (PDT)	Roberto Cláudio e José Sarto (PDT)
ESFERA ECONÔMICA	POLÍTICA ECONÔMICA	Expansão da massa assalariada e do consumo	Economia em recessão	Teto dos gastos públicos	Teto dos gastos e desmonte das estatais
ESFERA SOCIAL	CAMPO DA PARTICIPAÇÃO	Institucionaliz ação da participação	Redes sociais e mobilizações virtuais	Fragilização das instâncias de participação	Desmonte dos canais institucionais de participação

Fonte: Adaptado de Queiroz (2022), a partir de Dagnino (2004); Carvalho (2016); Barbosa Filho (2017) e Sauer, Leite e Tubino (2020)

Conforme apresentado, para essa análise do contexto são trazidas referências bibliográficas (Dagnino, 2004; Carvalho, 2016; Barbosa Filho, 2017; Sauer, Leite e Tubino, 2020) que retratam o momento político, econômico e social em diferentes momentos, presentes desde o processo de formulação do CPP, até aos anos seguintes da sua implementação. Para além dos trabalhos citados, a tarefa de reconstruir o contexto da conjuntura local de Fortaleza na década passada contou ainda com materiais obtidos (teses e dissertações) em bases de dados bibliográficas, como as obras de Camarão (2011), Moreira (2015) e Santos (2019),

que se debruçaram na discussão sobre o tema da participação em Fortaleza.

Por conseguinte, a etapa final de construção da análise de contexto do CPP decorreu de um processo de triangulação de métodos. Assim, foram articulados dados secundários, obtidos a partir da análise documental sobre os materiais institucionais apresentados no eixo anterior, com os dados primários, especialmente os relatos de falas obtidos nas entrevistas semiestruturadas com gestores, técnicos e agentes da cidadania e controle social.

### **2.2.3. Trajetória institucional**

A trajetória institucional refere-se ao “grau de coerência/dispersão do programa ao longo do seu trânsito pelas vias institucionais” (Rodrigues, 2008, p.12). Gussi (2008), ao refletir também sobre o conceito, observa na relação entre políticas públicas e instituições, múltiplos itinerários e deslocamentos não lineares, que fazem com que políticas e programas não tenham um sentido único, estando passíveis à ressignificações.

É central nessa análise o emprego de procedimentos metodológicos participativos que consigam obter narrativas e relatos de diferentes atores, de modo a buscar os variados entendimentos sobre a política (Gussi; Oliveira, 2016). No tocante aos resultados, a proposta é que consigam ser tecidos à luz da compreensão das ações estatais, contemplando inclusive as suas contradições, ademais dos diferentes pontos de vista e interesses em jogo na agenda política, que vão interferir diretamente na trajetória das políticas públicas.

Ao passo que o conceito de trajetória de vida foi transposto para instituições (Gussi, 2008), cabe ao avaliador, dentro da avaliação em profundidade, a tarefa de reconstruir a história dos objetos avaliados, sendo que isso em grande medida por ser feito a partir do resgate dos seus dispositivos legais, responsáveis por conduzir tais políticas a distintos posicionamentos e percursos no trânsito das instituições aos quais se vinculam.

Por conseguinte, para a operacionalização desse eixo no presente trabalho, foram utilizadas as legislações apresentadas no quadro 2: Marcos Legais da Participação Popular no Contexto do Ciclo de Planejamento Participativo de Fortaleza/CE. Contudo, a análise da trajetória não deve exclusivamente ficar centrada no que “conta” os materiais institucionais, sendo de fundamental

importância o uso de dados primários (Rodrigues, 2016).

Em atenção a isso, foram utilizados os materiais obtidos nas observações participante e não participante empregada nos fóruns mobilizadores do CPP e nas entrevistas com os sujeitos que presenciaram as mudanças ocorridas ao longo do tempo da implementação do ciclo, conforme apresentado a seguir.

### **2.2.3.1. Sobre as entrevistas**

Em se tratando das entrevistas, essas foram realizadas com agentes de cidadania e controle social, gestores e técnicos municipais. Tratou-se da busca por compreender em profundidade a trajetória da participação no CPP, em termos das suas potencialidades e limitações, experienciadas por distintos sujeitos, responsáveis tanto pelo processo de formulação, como pela execução e disseminação dos processos e etapas do ciclo nos territórios.

Conforme assevera Furtado (2012), a importância de um processo avaliativo ao incluir diversos atores no seu desenho parte do entendimento que a realidade não pode ser definida como única, mas sim, resultante de uma construção conjunta. Desse modo, é preciso “promover a interação entre a diversidade e, tanto quanto possível, usar todos os meios para que as pessoas sintam-se aptas a falar e, quando o fizerem, possam revelar algo, com a certeza de terem sido ouvidas” (Furtado, 2012, p. 12).

Diante disso, optou-se por utilizar roteiros de entrevistas semiestruturadas (apêndices A, B e C), que conforme Minayo (2009, p. 64) aponta, “combina perguntas fechadas e abertas, em que o entrevistado tem a possibilidade de discorrer sobre o tema em questão sem se prender à indagação formulada”. Nesse processo de realização das entrevistas, utilizou-se como instrumentos o gravador de voz e o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) (apêndice D), informando aos participantes sobre o anonimato e os critérios éticos da presente pesquisa.

Para definição dos sujeitos entrevistados foram delimitados dois critérios: inicialmente, em conformidade com o recorte temporal da pesquisa, ficou definido que a escolha dos agentes de cidadania e controle social, gestores e técnicos municipais deveria considerar aqueles que atuaram durante o período de 2014 a

2022. Esse período compreende as duas gestões do ex-prefeito Roberto Cláudio e os dois primeiros anos de gestão do prefeito José Sarto.

Em seguida, foi preciso realizar uma delimitação geográfica para definir os sujeitos de interesse do grupo de ACCS que, em seu total, totalizavam 472 agentes, conforme resultado da eleição ocorrida no ano de 2019 (Fortaleza, 2019). Tal delimitação foi feita a partir da atual territorialização da cidade, na qual os 121 bairros estão agrupados em 39 territórios administrativos, presentes dentro das 12 Secretarias Executivas Regionais (SERs). Assim, optou-se por trabalhar com os ACCS do território 32, que compreende os bairros do Conjunto Palmeiras e Jangurussu, pertencentes à Regional 9.

**Figura 2 – Localização geográfica do Território 32 de Fortaleza-CE**



Fonte: Adaptado de Fortaleza em Mapas (2023)

Os dois bairros, segundo projeção da SIMDA (2022) com base no censo produzido pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em 2010, possuem uma população estimada em 95.992 pessoas. Possuem ainda um Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) classificado como muito baixo, com o Conjunto Palmeiras tendo obtido um índice de 0,119 e o Jangurussu, 0,172, conforme o referido censo do IBGE (IPECE, 2022) e disposto no Anexo A.

Para além desses registros populacionais e estatísticos, faz-se necessário mencionar que a escolha por esse território também se deu em virtude do histórico de lutas, vivências e resistências, em especial pela construção e urbanização dos bairros, desde a década de 1990 (Matias, 2019). Em se tratando do Jangurussu, localizado na zona sul da cidade de Fortaleza, é possível acessá-lo a partir dos bairros de Messejana, Conjunto Palmeiras, Barroso, Passaré, além do anel viário. Para quem vai pela primeira vez, fica *no rumo de quem vai lá pra Maracanaú*<sup>3</sup>.

O bairro recebeu esse nome em função de um sítio de posse pertencente à Urbano de França Alencar, nos séculos XVIII e XIX, logo no início da povoação do território, que se chamava Jangurussu, de significado “onça grande”, cuja derivação vem de jaguar = onça e uçu = grande (Nogueira, 1887). De 1978 a 1998, o espaço que hoje dá lugar ao bairro foi utilizado como aterro sanitário.

Devido a isso, tornou-se um ambiente de ocupação de centenas de pessoas, em sua maioria, catadores de lixo. Posteriormente, em decorrência de migrações internas dentro do Ceará, a área teve novos espaços ocupados (Lima, 2013), tornando-se uma das zonas mais populosas de Fortaleza.

Para romper com o estigma do lixo, os cidadãos do bairro começaram a se mobilizar, a partir da criação de associações de moradores, na luta por saneamento básico e equipamentos públicos que permitissem à população ter uma vida digna. Atualmente, em termos geográficos, o Jangurussu é composto por seis conjuntos habitacionais: Maria Tomásia, José Euclides, São Cristóvão, Sítio São João, Santa Filomena e João Paulo II. Até o ano de 2007 o Conjunto Palmeiras também pertencia ao Jangurussu, mas é notável que desde a sua origem o bairro se diferencia dos demais conjuntos citados (Matias, 2019).

No ano de 1973, o Conjunto Palmeiras começou a receber os primeiros moradores, em função de uma ação da Prefeitura Municipal de Fortaleza, regida pelo autoritarismo desenvolvimentista da época, que desapropriou terrenos da Beira Mar da cidade, áreas de crescente especulação imobiliária, e de outros locais, em função de enchentes. Com isso, o Conjunto Palmeiras começou a ser construído na forma de um assentamento, permeado de desigualdades, e distante cerca de 18 km em relação ao centro da cidade (Paulino, 2019).

---

<sup>3</sup> Trecho da música “Lobisomem do Jangurussu”, da banda Caixeiros Viajantes.

A luta por uma infraestrutura mínima foi o processo que deu origem à Associação de Moradores do Conjunto Palmeiras (ASMOCONP). Posteriormente, essa mesma associação protagonizou um movimento de economia solidária, com o Banco Palmas, o primeiro banco comunitário brasileiro, fundado em 1998 (Mostagi *et al.*, 2018), reconhecido nacional e internacionalmente. É, portanto, um bairro que resguarda uma série de lutas e conquistas, com especial atenção para a força dos movimentos sociais que lá despontaram.

O território 32 possui 17 agentes de cidadania e controle social. Desses, 10 retornaram o contato feito pelo pesquisador e aceitaram realizar a entrevista. Em relação aos atores da gestão, foram feitas quatro entrevistas com gestores que em algum momento, entre 2014 e 2022, estiveram a frente da coordenadoria, no cargo de coordenador(a) especial da participação social. No que tange aos técnicos, foram realizadas duas entrevistas com sujeitos deste grupo. Ambos atuaram nas duas gestões do ex-prefeito Roberto Cláudio e na atual gestão José Sarto com os processos referentes ao CPP, sendo um deles técnico de tecnologia da informação e comunicação.

A partir do exposto, o Quadro 4 explicita os perfis dos sujeitos entrevistados, durante os meses de maio e junho de 2023:

**Quadro 4 – Perfis dos entrevistados**

GRUPO	ENTREVISTADO(A)	FUNÇÃO	TEMPO DE ATUAÇÃO COM O CPP	POR QUE PARTICIPA?
GRUPO 1	A1	ACCS	8 anos	Em busca melhorias para a comunidade
	A2	ACCS	8 anos	Para mobilizar a comunidade
	A3	ACCS	8 anos	Maneira de se sentir incluído
	A4	ACCS	8 anos	Para fortalecer a democracia local
	A5	ACCS	8 anos	Para cobrar demandas do poder público
	A6	ACCS	8 anos	Para buscar melhorias para a comunidade
	A7	ACCS	8 anos	Para cobrar demandas do poder público
	A8	ACCS	8 anos	Interesse pelas questões sociais
	A9	ACCS	8 anos	Em busca de projetos para a comunidade

	A10	ACCS	8 anos	Histórico com movimentos sociais
GRUPO 2	G1	Gestora	1 ano	-----
	G2	Gestor	4 anos	-----
	G3	Gestor	3 anos	-----
	G4	Gestor	2 anos	-----
GRUPO 3	T1	Técnico	4 anos	-----
	T2	Técnico	8 anos	-----

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir dos dados coletados em campo (2023)

Conforme exposto no Quadro 4, o período de atuação dos entrevistados com o processo participativo dentro do CPP varia entre 1 a 8 anos. Em especial, quando se trata dos agentes de cidadania e controle social, a partir das entrevistas semiestruturadas foi possível observar que estes, em sua maioria, possuem uma longa vivência dentro de instâncias de participação na cidade, cujo início remonta à experiência do orçamento participativo, em 2005.

### 2.2.3.2. Sobre a observação participante e não participante

O recurso da observação foi empregado nos fóruns mobilizadores do CPP, realizados conjuntamente entre a SR2, SR3, SR7 e SR11, em agosto do ano de 2022, no formato presencial e *on-line*. Os fóruns mobilizadores precedem as etapas de cadastro e votação das demandas no ciclo e representam o momento em que a gestão municipal evidencia o desenho metodológico do ciclo, com regras e datas definidas, e a sociedade civil apresenta as suas dúvidas, críticas e sugestões.

Marietto (2018) classifica a observação participante como a experiência na qual o pesquisador se insere no ambiente social e cultural da realidade observada, com vista a gerar uma descrição densa das situações. Ainda segundo o autor, quando é feita a utilização das TICs na observação, essa passa a classificar-se como observação não participante, conforme vem sendo discutido na literatura.

Para a realização das observações foi feito uso de um diário de campo (Apêndice F) para registro dos discursos proferidos pelos agentes de cidadania e controle social, gestores e técnicos municipais, e dos detalhes observados na relação entre tais sujeitos. Ressalta-se que para reprodução de trechos de falas

ocorridas nas observações, houve a solicitação, por parte do pesquisador aos sujeitos participantes, do preenchimento do TCLE.

Os fóruns mobilizadores do CPP no ano de 2022 ocorreram entre os dias 08 e 12 de agosto de 2022, com a presença do coordenador da participação social, o técnico de tecnologia da informação e comunicação da CPS e os ACCS de cada regional. Os fóruns no formato digital foram realizados com uso da plataforma Google Meet. Nesta ocasião, foram anotados registros de falas e mensagens dos participantes, bem como foram tirados *print screen* (captura da imagem da tela) da exposição feita pela Coordenadoria de Participação Social.

#### **2.2.4. Espectro temporal e territorial**

Este último eixo, intimamente relacionado com o da trajetória, diz respeito ao “percurso de uma política pelas vias institucionais e espaços socioculturais, ao longo do tempo da sua implementação” (Rodrigues, 2016, p. 110). A proposta é compreender como a política se comporta frente a uma gama de apropriações e interferências, evidenciando os seus resultados e até mesmo inadequações na forma como foi planejada e executada, em função das particularidades concernentes aos aspectos socioculturais locais e regionais (Rodrigues, 2016).

Nesse sentido, para além da retomada aos recursos e fonte de dados citados anteriormente, tanto primários, quanto secundários, observou-se a oportunidade, com a aplicação de um formulário estruturado a partir das dimensões do diagnóstico CLEAR, de se aprofundar na compreensão da visão de mundo daqueles que recebem a política e experienciam a participação na esfera da sociedade civil, levando em consideração os aspectos socioculturais aos quais estão imersos.

##### **2.2.4.1. Sobre o formulário**

O formulário foi elaborado para coleta de dados junto aos ACCS. No pré-teste foram selecionados quatro mobilizadores sociais de uma instituição não governamental, de modo a verificar a compreensão das questões e o tempo de preenchimento. Conforme destaca Gil (2008), o formulário trata-se de uma técnica investigativa que comporta uma série de questões, apresentadas a determinadas

pessoas, com o objetivo de obter informações sobre suas crenças, valores e conhecimentos.

Ressalta-se novamente que o público respondente do formulário compreendeu os 10 ACCS do território 32 que aceitaram participar da presente pesquisa. Assim, os resultados aqui apresentados não podem ser extrapolados para a realidade de todos os 39 territórios da cidade de Fortaleza, com seus 471 ACCS. Feitas tais considerações, salienta-se que para este estudo não foram estabelecidas regras de amostragem quantitativa, mas buscou-se garantir a presença de respondentes dos dois bairros que pertencem ao território 32, no sentido de oferecer subsídios e indícios de um diagnóstico sobre a participação nestes espaços.

Para construção do formulário, utilizou-se do roteiro proposto na ferramenta CLEAR (Apêndice E). A proposta da CLEAR visa identificar forças e fraquezas de iniciativas de participação, implementadas por governos locais. Trata-se de uma busca pela obtenção de informações que vão além daquelas obtidas em processos de auditoria e monitoramento, de modo a identificar, a partir de cinco características, o que pode ser melhorado no interior dos processos participativos (Garbelloto, 2017).

A ferramenta considera que iniciativas de participação realizadas localmente alcançam maiores êxitos quando os cidadãos:

1. Podem (*Can do*): possuem recursos e conhecimentos;
2. Gostam (*Like to*): apresentam um sentido de corresponsabilidade que estimula a participação;
3. São habilitados (*Enabled to*): dispõem dos meios necessários para a participação;
4. São convidados (*Asked to*): são mobilizados por variadas formas, tanto por parte das instituições públicas, como civis;
5. Obtêm retorno (*Responded to*): visualizam resultados das suas mobilizações (Garbelloto, 2017, p. 47).

A sigla CLEAR, conforme visto, é derivada do acrônimo das iniciais dos cinco pontos colocados acima. Em Garbelloto (2017) encontra-se um modelo de formulário do diagnóstico CLEAR, ajustado à realidade brasileira, a partir do modelo original proposto pelo Comitê Europeu para Democracia Local e Regional.

Foi com base no referido modelo que adaptações foram feitas para aplicação na presente pesquisa. O formulário possui seis seções, sendo a primeira com questões gerais e as demais que abrangem o roteiro de perguntas de cada uma das características presentes na CLEAR: podem, gostam, são habilitados, são convidados, obtém retorno.

A aplicação do formulário ocorreu posteriormente ao momento de realização da entrevista, quando foi entregue aos ACCS o material impresso e, na presença do pesquisador, ocorreu o preenchimento. Em sua grande maioria, as questões eram de respostas dentro da escala Likert, variando de 1 a 5, com o intuito de aferir a frequência e nível de concordância com as perguntas. As respostas foram lançadas em um formulário do *Google Forms*, para obtenção dos dados brutos, tratamento e realização da análise.

A ideia de um diagnóstico é fornecer informações do que pode ser melhorado em relação às capacidades e limitações das iniciativas de participação, de modo com que os formuladores reflitam sobre as características e pontos encontrados e consigam elaborar estratégias para mitigar riscos e fraquezas, atuando sobre elas. A Figura 3 explicita as dimensões presentes dentro de cada uma das categorias do diagnóstico CLEAR.

**Figura 3 – Dimensões e categorias do diagnóstico CLEAR**

Podem participar	Gostam de participar	São habilitadas para participar	São convidadas a participar	Obtém retorno
Recursos	Identidade	Infraestrutura cívica	Estratégias	Escuta
Habilidades	Homogeneidade	Atividades	Alcance e diversidade	Equilíbrio e priorização
Conhecimentos	Confiança			Feedback
	Cidadania			

Fonte: Adaptado de Garbelotto (2017)

As respostas dadas às questões presentes em cada uma dessas categorias e eixos analíticos possibilitaram uma aproximação com as dimensões de relações de poder local, cultura, valores e tradições, aspectos geográficos e concepções de desenvolvimento local, apresentadas por Rodrigues (2016) como

elementos que se articulam com as particularidades socioculturais dos territórios. Os resultados gerados pela plataforma do *Google Forms* foram analisados e, em seguida, triangulados com os demais materiais.

Nesse processo de análise, as noções de espaço, tempo e territorialidade (Rodrigues, 2016) foram centrais, sobretudo por considerar as disparidades sociais e os problemas de diversas ordens vivenciados principalmente na zona periférica de Fortaleza (Roselane, 2018).

### **2.3. Quanto à análise de dados**

Para a análise foi utilizada a triangulação de métodos, a partir do levantamento dos dados obtidos pelos instrumentos de coleta mencionados anteriormente. A triangulação trata-se de uma estratégia metodológica que busca não só aumentar a consistência do processo de análise, como também objetiva levar o pesquisador a se inserir com maior profundidade no contexto em que se encontram os fatos, falas e ações dos sujeitos (Souza; Zioni, 2003).

A escolha pela análise triangulada dos dados significa “adotar um comportamento reflexivo-conceitual e prático do objeto de estudo da pesquisa sob diferentes perspectivas” (Marconi; Brisola, 2014, p. 206). Desta forma, entende-se que são as distintas perspectivas empregadas para se observar e analisar o objeto de pesquisa que possibilita segurança e o entendimento sobre a pertinência dos dados obtidos no trabalho de campo.

A técnica de triangulação prevê um *modus operandi* que se pauta em três processos interpretativos. O primeiro consiste na valorização fenomênica e técnica de todos os dados coletados. Para isso, seguindo o roteiro apresentado em Marconi e Brisola (2014), inicialmente os materiais das entrevistas semiestruturadas e do formulário foram organizados com auxílio das ferramentas Atlas TI®, Microsoft Excel® e *Google Forms*.

Em seguida, avaliou-se a qualidade dos materiais, em um trabalho de pré-análise. Ao total foram 143 laudas de entrevistas semiestruturadas, 3 laudas de anotações de campo das observações e 34 gráficos gerados a partir das respostas ao formulário do diagnóstico CLEAR. Com a ciência de que todo esse material não seria transferido *ipsis litteris* para o corpo de análise desta dissertação, buscou-se, mediante o processo de triangulação, observar as disparidades e regularidades

entre as informações, para, em seguida, serem condensadas e incorporadas na discussão dos temas aqui tratados.

No caso das observações participante e não participante, as anotações de campo serviram para aproximar o pesquisador do fenômeno em questão, no sentido de possibilitar melhor compreensão do contexto, dos discursos proferidos pelos sujeitos participantes e, especialmente, da dinâmica da relação entre a sociedade civil e a gestão municipal nas etapas do CPP. Desse modo, o diário de campo foi utilizado como material complementar às entrevistas, ao formulário aplicado e às fontes documentais.

A segunda etapa do processo interpretativo foi realizar uma reflexão dos dados coletados a partir das dimensões e categorias de análise estabelecidas, conforme exposto abaixo no Quadro 5. Para esta etapa da análise, utilizou-se do *software* Atlas TI®, que mostrou-se demasiado útil, em função da possibilidade de realização do processo de categorização.

**Quadro 5 – Categorias de Análise**

CATEGORIA	SUBCATEGORIA	AUTORES
<b>Estado</b>	<b>Sociedade civil</b>	Poulantzas (1981); Carnoy (1988); Bonavides (2000); Ribeiro (2017).
	<b>Políticas públicas</b>	Costa (2015); Duriguetto (2018); Filgueiras (2018); Secchi; Coelho e Pires (2022).
<b>Democracia participativa</b>	<b>Complementaridade entre participação e representação</b>	Abbers (1998); Downs (1999); Santos; Avritzer (2002); Avritzer (2003); Gasparido (2018).
	<b>Partilha de poder</b>	Pateman (1992); Santos; Avritzer (2002); Dagnino (2004).
	<b>Aprendizado político</b>	Pateman (1992); Moroni (2005); Lavallo (2011); Luchmann (2012); Nuñez (2016).
	<b>Integração social e política</b>	Pateman (1992); Santos; Avritzer (2002).
	<b>Legitimidade das decisões</b>	Pateman (1992); Santos; Avritzer (2002); Luchamann (2007).
<b>Democracia digital</b>	<b>Ampliação da participação</b>	Almeida; Batista; Addor (2017); Goldschmidt; Reis (2019); Avelino; Pompeu; Fonseca (2021).
	<b>Acesso rápido à informação</b>	Almeida; Batista; Addor (2017); Goldschmidt; Reis (2019).
	<b>Redução dos custos da participação</b>	Subirats (2002); Pires (2017); Magrani (2010).
	<b>Exclusão digital</b>	Sorj (2003); Sampaio (2010);

		Magrani (2010).
	<b>Resistências ao formato de participação virtual</b>	Cunha; Coelho; Pozzebon (2014); Barros; Sampaio (2017); Valverde; Campos (2018)

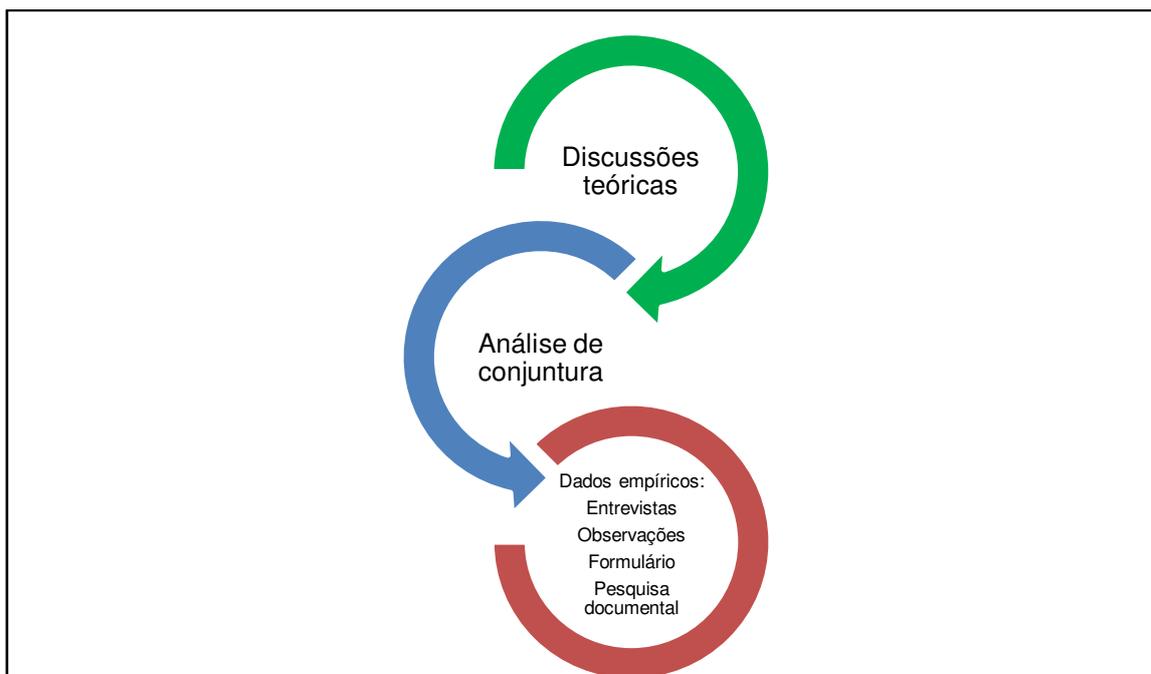
Fonte: Elaborado pelo autor (2023)

Desse modo, esta etapa pauta-se no diálogo que deve ser feito dos dados empíricos com os autores que discorrem sobre a temática, sendo esse processo o responsável por dar o caráter de cientificidade ao trabalho. Neste caso, buscou-se constantemente estabelecer relação entre os materiais coletados com as categorias Estado, democracia representativa, participativa e digital, e seus respectivos autores, conforme apresentado no Quadro 3, além de outros que foram utilizados para as discussões aqui empreendidas.

No terceiro momento de interpretação é feita a análise da conjuntura, do contexto mais amplo ao qual se encontra o objeto da pesquisa (Marconi; Brisola, 2014). Ressalta-se que esse processo foi articulado junto ao requisito estabelecido dentro da avaliação em profundidade, quando buscou-se a compreensão das conjunturas em âmbito local, regional, nacional, internacional e até mesmo transnacional (Rodrigues, 2016).

Em síntese, a triangulação realizada nesta pesquisa se deu mediante a articulação entre as discussões teóricas propostas por autores do campo do Estado, democracia representativa, participativa e digital, análise da conjuntura em suas variadas esferas, e os materiais e dados coletados na pesquisa documental, entrevistas semiestruturadas, observações e formulário, conforme ilustrado na Figura 4.

**Figura 4 – Triangulação realizada na pesquisa**



Fonte: Elaboração própria (2023)

O processo de triangulação, portanto, direciona ao aprofundamento da análise, a partir de uma perspectiva multidimensional, sem a pretensão de chegar a uma verdade absoluta e objetiva dos fatos.

### **3. PARTICIPAÇÃO POPULAR NAS POLÍTICAS PÚBLICAS DENTRO DOS DIFERENTES MODELOS DE ESTADO E DEMOCRACIA**

No presente capítulo são discutidos os conceitos basilares para a compreensão do fenômeno da participação, conceitos esses responsáveis pelo embasamento teórico deste estudo. Para tanto, o capítulo encontra-se dividido em três partes, nas quais são revisados os seguintes temas: Estado, sociedade civil e políticas públicas, avaliação de políticas públicas e os modelos de democracia representativa, participativa e digital.

#### **3.1. ESTADO, SOCIEDADE CIVIL E POLÍTICAS PÚBLICAS**

O ponto de partida para a compreensão da natureza das políticas públicas parte do estudo sobre o processo de construção do Estado (Costa, 2015). O Estado é aqui entendido como um lugar de condensação de relação de forças, que podem ser contraditórias, além de ser o espaço de coesão entre diferentes

níveis de uma formação social (Poulantzas, 1981). O resgate sobre sua origem, tal como compreendido em sua condição de regente da ordem política- social, evidencia uma evolução com passagem por diferentes fases: Estado antigo, grego, romano, medieval, moderno/contemporâneo.

O Estado antigo tinha como principais características a sua natureza unitária e a estreita relação com a religiosidade. Já o Estado grego foi marcado pela constituição da *polis*, chamadas de cidade-estado, cujo ideal buscado era a autossuficiência no processo de gestão pelo grupo de cidadãos que participava das tomadas de decisões. Quanto ao Estado romano, era visto como uma instituição de poderio e domínio na conquista por territórios, e, no Medieval, viu-se a ascensão do cristianismo e feudalismo (Dallari, 2011).

O Estado Moderno, por sua vez, distingue-se dos Estados antigos dos gregos, romanos e medievais, por três características: a primeira delas diz respeito à sua condição de autônomo e soberano, a segunda trata-se da distinção que passou a ocorrer entre sociedade civil e Estado, vista a partir do século XVII, e a terceira reside na superação do que se via no período medieval, com o monarca sendo senhor e dono do território, enquanto no Estado moderno passa a existir uma identificação absoluta entre os dois (Gruppi, 1996; Dallari, 2011).

Enquanto os modelos de Estados antigos mantinham a atenção para os processos de expansão dos seus domínios territoriais, as comunidades, o povo, pouco recebiam de fomento para desenvolverem-se. Já no Estado moderno, a orientação para o desenvolvimento interno, das condições de existência do próprio Estado, também passaram a ganhar a mesma atenção. Assim, há nesse Estado moderno uma orientação que essencialmente está envolvida com a execução de políticas públicas (Costa, 2015).

Pensar o campo das políticas públicas, com isso, pode exprimir certo grau de complexidade, não só em virtude das múltiplas contradições encontradas nesse Estado contemporâneo (Costa, 2015), mas também pelo difícil exercício de compreender como esse campo vai se construindo, a partir de tal dinâmica, e da interação, sobretudo, entre Estado, sociedade e políticas públicas.

Por conta do seu caráter multidisciplinar, o campo das políticas públicas é permeado por diversas abordagens e correntes analíticas. A primeira corrente compreende que a elaboração das políticas públicas é um dever unicamente do Estado. A abordagem estadocêntrica defende a centralidade da formulação e

implementação das políticas públicas nos atores estatais, com o argumento de que essa função advém do grau superior ao qual se encontra o Estado, podendo apresentar leis e cobrar que todos as cumpram (Secchi, Souza, Coelho, Pires, 2022).

Trata-se de uma perspectiva que têm as suas bases na concepção weberiana clássica, na qual o Estado detém o monopólio da instauração das políticas públicas (Andion, 2012). Por outro lado, a abordagem multicêntrica desconsidera tal monopólio e institui novos protagonistas no processo de formulação das políticas públicas. Assim, um conjunto de instituições da sociedade civil passam a figurar como centros de poder nos espaços decisórios participando e decidindo conjuntamente sobre a utilização das *res publica*, perante garantia constitucional.

Há, neste trabalho, afiliação ao ponto de vista adotado por Secchi, Souza Coelho e Pires (2022, p. 4) quando informam a necessidade de que “o Estado deve ter seu papel reforçado, especialmente para enfrentar problemas distributivos, assimetrias informativas e outras falhas de mercado”, contudo, é preciso que fique assegurada a participação dos mais diversos atores, não estatais, em todas as etapas do ciclo das políticas públicas.

Ainda no tocante às classificações das diferentes concepções de Estado e sua relação com as políticas públicas, Coelho (2009) trata de apresentar os modelos de Estado liberal, socialista, de bem-estar social e o neoliberal. O Estado liberal, vigente até a primeira guerra mundial, tinha como característica central a ideia de um Estado mínimo, cuja premissa base pautava-se em não interferir nas atividades do livre mercado, buscando, ao contrário disso, fortalecer as atividades desse mercado, além de defender e proteger a propriedade privada (Hernandez, 2007).

Com a crise de 1929, a ideia de um Estado que avançasse nas formas de garantia do exercício público da proteção social ganhou força (Fiori, 1997). Foi dessa forma que os modelos de bem-estar social e socialista, contemporâneos um do outro, ganharam força, com o Estado passando a intervir com políticas públicas, especialmente às sociais, no bojo da sociedade civil para garantir aos cidadãos condições mínimas de igualdade e proteção social, de modo a conquistarem certo grau de autonomia frente aos interesses do mercado (Borges, 2000).

Contudo, esses modelos entraram em crise a partir das décadas de 1970 e 1980. Foi nesse momento que surgiu o Estado neoliberal, como uma nova versão

da ideologia liberal vista nos séculos XVIII e XIX, amparado em uma matriz de transferência de práticas e princípios do setor privado para o setor público, com vista a superar os problemas de ordem fiscal (Borges, 2000). Nesse momento, ocorre uma descaracterização da sociedade civil, no qual essa categoria passou a ser usada como caminho para legitimar a ausência do Estado em diversos segmentos frente ao seu papel de principal agente responsável pelas políticas públicas (Duriguetto, 2018).

No que se refere às teorias sobre o Estado, Carnoy (1998) cita as teorizações liberais clássicas e as teorizações na perspectiva marxista. Entre os escritores clássicos da literatura liberal estão os contratualistas Thomas Hobbes, John Locke e Jean Jacques Rousseau. Hobbes pauta a sua teoria na concepção da espécie humana com características egoístas que lhes são dadas por natureza e, de forma a impedir que se instaure um estado de guerra dentro de uma sociedade individualista, o caminho é o estabelecimento da sociedade civil (Carnoy, 1988; Ribeiro, 2017).

Locke, por sua vez, caracteriza o estado de natureza como aquele em que se encontra a real definição de liberdade individual, com os direitos e privilégios, de cunho universal, sendo gozados por todos os homens. Entretanto, a composição da sociedade civil na teoria de Locke conforma somente os detentores de propriedade, grupo altamente homogêneo e protegido pelo Estado. Assim, ficando trabalhadores assalariados e mulheres, por exemplo, alheios aos direitos políticos (Carnoy, 1988).

Na concepção de Rousseau, a espécie humana no estado de natureza é a mais receosa e tímida, dentre todas as demais. O que vai torná-la corrompida é, justamente, a formação da sociedade civil, ao passo que surgiu a ideia de propriedade. Ou seja, para Rousseau o estabelecimento da posse de propriedade representa o momento originário do mal e das desigualdades e a sociedade civil é compreendida como produto dos mais ricos e poderosos, com vista a preservar os seus interesses, enquanto classe dominante, e não necessariamente o interesse das massas (Carnoy, 1988; Ribeiro, 2017).

Rousseau descreve a sua visão ideal de sociedade em que haja abertura para decisões a partir do próprio povo, sendo, portanto, necessários mecanismos de participação que permita a efetividade desse princípio, que, por sua vez, consubstancia-se como necessário para a legitimidade de um Estado (Ribeiro,

2017). A ênfase na soberania popular dada por Rousseau é particularmente significativa, pois decorre dessa concepção a premissa que deu base para outras teorias e discussões fundamentadas na fonte do poder concentrada no povo.

Para Hegel, a sociedade civil não foi a responsável por dar origem ao Estado, tendo ocorrido justamente o contrário (Carnoy, 1988). Já para Marx e Engels, sociedade civil e Estado são instituições que se contradizem. A posição dada à sociedade civil por Marx e Engels é superior à que se refere ao Estado, sendo a primeira o elemento decisivo, e, o segundo, o subordinado. A presença dessa subordinação é tal que os objetivos do Estado e sua organização, a partir de um modelo capitalista de produção, são determinados pela sociedade civil (Carnoy, 1988).

Sobre o Estado propriamente dito, Marx e Engels atribuem o surgimento como relacionado ao aparecimento da luta de classes no interior da sociedade, quando a apropriação individual se apossou dos meios de produção, momento este de ruptura com a propriedade coletiva que até então vigorava nas relações sociais, dando o *status* de passageiro a figura do Estado entre um momento e outro. Para Engels, a figura do Estado dentro de uma sociedade de classes é condição necessária, na medida em que atua para manutenção e opressão das classes ali exploradas (Bonavides, 2000).

A perspectiva de Marx diferencia-se quando comparada à perspectiva postulada por tanto Hegel, quanto pelos contratualistas Hobbes, Locke e Rousseau. Para o autor, o Estado, uma vez oriundo das relações de produção, não será capaz de representar o bem-comum, como apontado pelos teóricos citados, que enxergavam no poder estatal a capacidade de representação da coletividade dos indivíduos. O Estado, portanto, reflete de forma política a disposição das classes, com a dominância da burguesia na sociedade capitalista, decorrente do modo de produção (Carnoy, 1988).

Já Gramsci, ao dialogar com o conceito de Estado apresentado na concepção marxista, modificou-o, buscando sua ampliação, a partir da seguinte equação: Estado = sociedade política + sociedade civil. A sociedade política compõe-se de aparelhos coercitivos (governo, executivo, judiciário, legislativo, exército), enquanto a sociedade civil é representada por diversas organizações, como Igrejas, sindicatos, escolas, partidos políticos, imprensa etc. (Carnoy, 1988). Em síntese, Gramsci enfatiza que o Estado não pode ser compreendido apenas em

seu sentido restrito, como sociedade política.

No caso do Brasil, é possível pensar a partir do conceito de Gramsci como o fortalecimento da sociedade civil, visto nas décadas de 1970 e 1980, foi determinante no processo de reordenamento social para instauração de um Estado democrático de direito. Durante a redemocratização, o Estado brasileiro tornou-se um espaço de disputas entre os mais diversos interesses e demandas de classes, tanto da sociedade civil, como da sociedade política. Como resultado, diversas reivindicações populares foram transformadas em garantias fundamentais, a serem efetivadas na forma de políticas públicas (Coutinho, 2006).

Dentro dessa perspectiva, o conceito gramsciano de Estado ampliado torna-se útil e necessário nas reflexões contemporâneas sobre as disputas inscritas nos processos de formação de agenda, formulação, implementação e avaliação de políticas públicas no Brasil. Isso, pois, dentro de cada uma dessas fases do ciclo das políticas, organizações e movimentos da sociedade civil vêm criando tensões e aumentando o poder de barganha sobre processos de tomada de decisão, sendo grandes protagonistas no campo das políticas públicas e, principalmente, rechaçando a ideia de que estas são só produzidas pelo Estado (Costa, 2015).

Tratando em específico do objeto da presente pesquisa, cuja relação entre sociedade civil e sociedade política se dá principalmente no processo de formulação das políticas públicas, interessa discutir em que medida a participação popular exercida pelos fortalezenses consegue subverter a imagem do Estado, encarando-o não somente como uma estrutura burocrática, em seu sentido restrito, mas como um espaço de disputas, no qual, o objetivo maior é fazer com que as reivindicações e demandas apresentadas no CPP transformem-se em políticas públicas.

A abertura para a participação popular nas políticas públicas dentro do Estado brasileiro se deu, como mencionado anteriormente, a partir da superação de um Estado autoritário, e o advento de um Estado democrático. Em outros termos, é possível também pensar os períodos de maior ou menor provimento de espaços para a sociedade civil no campo das políticas públicas diante da transição do modelo de Estado patrimonial e burocrático para o gerencial (Bresser-Pereira, 2001).

O patrimonialismo representa a presença de uma racionalidade do tipo material, na qual, ao invés da ação social guiar-se por meio e fins, esta obedece a valores de cunho ético, religioso e, especialmente, políticos (Faoro, 1993). Na

formação do Estado brasileiro, as práticas dentro desse vertente resultaram no pressuposto de que a tradição política do país seguiu-se na linha da não separação entre o que se constitui patrimônio público e privado (Filgueiras, 2018). Assim, elementos como clientelismo, corrupção e fisiologismo passaram a exercer contínua presença no campo da administração pública (Ferreira, 1996).

Isso foi visto com maior expressividade no período da primeira república, quando a lógica política mostrava-se alicerçada no autoritarismo, no sentido de um Estado restrito, com expressão hobbesiana, e na exclusão da sociedade civil dos espaços de interesses coletivos (Costa; Carvalho, 2020). Com a Revolução de 1930, a reforma administrativa de 1936 e a criação do Departamento de Administração do Setor Público (DASP), a administração pública brasileira passou a adotar o modelo de administração burocrática (Faria; Faria, 2017; Filgueiras, 2018).

A burocracia weberiana introduziu na administração pública “atributos voltados para a garantia da funcionalidade: a impessoalidade, a formalização, a divisão do trabalho, a hierarquização e competência técnica baseada no mérito” (Ferreira, 1996, p. 8). Mas, viria a ser essa mesma burocracia que iria corroer o nível de eficiência das instituições devido às suas disfunções internas (Filgueiras, 2018), culminando no fervor por uma reforma do Estado brasileiro na década de 1990, com o discurso movido no sentido de aproximar o modelo de gestão pública com o do setor privado.

A reforma gerencial do Estado representou uma reorganização do aparelho administrativo, na busca por torná-lo mais eficiente, a partir da redução das funções estatais. O gerencialismo atrela o raciocínio sobre o Estado presente dentro da nova economia política com a matriz ideológica hegemônica sobre a gestão que se caracteriza pela defesa das práticas eficientes do setor privado. Assim, o gerencialismo enquanto doutrina ideológica passou a ganhar aceitação não por comprovações empíricas de sua efetividade, mas pela retórica que se institucionalizou sobre os seus pressupostos de gestão (Borges, 2000).

Na esteira dessas mudanças, com o olhar do Estado gerencial voltado para a superação da crise fiscal e atuando especialmente na redução dos gastos públicos, a avaliação de políticas públicas foi posta a serviço da administração pública e ganhou força no Estado brasileiro (Faria, 2005). Como será visto a seguir, o campo da avaliação de políticas públicas é permeado por diferentes paradigmas,

com epistemologias e interesses distintos sobre a produção de conhecimento na área.

### **3.2. O CAMPO DA AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

A hegemonia no campo da avaliação compreende matrizes paradigmáticas que orientam abordagens e perspectivas de cunho técnico e gerencialista. Avaliações positivistas são pautadas pela ideação entre causa-efeito, busca de objetividade e neutralidade no processo. Esses itens fazem parte dos manuais de instituições internacionais de fomento, haja vista a instauração de uma cultura de políticas públicas focadas essencialmente em resultados, que requer isenção e robustez nas recomendações produzidas (Januzzi, 2018).

Objetividade, neutralidade e a utilização predominante de métodos quantitativos marcam os caminhos metodológicos das avaliações positivistas. A justificativa para a rigidez no processo e todo o tecnicismo no tocante ao trabalho dos avaliadores, dentro desse modelo, diz respeito em grande parte a um racionalismo econômico (Cohen, Franco, 1993), com a pretensão de fazer mais com menos, em atendimento aos critérios de custo-benefício (eficiência), atingir o que foi proposto (eficácia) e gerar impactos diante do objetivo primário estabelecido no texto da política (efetividade).

No Brasil, instituições como a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), oferecem formação em avaliação de impacto para programas e políticas sociais, e conforme assevera Januzzi (2018), avaliações desse formato oferecem muito material consistente, técnico e útil, de forma direta ou indireta, para a análise de políticas públicas e programas sociais, mas, distorções e disfunções se apresentam quando o processo avaliativo se limita a méritos técnicos, quantificáveis, distanciados da realidade.

Em consideração a isso, iniciativas no intuito de pensar a abertura do campo avaliativo, com o rompimento de práticas hegemônicas para inclusão e participação de atores sociais nos processos de avaliação (Gussi; Oliveira, 2016) foram empreendidas. A matriz crítico-dialética avança nesse sentido por ampliar e politizar o sentido da avaliação, entendendo que “toda avaliação é política e ideológica” (Souza, 2014), o que infere que o contexto político, bem como percepções sobre ideologias dominantes, em nível local e global, precisam ser

consideradas em todas as etapas do processo.

Na mesma direção, Guba e Lincoln (2011), Lejano (2012), Gussi e Oliveira (2016), advertem em suas perspectivas avaliativas, quais sejam, respectivamente, avaliação de quarta geração, avaliação experiencial/participativa e avaliação em profundidade, sobre a natureza sociopolítica do processo da avaliação, destacando que fatores sociais, econômicos, culturais, ambientais, políticos, não devem ser isolados ou vistos como indesejáveis. Pelo contrário, precisam ser tomados como componentes essenciais para as discussões, análises dos resultados, ações e recomendações.

A avaliação de quarta geração, proposta por Guba e Lincoln (2011), também chamada de avaliação construtivista, surgiu como uma abordagem alternativa com vista a superar os problemas e *gaps* deixados pelas três primeiras gerações. A primeira geração tinha como principal objetivo a mensuração do conhecimento de alunos em idade escolar. Na segunda geração, o avaliador passou a cumprir o papel de descritor, no sentido de fornecer informações sobre os pontos fortes e fracos analisados com base nos objetivos estabelecidos pela unidade escolar. A terceira geração teve como marco a inserção do juízo de valor na avaliação, com o avaliador assumindo a função de julgador no processo.

Embora seja possível notar certa evolução nas bases analíticas de cada uma das três gerações, conforme foram evoluindo, seguiram, todavia, apresentando o que os autores chamam de problemas e/ou imperfeições relacionadas à: 1) relação de poder entre o avaliador e o contratante da avaliação; 2) não reconhecimento das diferenças valorativas presentes na sociedade e; 3) comprometimento exagerado com as premissas do método científico. De forma a superar essas questões, a quarta geração surge com a união de um enfoque responsivo e a metodologia construtivista (Guba; Lincoln, 2011).

A postura ontológica do construtivismo se distancia da ontologia do paradigma positivista ao trazer para o campo da avaliação o relativismo, decorrente das múltiplas realidades socialmente construídas. A realidade, dentro dessa ótica, é interpretada e reinterpretada. Com isso, o caráter responsivo da avaliação emerge no intuito de considerar reivindicações, preocupações e questões dos grupos de interesses (representantes, beneficiários e vítimas) envolvidos nas políticas e, a partir da identificação dessas construções, que podem ser diferentes e conflitantes, busca-se desenvolver um consenso crítico entre tais grupos (Guba; Lincoln, 2011).

A partir da avaliação de quarta geração, nota-se um movimento de incorporação dos atores não estatais no ciclo das políticas como protagonistas, negociadores, e não como meros receptores. Se em uma abordagem convencional, a avaliação é determinada em grande parte pela relação de causa-efeito, da política sobre os beneficiários, Guba e Lincoln indicam que as vítimas da política, pessoas afetadas de forma negativa, precisam também ser envolvidas no processo que os autores denominam de hermenêutico-dialético, responsável por conduzir a análise e o estabelecimento de correlações entre os distintos pontos de vista colocados sobre a política.

A compreensão da avaliação como um processo conjunto e colaborativo, que envolve participação de distintos atores sociais, é um dos elementos centrais das abordagens contra-hegemônicas. Lejano (2012), ao expressar o seu sentimento pós-construtivista, provoca reflexões sobre o hiato existente entre formulação e implementação, entre o texto e contexto, o centro e a periferia, e como isso pode ser problemático. O autor propõe então uma episteme baseada no conhecimento experiencial, que vai além do campo da compreensão, como proposto por Guba e Lincoln.

É precisamente essa geração de conhecimento com suas bases em uma perspectiva situada, contextualizada, que Santos (1995) apresenta em seu conceito de epistemologias do Sul<sup>4</sup>: “uma epistemologia do Sul assenta em três orientações: aprender que existe o Sul; aprender a ir para o Sul; aprender a partir do Sul e com o Sul”. A proposta de Boaventura de Souza Santos amplia o horizonte político da produção e reprodução do conhecimento, provocando o pensar sobre outras epistemologias.

No campo da avaliação de políticas públicas, a avaliação experiencial (Lejano, 2012), e a avaliação em profundidade (Rodrigues, 2008; Gussi, 2008) caminham nesta direção, com a proposta da imersão em campo, para apreensão dos mais diversos contextos.

Nas palavras de Lejano (2012, p. 206), “o analista não é o pensador olhando para o movimento da maré. Em vez disso, é um peixe que nada no oceano”. Dessa forma, a metodologia pós-construtivista utiliza de entrevistas próximas do tipo

---

<sup>4</sup> A proposta de uma epistemologia do Sul, segundo Santos (2009), significa a construção de saberes a partir dos atores do Sul global, historicamente ignorados, silenciados ou desqualificados do processo de construção do conhecimento científico, haja vista a hegemonia do pensamento abissal do Ocidente.

aberto, não estruturado, técnicas de observação participante, pesquisa participativa, dentre outras ferramentas. Além disso, requer certo sincretismo metodológico por parte do analista, de forma a tornar o conjunto de conhecimentos apreendidos, um todo coerente. Trata-se de uma “descrição densa” (Geertz, 1973 *apud* Rodrigues, 2016, p. 108) de situações políticas.

Muito próximo dessa matriz pós-construtivista está à avaliação em profundidade, escolhida como perspectiva avaliativa para este trabalho. Trata-se de uma perspectiva que, conforme mencionado anteriormente, “consegue ser extensa, detalhada, densa, ampla e multidimensional” (Rodrigues, 2016, p.107), justamente por abarcar elementos que pretendem dar conta de fatores não considerados nos modelos positivistas de análise, e até mesmo por outras abordagens contra-hegemônicas.

Da mesma forma que o campo da avaliação, o campo democrático também é marcado por uma série de assimetrias e disputas de poder entre modelos hegemônicos e contra hegemônicos, com destaque para os modelos representativo e participativo. Além disso, observa-se também a presença de modelos emergentes, como o modelo de democracia digital, que busca dar maior amplitude à participação dos atores sociais. As premissas e princípios circunscritos a cada modelo estão apresentados no tópico a seguir.

### **3.3. DEMOCRACIA(S): REPRESENTATIVA, PARTICIPATIVA E DIGITAL**

A democracia durante todo o século XX configurou-se como elemento central no campo político, seja a partir de posições otimistas, como a de Amartya Sen, ao afirmar que o acontecimento mais importante do século passado foi, justamente, a emergência deste regime político, ou aquelas visões cujo entusiasmo se perdeu, a exemplo do descontentamento de Immanuel Wallerstein, quando se perguntava como a democracia passou da condição de aspiração revolucionária no século XIX para um discurso vazio de essência no século XX (Santos, Avritzer, 2002).

Durante o atual século XXI, é possível dizer que não há contestação sobre a ilibada posição da democracia como referência de regime político, mas faz-se necessário lançar luz sobre alguns pontos acerca dos regimes democráticos experienciados na América Latina, com maior atenção ao caso brasileiro. Para tanto,

apresentar-se-á dados extraídos de um relatório produzido pelo Instituto Latinobarómetro, publicado no ano de 2021, que reportam a trajetória da democracia nestes países, a partir de séries temporais.

Com referência aos números em nível de América Latina, o apoio dos cidadãos à democracia, em 2010, era de 63%. Em 2020, caiu para 49%. Nesse mesmo período, a indiferença dos respondentes sobre preferir um regime democrático ou autoritário passou de 16% em 2010, para 27% em 2020. O caso do Brasil, em específico, mostra que em 2010, 54% dos brasileiros apoiavam a democracia. Em 2020, houve redução desse percentual para 40% (Latinobarómetro, 2021).

Ainda que o apoio, em nível de América Latina, a regimes autoritários tenha recuado de 15% em 2010, para 13%, em 2020 (Latinobarómetro, 2021), alertas foram ligados pelo aumento do percentual de cidadãos que se dizem indiferentes na preferência por um regime democrático ou autoritário. Diante desse contexto, questiona-se: quais as raízes fundantes para tamanho descontentamento com a democracia? Em que medida as experiências de democracia participativa tem conseguido gerar mais intensidade democrática? A revolução tecnológica e seus reflexos nas instituições democráticas sugerem um caminho para fortalecimento da democracia no século XXI?

Antes de passar a tratar sobre essas questões, importa retornar nas origens da democracia e apresentar breves conceituações, a partir do que foi sendo dissertado na literatura. O termo democracia advém do grego antigo, etimologicamente construído a partir de duas palavras desse dialeto: *demo*, que em português significa povo, e *kracia*, que quer dizer governo. Assim, a concepção idealista grega de democracia realizava-se na Àgora ateniense, com o poder decisório sendo exercido pelos cidadãos, no momento em que se reuniam nas assembleias públicas para tratar sobre os assuntos de interesses das cidades-estados.

Contudo, o exercício da cidadania na Grécia antiga era restrito a uma minoria de homens livres, nascidos em Atenas e filhos de pais atenienses, com mais de 21 anos. Diante disso, mulheres, crianças, estrangeiros, escravos, estavam excluídos da categoria de cidadão. Conforme aponta Bonavides (2000, p. 347), uma das condições que tornava factível o sistema democrático direto era “a base social escrava, que permitia ao homem livre ocupar-se tão somente dos negócios públicos,

numa militância rude, exaustiva, permanente, diuturna”.

Sabe-se que ao longo do desenvolvimento histórico, tanto da Grécia, como de outros países, o conceito de cidadania passou por uma série de mutações, da mesma forma que os registros e definições sobre a democracia. Nessa perspectiva, tem-se a dinamicidade como uma categoria essencial presente no conceito de democracia. Regimes democráticos vivem em constante estado de transformação e isso não deve ser entendido como fragilidade, mas, como um processo natural, dado que regimes arbitrários são os que carregam a bandeira da estaticidade (Bobbio, 1997).

Tilly (2013), compreendendo o caráter dinâmico da democracia, buscou discutir na sua obra intitulada “Democracia”, dois grandes fenômenos: a democratização e a desdemocratização. Nas palavras do autor, “a democratização é um processo dinâmico que sempre permanece incompleto e que sempre corre o risco de ser revertido – de ser convertido em desdemocratização” (Tilly, 2013, p. 13).

Ainda segundo Tilly (2013), regimes democráticos são caracterizados pela relação política que se estabelece com os cidadãos. Essencialmente, essa relação precisa ocorrer de forma *ampla*, com fins de garantir extensa inclusão política de pessoas expressando suas demandas para o Estado, *igualitária*, de modo que não haja muita disparidade nas possibilidades das pessoas expressarem as demandas na direção do Estado, *protetiva*, com certa garantia de que as demandas receberão proteção política pelos agentes estatais, e, *mutuamente vinculante*, com os processos ocorrendo de forma legítima, incorporando participação dos cidadãos e do Estado.

Tilly (2013) entende que movimentos no sentido do alcance dos maiores níveis em cada uma dessas dimensões, configura-se como um cenário de democratização. Já em sentido contrário, com o Estado realizando menos consultas aos cidadãos, observância de crescente injustiça social, menos proteção e mais desigualdades, incorre em um processo de desdemocratização. O argumento de Tilly, então, está pautado na ideia de que a expansão democrática passa diretamente pela ampliação da igualdade, liberdade e participação dos cidadãos.

Como visto, a partir dos aportes de Tilly (2013), o pêndulo da democratização e da desdemocratização está ligado intrinsecamente à observação do vínculo entre a sociedade e o Estado, com este último devendo sempre, de forma progressiva, oferecer respostas às demandas da primeira. No debate teórico sobre

democracia, construído ao longo do século XX, essa discussão que gira em torno da intensidade democrática já se fazia presente, sendo motivo de debate do que foi chamado de “problema da forma da democracia e da sua variação” (Santos, 2002, p. 41), a partir das teorizações sobre os modelos representativo e participativo.

### **3.3.1 Sobre a democracia representativa**

O argumento central do modelo democrático liberal representativo consiste na ideia de que é impossível que todos os cidadãos governem a si mesmos, com exceção de raros casos, como em comunidades pequenas e primitivas, com estrutura social coesa e sem muitos conflitos, a exemplo do que ocorria nas cidades-Estado gregas, quando se via o exercício da democracia direta (Schumpeter, 1961).

A solução proposta por Schumpeter, no seu livro *Capitalismo, socialismo e democracia*, foi a substituição de um governo do povo, para um governo aprovado pelo povo, afirmando a necessidade da representação nas sociedades modernas.

O autor ainda teceu críticas ao pressuposto deixado pela teoria clássica de que todo o povo estava envolto das questões individuais que ocorriam no cotidiano e se posicionavam racionalmente sobre elas – referindo-se a ideia de bem comum e vontade geral – sendo que, na verdade, esse *status* de racionalidade não existe, pois as massas são irracionais, agem a partir de um comportamento de manada e os cidadãos apresentam verdadeira apatia frente às questões políticas (Schumpeter, 1961).

Alinhado com a visão de Schumpeter, Bobbio (1997), ao buscar oferecer uma definição mínima sobre democracia, caracterizou-a como um regime oposto à autocracia, pois emerge a partir de um poder que vem de baixo, sem imposição, e é marcada pela constituição de um conjunto de regras, definidas pelo autor como constitutivas e reguladoras, que dão fundamento à legitimidade do sistema. Em outras palavras, tais regras orientam no entendimento de quem fica autorizado a participar do processo de tomada de decisões.

Ao passo que Schumpeter (1961, p. 296) definiu a democracia como um “método político, isso é, um certo tipo de arranjo institucional para se chegar a decisões político-administrativas”, Bobbio (1997) foi além desse procedimentalismo, trazendo para o debate, o jogo das regras democráticas. Segundo ele, a regra

basilar do sistema democrático é a regra da maioria, na qual, somente são consideradas decisões coletivas àquelas que passaram pelo crivo de aprovação da maioria dentre os aptos no processo de tomada de decisões.

A preocupação, diante do que discorre Bobbio, não é quem governa, mas como governa (Mouffe, 1999), a partir de regras que devem conduzir o processo eleitoral, determinando quem é que vota, assegurando peso igualitário dos votos e a ampla participação dos cidadãos. A observação sobre como a democracia acontece na prática e se mostra, em relação ao seu desenvolvimento, deve-se pautar na identificação do número de instâncias em que se pode exercer o direito de voto (Bobbio, 1997).

Por considerar o modelo representativo como o ideal, Bobbio ainda procura argumentar sobre a compatibilidade entre a democracia e o liberalismo. Segundo ele, o Estado liberal é um pressuposto jurídico do Estado democrático, em que há entre eles uma relação de interdependência, haja vista a necessidade de certas liberdades para o bom funcionamento de ambos e cita o fato de que o alcance dos direitos políticos tratou-se de uma consequência natural dos já concedidos direitos de liberdades, dado que a efetiva garantia destes últimos pautasse no direito basilar de controle sobre o poder em que se assenta essa garantia.

Dentro da teoria econômica da democracia, considera-se que na arena política, da mesma maneira que nos mercados, há uma disputa constante pela obtenção de apoio e maximização de ganhos. Torna-se central nessa teorização a concepção de que os indivíduos são racionais e agem com vista a garantir benefício próprio. É nessa arena que “os partidos políticos formulam políticas a fim de ganhar eleições, e não ganham eleições a fim de formular políticas” (Downs, 1999, p.50).

O debate sobre a vinculação entre democracia e capitalismo remonta a variados debates na literatura. Wood (2007) assevera que não é possível haver uma compatibilidade entre os dois. De acordo com a autora:

O capitalismo é estruturalmente antiético em relação à democracia, em princípio, pela razão histórica mais óbvia: não existiu nunca uma sociedade capitalista na qual não tenha sido atribuído à riqueza um acesso privilegiado ao poder (WOOD, 2007, p. 418).

Bem antes de Wood (2007), Rousseau (1965) já antecipava esse debate em seu contrato social, ao dizer que só pode ser democrática a sociedade em que “nenhum cidadão seja assaz opulento para poder comprar um outro, e nem tão

pobre para ser constrangido a vender-se” (Rousseau, 1965, p. 73). Alguns dos ideais rousseauianos, como este da igualdade, são considerados utópicos, mas diante da presente discussão, é importante destacar a preocupação do autor com as desigualdades e como estas podem afetar a democracia.

Na segunda metade do século XX, teorias no campo contra hegemônico começaram a ganhar força a partir da crise do modelo democrático liberal. Muitos são os problemas que levaram a crise (Vazquez, 2017), mas, em especial, um dos limites apontados por Santos e Avritzer (2002, p. 59) sobre essa concepção hegemônica parece ter ganhado mais relevância: “a dificuldade de representar agendas e identidades específicas”. Em virtude disso, teorizações contra hegemônicas no campo da participação foram sendo disseminadas, com vista a dirimir os conflitos causados por tais problemas.

### **3.3.2 Sobre a democracia participativa**

Ainda que a concepção de democracia, para os teóricos da democracia participativa, seja pensada a partir de uma perspectiva substancial, não se pode dizer que houve uma ruptura com o procedimentalismo e todo o conjunto de mecanismos encontrados na democracia representativa, mas buscou vincular esses procedimentos com essência e forma de vida, dando à democracia possibilidades de aperfeiçoamento da sociedade, ao reconhecer, principalmente, o pluralismo desta (Santos; Avritzer, 2002).

Rousseau, apresentado por Pateman (1992) como o teórico por excelência da participação, disserta em *Do Contrato Social* sobre a democracia significar o exercício do governo do Estado sendo feito pelo próprio povo, nos moldes da forma direta, vista em Atenas. A concepção de Rousseau (1965) se assenta na participação individual no processo de tomada de decisões, em instâncias decisórias de poder, sendo esse processo capaz de gerar efeitos psicológicos nos indivíduos, assegurando a inter-relação entre o funcionamento das instituições e melhoria das qualidades e atitudes de quem atua no interior delas (Pateman, 1992).

Pateman destaca que a teoria de Rousseau, ao realçar o elemento potencial da aprendizagem como um dos efeitos provocados pelos processos participativos, chama a atenção para a redução dos conflitos ocasionados pelo

entrelaçamento entre a esfera pública e privada. Dessa forma, a partir do momento em que os cidadãos são integrados ao processo de tomada de decisão, o exercício da participação os ensina a separar os desejos e interesses particulares daqueles que são públicos e orientados ao bem comum da sociedade. Esse papel educativo da participação é função primordial no sistema participativo de Rousseau.

Trata-se de um sistema que leva à auto sustentação, justamente pelo fato de que propicia ganhos de aspectos psicológicos, prática de habilidades e procedimentos democráticos, gerando um círculo virtuoso: quanto mais se participa, mais capacitada a sociedade se torna para o processo (Pateman, 1992). Essa dimensão pedagógica referida anteriormente constitui um dos elementos que diferencia a participação na democracia participativa da democracia representativa e é ponto de partida de vários autores do campo participativo, como Rousseau, Bordenave, Pateman e Mill.

Por essência, a participação política no modelo liberal-elitista fica concentrada no exercício do voto dos cidadãos nos seus representantes. No campo teórico da democracia participativa, avançou-se, levando em conta que a participação também tem por função a reivindicação de inclusão – legítima, pois, pode ocorrer de estarem inclusos, mas na condição de expectadores – de atores sociais tradicionalmente excluídos das tomadas de decisões públicas (Gaspardo, 2018).

Rousseau dá mais profundidade nessa função da participação, ao informar que esta gera um sentimento de integração, de pertencimento, ao lugar que se vive (Pateman, 1992). Além disso, a participação deve ter caráter deliberativo, em que seja propiciado um ambiente de aprendizagem para os participantes, no qual, durante o processo as escolhas vão sendo consolidadas a partir do debate público (Gaspardo, 2018).

Na teoria participativa de Rousseau também se entendia que a participação deve acontecer no processo de tomada de decisão. Além disso, trata-se de um processo que deve ser contínuo, pois, é nele que a consciência crítica dos cidadãos será desenvolvida constantemente, com vista a conquistar espaços de poder (Bordenave, 1994). A compreensão da natureza do sistema político postulada por Rousseau pode ser considerada central para o surgimento das concepções alternativas de democracia e reflexões sobre a participação.

Pateman (1992), ao analisar a teoria política e social de Mill, informa que

o autor, assim como Rousseau, dá especial atenção às qualidades que são desenvolvidas por intermédio da participação, de modo que os sistemas políticos que assim funcionam, conseguem autossustentação. Mill ainda afirma que quando os cidadãos não se envolvem com assuntos públicos, restringindo as suas vidas apenas a temas particulares, ficam limitados em termo de capacidades para o processo de decisão no campo público.

Para Mill, ainda que sejam importantes, por exemplo, o sufrágio universal e a relação com o governo nacional, é em nível local que o efeito educativo da participação gera ganhos reais, pois, será nesse ambiente que os cidadãos tomarão decisões que irão afetar diretamente as suas vidas e, também, local ao qual poderão acessar os espaços de poder, ao serem eleitos (Pateman, 1992).

Conforme visto, autores da corrente participativa avançaram no sentido da compreensão e valor dado ao conceito de democracia e do modo como opera a participação dentro desse sistema, sendo repensada de forma mais substantiva, com poder de transformação da realidade social, a partir do esforço e contribuição dos vários atores presentes na sociedade.

Em síntese, pode-se tomar a colocação de Pateman (1992) quando afirma que a existência de uma forma concreta de governo democrático requer uma sociedade participativa, haja vista a capacidade da participação em auxiliar a aceitação de decisões coletivas. Mas quais os fatores que potencializam e/ou limitam o engajamento político dos cidadãos? Segundo a literatura, esses fatores estão concentrados em três matrizes: estruturais, operacionais e culturais (Garbelloto, 2017).

Os aspectos estruturais dizem respeito às estruturas de desigualdades presentes dentro da sociedade, as variações no perfil socioeconômico dos cidadãos participantes, ao custo para o exercício da participação e as frustrações experienciadas em vivências anteriores com instâncias participativas. Os aspectos operacionais consistem no excesso de burocracia e no *feedback* que deve ser dado sobre o processo participativo, compreendendo que as pessoas tendem a participar mais quando recebem alguma resposta sobre a sua participação. Já os aspectos culturais relacionam-se com o capital social, as disputas de poder e as variadas intenções em jogo no campo da participação política (Garbelloto, 2017).

O capital social diz respeito ao sistema de cooperação mútua estabelecido por indivíduos que compartilham determinado espaço, a partir de

fatores como confiança, sistemas de participação e normas. Assim, há o pressuposto de que a participação se liga diretamente às redes de interação formadas com seus diversos fins, dentro de um processo de construção de identidade e engajamento social (Araújo, 2003; Garbelloto, 2017).

Há ainda autores que atribuem ao formato dos arranjos institucionais o mecanismo responsável pelo fornecimento de oportunidades para ingresso dos cidadãos e da garantia que estes terão uma experiência de participação em seu sentido ampliado (Santos; Avritzer, 2002; Abreu, 2012), com o desenvolvimento das funções educativa, integrativa, com efetiva partilha de poder e a garantia da legitimidade sobre as decisões que se tomam na esfera pública, dentro de um processo de cogestão entre sociedade e Estado.

No desenvolvimento do presente trabalho, para efeito de avaliação sobre as potencialidades e limitações da participação popular na trajetória do CPP, buscou-se trabalhar com dimensões e indicadores dos quatro itens mencionados acima: desenho institucional, fatores estruturais, operacionais e culturais. Sobre estes três últimos, cumpre mencionar que estão incorporados, ainda que de forma incipiente, no formulário de diagnóstico CLEAR, a partir da análise sobre os aspectos correspondentes a cada letra da sigla, conforme disposto no capítulo anterior.

Sobre o desenho institucional, a proposta analítica parte de Santos (2002) quando menciona que as instituições advindas de projetos participativos, tal como preconizado pelos autores clássicos da área, tem em seu desenho um tripé constituído por princípios, processo e metodologia. A descrição de cada um destes itens, bem como a avaliação concernente ao que foi encontrado na experiência empírica do CPP, encontra-se no capítulo 5, quando são feitas as articulações entre a trajetória institucional do CPP, junto às categorias de análise da democracia participativa.

Segundo Gaspardo (2018), na democracia participativa tem-se um espaço propício para inovação e formulação de desenhos institucionais capazes de abrigar experiências de participação, que podem ser de alta ou baixa intensidade. Entende-se que, quando as instâncias participativas restringem o papel dos cidadãos para o momento do voto, a intensidade democrática, neste caso, se configura como baixa. Essa concepção restrita de participação esvazia o caráter político e deliberativo dos processos participativos.

### Quadro 6 – Sentidos da participação

CONCEPÇÃO AMPLIADA	CONCEPÇÃO RESTRITA
Associada a um projeto político democrático popular	Associada a um projeto político hegemônico neoliberal
Maior ênfase na deliberação. A participação é vista como luta para tomar parte como entendido por Pinto (1986, p. 28-31) “participação é luta por direitos, é luta por aquilo que é seu, que lhe está sendo negado”. “Participação é conquista” (DEMO, 1999).	Maior ênfase na consulta. A participação é vista como concessão ou então como parceria. Ocorre em algumas situações, mediada por ONGs, vistas aqui como representantes da sociedade civil.

Fonte: Abreu (2012)

Entende-se assim que quando a participação adentra em espaços decisórios, o nível de intensidade, de aprendizagem e de deliberação é alto. A experiência do orçamento participativo em Porto Alegre, por exemplo, é referência de desenho com alto potencial democrático (Santos; Avritzer, 2002). Ainda considerando o caso do OP de Porto Alegre, cabe sinalizar que se trata de uma experiência que corrobora com o que foi sendo teorizado sobre a democracia participativa não ter surgido com o propósito de substituir a democracia representativa.

Há no desenho do OP uma relação de complementaridade entre os dois modelos de democracia, na medida em que se vale de instância de representação, como por exemplo, no conselho do OP. Em outras palavras, não há a incidência direta de todos os participantes no processo. Conforme pontuam Santos e Avritzer (2002), essa relação de complementaridade, implica, em alguns casos, transferência de poder deliberativo, antes detido pelos governantes. Assim, é preciso se atentar aos conflitos que daí surgem, face às disputas presentes na representação (Downs, 1999).

Em vista disso, destaca-se que o potencial transformador da participação foi contido pelo modelo hegemônico liberal, como uma forma de assegurar a relação entre a democracia e o capitalismo, dirimindo a tensão presente entre as duas esferas. Desse modo, a discussão sobre redistribuição social deu lugar à acumulação de capital, e todo o conjunto de mobilizações coletivas foi perdendo espaço dentro do Estado, dado o receio pela “sobrecarga democrática”, cujo resultado seria um excesso de demandas sobre o aparelho estatal (Santos, Avritzer, 2002, p. 59).

Além das referidas limitações, em situações nas quais a participação

confronta interesses políticos hegemônicos, as vias utilizadas para combatê-la e descaracterizá-la costumam ser pela cooptação e/ou integração (Santos, Avritzer, 2002). A cooptação, movida pela estrutura hierárquica de dominação nas sociedades capitalistas, tem sido usada como caminho para a resolução de conflitos sociais quando interesses divergentes se mostram no campo político entre diferentes classes (Frey, 2003).

Sobre tais vulnerabilidades, Santos e Avritzer (2002, p.75) ainda advertem que:

[...] a perversão pode ocorrer por muitas outras vias: pela burocratização da participação, pela reintrodução do clientelismo sob novas formas, pela instrumentalização partidária, pela exclusão de interesses subordinados através do silenciamento ou da manipulação das instituições participativas.

Outra vulnerabilidade da democracia participativa apontada pelos teóricos do campo liberal diz respeito a sua não consideração sobre como resolver o dilema da autorização em sociedades modernas e complexas, o chamado problema de escalas. Ao tecer essa crítica, os teóricos liberais afirmaram que somente pela via da autorização, alinhada com os princípios da representação, tal problema seria resolvido.

No entanto, com a emergência das TICs, o campo da participação voltou a ter mais visibilidade a partir das novas possibilidades que se abriram, chegando a suscitar na literatura o debate sobre a democracia digital representar um novo modelo democrático para o século XXI.

### **3.3.3 Sobre a democracia digital**

Com o surgimento das TICs e a crise do modelo representativo, novas possibilidades foram vislumbradas no campo democrático, sobretudo pelos defensores do modelo participativo. Assim, o início da construção da literatura sobre democracia digital demonstrou otimismo por parte de muitos pesquisadores acerca da popularização das TICs. Tais autores vislumbraram um novo tempo, de hiper participação, com aumento do engajamento dos indivíduos na esfera pública, tornando a Internet uma espécie de “ágora virtual” (Avelino; Pompeu; Fonseca, 2021, p.12).

A expressão “democracia digital” é carregada de sentidos imprecisos,

justamente por envolver duas dimensões que, por si só, já são polissêmicas: democracia e ambiente virtual (Gomes, 2007). Isso é notório inclusive quando são feitas buscas na literatura sobre tal temática. Ademais de democracia digital, é possível encontrar trabalhos que utilizam expressões<sup>5</sup> como “democracia virtual”, “e-democracia”, “democracia eletrônica”, “teledemocracia”, dentre outras. Alinhados a esses termos, outros verbetes abrangentes são empregados para se referir a democracia digital, como internet, campo virtual, ciberespaço, e outros.

Gomes (2007) explicita que diante desse quadro do estado da arte sobre democracia digital, o que se infere é que a expressão é utilizada em referência a um volume amplo de experiências, práticas e iniciativas no campo político democrático, apoiadas no emprego de recursos e instrumentos tecnológicos digitais, especialmente àqueles voltados para atuação no espaço da comunicação e informação, no intuito de melhorar a qualidade da democracia, gerando mais intensidade.

O problema, entretanto, é que o fervor pela incorporação das tecnologias se sobrepôs às discussões acerca das atuais insuficiências e debilidades dos sistemas democráticos, de forma que muitas das potencialidades reais acabaram por produzirem efeitos aquém do esperado (Subirats, 2002). Nesse sentido, Gomes (2007, n.p.) afirma que:

[...] não restou aos participacionistas digitais que a perspectiva segundo a qual o incremento de meios e oportunidades de participação via internet faz parte de uma tarefa maior e dotada de complicações que se situam além do universo digital: uma grande tarefa de requalificar os regimes democráticos contemporâneos por meio de maior e mais qualificada participação civil.

É necessário, portanto, considerar que mesmo com os avanços das inovações tecnológicas e seus efeitos rotineiramente vistos no campo social, um retorno aos elementos antigos da democracia, a partir da essência deixada pelos gregos antigos, é condição básica para o alcance substancial de uma verdadeira democratização da democracia. Ou seja, quando se pensa em processos participativos, a utilização das tecnologias com objetivo único de facilitar o processo do voto dos cidadãos tende somente a fortalecer os ideais vistos no modelo representativo-liberal (Gomes, 2007).

---

<sup>5</sup> Ao ser realizada busca destes termos no Google Scholar, viu-se que o termo com maior número de resultados encontrados foi “democracia digital” com 7.750 resultados, seguido de “democracia eletrônica” com 2.250 resultados. “Democracia virtual”, “e-democracia” e “teledemocracia” tiveram, respectivamente, 1.380, 770 e 1.410 resultados.

O conceito de democracia digital, quando destrinchado em desenhos metodológicos, aplicativos, ferramentas, comporta, dentro da sua caracterização, um modelo de democracia. Em geral, vincula-se diretamente aos modelos representativos e participativos/deliberativos. Assim, a observação sobre práticas e experiências de democracia digital deve ser precedida de reflexões sobre quais princípios de democracia estão servindo como suporte e sendo fortalecidos no processo, além de quem está sendo beneficiado e com quais propósitos (Gomes, 2007).

Vale frisar que a inserção das TICs na administração pública brasileira se deu, com maior ênfase, a partir da Reforma do Estado na década de 1990, quando as estruturas tecnológicas em rede passaram a ser usadas a serviço da construção e desenvolvimento de um modelo de Estado com matriz neoliberal, direcionado a inserir o Brasil na dinâmica de uma economia globalizada (Faria, 2017). O discurso acerca da necessidade do controle fiscal, redução de custos e prestação de serviços públicos a partir dos canais eletrônicos fez parte da agenda reformista instaurada com base no paradigma gerencialista (Dias; Sano; Medeiros, 2019).

Assim, observa-se que a adoção e, especialmente, o discurso hegemônico sobre o desenvolvimento das TICs se deu no Brasil a partir da lógica instituída pelo capitalismo contemporâneo, que impregnou no imaginário social a ideia de um determinismo tecnológico, designando a Internet como a panaceia de uma série de problemas sociais e, no campo político, como solução para os desafios, dilemas e crises enfrentados pelo modelo de democracia representativa-liberal (Santos, 2006; Marçal; Melo, 2014; Azevedo; Brule, 2014).

Desse modo, entendendo que o processo de difusão da Internet foi moldado a partir de um discurso, importa analisar a inserção das tecnologias no campo democrático a partir de uma perspectiva multidimensional, em consideração às suas contradições e contribuições. Entre as potencialidades, o que mais se vislumbrou com as tecnologias foi a possibilidade de maior participação política dos cidadãos na condução dos processos públicos, seguido do fortalecimento da democracia, a partir da ampliação dos espaços participativos, com vista a superar as práticas tradicionais representativas (Goldschmidt; Reis, 2019).

Além disso, o uso das TICs nos processos participativos facilita a participação, tornando-a mais rápida e menos onerosa (Pires, 2017). Para Santos (2002, p. 550), as tecnologias de informação utilizadas para a promoção de

referendos e instrumentos de democracia eletrônica possibilitam “custos diferenciados de participação”. Ainda segundo o autor, é imprescindível nestes casos que se determinem os objetivos a serem alcançados com esses instrumentos, haja vista que propiciam formas menos intensas e mais individualistas de participação.

Almeida, Batista e Addor (2017, p. 217) elencam as potencialidades geradas pelas TICs no campo democrático em 4 eixos, a saber, “(i) acesso rápido e democrático à informação, (ii) ampliação da participação à distância, (iii) desburocratização dos processos, e (iv) capacidade de mobilização. De acordo com os autores, a ampliação da capacidade de comunicação gerada pelas TICs, em especial, fortalece a criação de um corpo social consciente e voltado para a ação pública.

Na contramão dessa perspectiva otimista, que vê com bons olhos a integração entre esfera civil, esfera política e o incremento das tecnologias, uma segunda linha de estudos aponta fatores negativos nessa relação. Os argumentos principais são os de que a internet, de forma geral, levaria a uma estratificação e ampliação das desigualdades, visto que as elites ocupariam os espaços de participação virtual, por serem dotadas de maiores condições para isso (Sampaio, 2010; Magrani, 2014).

A chamada sociedade em rede dentro de uma agenda neoliberal busca privilegiar a concepção da internet como um ambiente democrático não hierárquico, olvidando ou mascarando as desigualdades estruturais presentes no interior da sociedade. Outra característica desse modelo diz respeito ao discurso de uma participação igualitária propiciada pelas TICs, baseada na ideologia de um usuário individual. Contudo, é preciso que se questione: “quais vozes são parte dessa plataforma política *on-line* e quais são deixadas de fora?” (Schradié, 2017, p. 86).

Nesse sentido, as limitações das TICs com vista a ampliar a democracia podem ser classificadas em quatro eixos: “(i) viabilização da infraestrutura, (ii) qualidade da informação disponibilizada, (iii) capacidade da informação, e (iv) segurança dos usuários (Almeida; Batista; Addor, 2017, p. 219). Os autores argumentam que a condição de uma pessoa estar *online* ou não é seguida de uma série de requisitos socioeconômicos e que, portanto, a exclusão digital torna-se um dos principais fatores limitantes em processos participativos dentro dessa matriz.

Denota-se, com isso, que para uma efetiva apropriação do uso da internet é necessário não só o acesso, via inclusão digital, como também políticas públicas

que visem capacitar os cidadãos para a interação virtual. Quando se considera as dimensões continentais do Brasil, o dever de universalizar o acesso configura-se somente como o primeiro passo para a concretização do potencial da democracia digital, seguido pela busca de uma “alfabetização digital”, que se mostra como um desafio crucial para o exercício da cidadania *online* (Magrani, 2014).

Nesse sentido, a formação de indivíduos digitalmente letrados, emancipados virtualmente, consubstancia-se como um pilar fundamental para a construção de uma sociedade verdadeiramente democrática, haja vista a relevância da informação, do conhecimento e do aprendizado na contemporaneidade (Menegaz; Gervasoni, 2020). Como dimensões da alfabetização digital, Freire *et al* (2022) citam competências tais como: familiaridade com termos comuns das TICs, conhecimentos básicos sobre navegação na internet e a capacidade de encontrar informações úteis e verídicas.

A instituição da Lei 12.965/14, conhecida como Marco Civil da Internet, estabeleceu princípios, direitos e deveres no que se refere ao uso da internet no país. Em seu art. 4º, inciso II, enfatiza que a disciplina do uso da internet visa a promoção do “acesso à informação, ao conhecimento e à participação na vida cultural e na condução dos assuntos públicos”. Já no art. 7º exprime a importância dos meios digitais no campo democrático ao afirmar que “o acesso à internet é essencial para o exercício da cidadania” (Brasil, 2014).

Segundo dados do Comitê Gestor da Internet no Brasil, a partir da pesquisa sobre o uso das tecnologias de informação e comunicação no setor público brasileiro, realizada no ano de 2022, o país tem avançado no processo de adoção das TICs pela sociedade, para os mais diversos usos, tendo sido uma demanda com maior visibilidade durante a pandemia da Covid-19.

Em relação aos órgãos públicos municipais, os resultados da pesquisa indicaram aumento no número de prefeituras com conexão via fibra óptica, passando de 73% em 2019, para 94% em 2021. Apesar do aumento, observa-se que 6% das prefeituras brasileiras, ainda não dispõem deste tipo de conexão para a execução de suas tarefas e prestação de serviços digitais de qualidade (CGI, 2022).

No que tange à interação com os municípios, a pesquisa indicou crescimento nas iniciativas de interação do poder público municipal, com uso de ferramentas como *chats*, em que é feito contato em tempo real com atendentes para prestação de informações, assistentes virtuais, e outros. Contudo, os recursos mais

utilizados seguem sendo meios de contato como *e-mail* e ouvidoria.

Outro dado significativo foi o aumento do número de prefeituras que passaram a prestar informações e atender os cidadãos por redes sociais, passando de 84% em 2019, para 94% em 2021. Contudo, nem metade das prefeituras brasileiras, a partir das análises feitas nos portais e redes sociais, promovem iniciativas de participação como enquete (35%) e votação (28%) (CGI, 2022).

Quando o foco deixa de ser o aparato burocrático da máquina pública no país, e passa para a camada social, os avanços não são tão significativos. Dados da TIC Domicílios 2019 mostram que 28% da população, percentual que corresponde a 20 milhões de brasileiros, ainda não possuem acesso à internet. A exclusão digital, neste caso, acompanha as desigualdades já existentes na sociedade, quando se observa que, enquanto mais de 85% das classes A e B possuem conexão via computador, menos de 45% das classes C, D e E, possuem esse recurso, sendo o uso mais frequente do aparelho celular, diante de todas as suas limitações (CGI, 2019).

Em nível de governo federal, iniciativas como a criação da Secretaria de Governo Digital, vinculada à Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital (SGD), do Ministério da Economia, no governo do ex-presidente Jair Bolsonaro, a Ouvidoria-Geral da União (OGU), via Sistema Informatizado de Ouvidorias, criado em 2015 e regulamentado em 2018, e a Coordenação-Geral de Governo Aberto e Transparência (CGAT), da Controladoria-Geral da União (CGU), mostram como a internet tem sido usada como canal preferencial para a interlocução com a sociedade civil (Avelino; Fonseca; Pompeu, 2021).

Contudo, essa nova forma de pensar a participação popular também desvela uma tendência no governo federal de pensar a relação sociedade-Estado a partir do paradigma em que os cidadãos são considerados clientes dos serviços públicos. Assim, a ideia de individualização da cidadania se sobrepõe às experiências passadas de participação coletiva, a partir das organizações da sociedade civil e dos movimentos sociais, que buscavam mediar os diálogos dentro de uma perspectiva de representação ampliada (Avelino; Fonseca; Pompeu, 2021).

Em nível de governos locais, foi realizada uma busca nos portais Periódicos CAPES e Scientific Periodicals Electronic Library (SPELL), por serem dois dos principais portais indexados nos periódicos brasileiros, de modo a se obter um levantamento sobre as potencialidades e limitações encontradas em experiências

empíricas de democracia digital, especificamente nos municípios brasileiros. Para acessar os trabalhos, foram utilizados os termos/descriptores “democracia digital”, “participação virtual”, “município” (incluindo a variação “cidade”).

Esse levantamento de estudos anteriores gerou 84 resultados, analisados e selecionados com uso do *software* Rayyan®. Dos 84 trabalhos, 68 foram excluídos por não atenderem aos critérios de inclusão (ser uma experiência de democracia digital no contexto municipal; ser uma experiência de uso das TICs voltada para o campo democrático participativo; ser uma experiência de democracia digital ocorrida entre os anos de 2012 a 2022). Assim, foram identificados 16 artigos com elegibilidade para leitura completa e extração dos resultados, que estão dispostos no Quadro 7, apresentado a seguir.

**Quadro 7 – Experiências de democracia digital em municípios brasileiros entre os anos de 2012 a 2022**

Autores/Ano	Objetivo	Potencialidades encontradas	Limitações encontradas
SHIMOMURA; RESENDE; FERREIRA (2012)	Debater e analisar a experiência do OPD de Belo Horizonte (BH), a partir da identificação dos seus avanços e desafios.	O uso das TICs potencializou a participação nos dois primeiros anos da implementação da versão digital do OP.	No terceiro ano do OPD, houve uma crise de legitimidade da política, em função da não realização das obras e das denúncias de fraudes e insegurança do sistema.
WINKLER (2012)	Analisar as potenciais contribuições da teoria crítica da tecnologia para a avaliação dos efeitos de uma iniciativa de participação digital em São Paulo.	A ferramenta alcançou grande quantidade de participantes; Rompimento com as formas tradicionais de participação.	A complexa linguagem empregada resultou em maior participação de cidadãos mais escolarizados; desigualdade de oportunidade; escassez de recursos.
FERREIRA (2012)	Discutir a capacidade de inclusão política produzida pelo OPD de BH e Recife.	O OPD de BH propicia arenas de interação <i>online</i> , de modo ampliou a esfera pública do debate e deliberação. O OPD de Recife ampliou o número de participantes da política.	O OPD de Recife não apresentou ferramentas de interação <i>online</i> . Além disso, não permitiu aos cidadãos o acompanhamento e fiscalização da situação das obras e ações aprovadas no OPD.
ABREU; PINHO (2013)	Analisar a experiência do OPD de BH, identificando suas características e histórico.	Ampliação do número de participantes no OP.	A experiência do OP com a inclusão de etapas digitais perdeu a sua intensidade

			democrática, a partir do esvaziamento do debate público.
CUNHA; COELHO; POZZEBON (2014)	Investigar a participação na tomada de decisão do orçamento público mediada pela TIC em BH.	A inclusão das TICs gerou ampliação do número de participantes no primeiro ano do OPD.	Rumores sobre fraudes e atrasos das demandas; OP trivializado a um processo de votação. OP Digital visto como uma mera ferramenta.
ABREU; PINHO (2014)	Deslindar os sentidos e significados da participação democrática mediada pela Internet no OPD de BH.	O OPD em sua primeira edição gerou um sentimento de esperança e consolidação de diversos anseios democráticos, ao, especialmente, ampliar o número de participantes.	Nas edições seguintes do OPD, o que se viu uma desilusão com a modalidade de participação virtual, principalmente pela não realização das obras. Além disso, a versão digital promoveu uma participação de cunho individualista.
RODRIGUES (2015)	Analisar a experiência do orçamento participativo de João Pessoa, em termos dos avanços, dificuldades e limites apresentados.	A versão digital do OP potencializou a participação de cidadãos que não conseguiram acompanhar as etapas presenciais.	Informações incompletas no <i>site</i> do OP digital. A alteração para o formato virtual não foi planejada em parceria com os conselheiros, o que gerou resistências.
OLIVEIRA; SALES (2015)	Identificar os motivos da queda de participação no OP Digital de BH entre os anos de 2011 a 2013.	Fortalecimento da confiança da sociedade no processo participativo virtual a partir de inclusão de certificados de segurança na plataforma.	Processo burocrático de votação; Tempo de divulgação prévia muito pequeno; Falta de transparência; Dificuldade de navegação na plataforma.
ABREU (2016)	Analisar o desenho institucional do OPD de BH.	O OPD implicou em menos custos de participação, permitindo a inserção de novos atores na política. Além disso, gerou mais transparência das obras.	O desenho institucional digital tem como foco central o momento do voto, o que reduziu os momentos de debate e incorreu no risco de esvaziamento do potencial democrático da política.
BARROS; SAMPAIO (2017)	Estudar o potencial de uso da internet como forma de oportunizar mais formas de participação nos processos decisórios, a partir do OPD de BH.	Na primeira edição do OPD, os participantes se mostraram confiantes no instrumento de participação digital.	Nas edições seguintes, sentimentos de desconfiança e desmotivação foram observados, diante da falta de responsabilidade da prefeitura.
SANTOS (2017)	Verificar como ocorreu a introdução da Ágora em Rede sobre a agenda de políticas públicas no município de Canoas através da percepção dos formuladores da política.	Aumento da confiança dos cidadãos dentro do jogo político; Interações permanentes entre sociedade e governo.	Falta de controle e monitoramento sobre as demandas apresentadas pela população; Iniciativa de democracia digital mostrou-se em maior amplitude como

			um instrumento de publicidade para a gestão.
AMARAL; PINHEIRO (2017)	Caracterizar a participação digital no planejamento urbano da cidade de São Paulo no período de 2013 a 2016.	Ampliação da transparência e acesso à informação. Facilitou o exercício do controle social por parte dos cidadãos.	Falta de recursos que permitem os cidadãos se comunicarem e realizarem cobranças diretas aos gestores públicos.
VALVERDE; CAMPOS (2018)	Analisar os aspectos deliberativos que envolvem a justificativa para a crise institucional do OP BH.	Em princípio houve confirmação da hipótese sobre o uso das TICs como recurso para ampliar o número de participantes no OP.	Desmotivação e descrença com a ferramenta; Ausência de diálogo entre a sociedade civil e a gestão municipal.
KORNIN; MOURA; NAGAMINE (2020)	Explorar a efetividade de instrumentos de participação democrática via <i>web</i> na região metropolitana de Curitiba	Abertura de canais de diálogo; <i>Link</i> para sugestões de propostas para a LOA, LDO; Divulgação de serviços e chamadas para participação.	Falta de uma política de inclusão digital que permita acesso igualitário; capacitação e formação dos cidadãos; demora nas respostas das solicitações.
LUCIANO (2021)	Analisar o modelo híbrido do orçamento participativo digital (2017-2020) de Volta Redonda.	Ampliação da participação e fiscalização; Potencial de transformação; Potencial de alcance; Redução dos custos de participação.	Exclusão digital; formas de mitigação e resistência dos cidadãos quanto à introdução das etapas digitais.
LIMA; POLLI; CARVALHO (2021)	Analisar como ocorreu a participação popular através das TICs na revisão do Plano Diretor Participativo de Curitiba entre os anos de 2014 e 2015	Uso da plataforma digital para divulgação de cartilhas, vídeos, cronogramas de audiência e formulários para cadastro de demandas.	Falta de transparência; Baixo volume de dados sobre a participação virtual; Baixa exploração do potencial digital; Linguagem densa e inacessível; Baixa aderência à ferramenta; Exclusão digital e social.

Fonte: Elaborado pelo autor (2023)

Acerca do disposto no Quadro 4, destacam-se dois pontos. Primeiro, as potencialidades encontradas nas experiências de participação virtual em municípios dizem respeito, em grande, à ampliação do número de participantes nos processos participativos, conforme apontado em 9 dos 16 trabalhos encontrados. Esse resultado atesta o que os autores da corrente otimista da democracia digital já dissertavam sobre a ampliação da esfera pública a partir do uso das TICs (Gomes, 2007; Magrani, 2010; Almeida; Batista; Addor, 2017; Goldschmidt; Reis, 2019; Avelino; Pompeu; Fonseca, 2021).

No que tange às limitações, estas se concentraram no debate sobre a exclusão digital, baixa intensidade democrática proporcionada pelas TICs, rumores

sobre fraudes e falta de acessibilidade dos portais digitais. Esses aspectos limitantes do modelo participativo digital também foram mencionados na discussão teórica apresentada acima, a partir de autores que contestam a visão unidimensional sobre o fenômeno da tecnologia, na qual somente se apontam os fatores positivos que levam ao desenvolvimento, sem abarcar os problemas e as contradições do discurso tecnológico (Marçal; Mello, 2014).

O segundo ponto a ser mencionado diz respeito ao expressivo número de estudos que se detiveram na tarefa de analisar a experiência de participação virtual ocorrida em BH. Dos 16 trabalhos, 9 analisaram o caso do OPD da capital mineira que foi a primeira cidade a inserir as TICS no desenho institucional do OP. Feitas tais considerações, passa-se, nos capítulos seguintes, à discussão sobre a experiência de participação ocorrida em Fortaleza com o CPP entre os anos de 2014 a 2022, que, conforme será visto, foi influenciada pela experiência de BH no processo de incorporação de uma matriz participativa digital.

#### **4. CONSTRUINDO UMA NOVA EXPERIÊNCIA DE PARTICIPAÇÃO EM FORTALEZA/CE: MARCOS LEGAIS E CONTEXTUAIS DO CPP**

O presente capítulo está orientado ao movimento analítico de construção dos eixos de análise do conteúdo da política e contexto de formulação, conforme a proposta da avaliação em profundidade (Rodrigues, 2016). Assim, neste preâmbulo, como também nas seções seguintes, são tecidas discussões sobre o contexto social, político e econômico de formulação do CPP, além da análise sobre as suas bases conceituais.

Todo esse processo foi realizado com uso da triangulação de métodos, na medida em que se buscou utilizar da análise de conjuntura vinculada à discussão teórica, além da pesquisa documental e dos dados primários obtidos na pesquisa de campo, de forma que fosse possível operacionalizar a análise dos referidos eixos analíticos da avaliação em profundidade. De forma concomitante, na construção deste capítulo se debate a categoria de Estado, interseccionada com as subcategorias de sociedade civil e políticas públicas.

Acerca do presente debate sobre a relação entre sociedade civil e Estado na formulação de políticas públicas, inicialmente é preciso considerar que por mais reconhecido que o Estado brasileiro seja, em função da criação e exportação de

uma série de instituições de participação (Ciconello, 2008), nem sempre foi assim. As raízes históricas da formação estatal, caracterizada por longos períodos de autoritarismo e patrimonialismo, evidenciam em diversos momentos a inviabilidade e a impossibilidade de participação e fortalecimento da sociedade civil (Costa; Carvalho, 2020).

Somente com o processo de transição que ocorreu no país ao longo dos anos 1980, com a retomada de um Estado Democrático de Direito, foi que houve uma ruptura com a centralização de poder, o que promoveu certa autonomia para estados e municípios no que tange a gestão dos recursos financeiros. Diante disso, possibilidades se abriram para a adoção de novas dinâmicas no processo de formulação das peças orçamentárias, que deixou de ser algo restrito apenas à classe política.

Esse processo de alargamento do Estado – sociedade civil + sociedade política, conforme a perspectiva gramsciana de Estado ampliado – foi tanto uma conquista popular, que já ansiava pelo envolvimento no campo político-social, como também uma determinação de aparelhos e instituições internacionais, a exemplo do FMI, visando principalmente maiores níveis de eficiência, eficácia e efetividade na alocação dos recursos financeiros, por eles financiados (Azevedo *et al*, 2022).

A eleição de Collor<sup>6</sup> em 1989 representou o alinhamento do Estado brasileiro com o receituário econômico produzido pelo Consenso de Washington, dentre as quais previam-se ações como redução de gastos, com vista à manutenção de um Estado mínimo, e um caráter focalizado das políticas sociais (Paulani, 2006; Seibel; Gelinsky, 2012). Com isso, a década de 1990 ficou marcada por uma “confluência perversa” entre dois projetos: o primeiro de ordem democrática, conforme previsto na CF/88, e o segundo projeto dito modernizante, com viés neoliberal (Dagnino, 2004).

Enquanto o texto da CF/88 instituiu princípios como o da soberania popular, da participação da sociedade civil em instâncias decisórias, à luz do ideário de expansão da cidadania e do aprofundamento da democracia, as bases conceituais do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, principal marco legal apresentado pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE),

---

<sup>6</sup> O ex-presidente Fernando Collor de Mello, do Partido da Reconstrução (PRN) foi eleito em 1989, por voto direto, no segundo turno das eleições, contra o então candidato Luís Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores.

em 1995, divergiam substancialmente quanto aos sentidos e importância dada à participação (Avelino; Fonseu; Pompeu, 2020).

Nesse contexto, o campo democrático foi permeado por uma disputa de significados sobre os conceitos de cidadania e participação, com o projeto político democratizante voltado para a inclusão de setores subalternizados no campo político, e, em sentido oposto, o projeto neoliberal restringiu o cidadão à figura de cliente dos serviços públicos (Borges, 2000; Dagnino, 2004). É certo que esse último projeto societário, a partir da promulgação de legislações posteriores, como a Lei de Responsabilidade Fiscal, ganhou força e se tornou hegemônico.

Contudo, entre a década de 1990 e os quinze primeiros anos do século XXI, as iniciativas de participação resguardaram a essência do projeto político democrático, com os seus desenhos institucionais alinhados aos princípios de inclusão política, redução da desigualdade social e ampliação das formas de cidadania (Avelino; Fonseu; Pompeu, 2020).

O caso de Fortaleza, como se verá a seguir, expressa de certo modo essa trajetória, a partir da experiência de participação iniciada nos anos 1990, até o fim do orçamento participativo, em 2012.

#### **4.1 ANTECEDENTES DO CICLO DE PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO**

O Ciclo de Planejamento Participativo gestado em Fortaleza no ano de 2014, e em curso até o momento, foi precedido por outras instâncias de participação experienciadas na cidade em governos anteriores. A primeira experiência foi datada na gestão de Juraci Magalhães (1997-2004), quando viu-se o início da abertura para a participação popular dentro do poder local (Camarão, 2011).

Como relembra a ACCS A2 ao fazer o resgate histórico do momento inicial no qual a sua comunidade, Jangurussu, passou a se envolver com as decisões públicas:

[...] o prefeito Juraci fez uma reunião junto com a comunidade e uma pessoa que trabalhava com ele perguntou qual era a principal demanda que nós tínhamos, e era uma abertura de uma rua... [...] E para nossa surpresa, ele mandou os agentes na época fazer uma visita. E aí começou as coisas acontecerem, a obra se expandiu, a rua, foi melhor do que nós esperamos.  
(A2)

A fala da entrevistada exprime o entusiasmo com a abertura para a intervenção popular nas decisões dentro do orçamento público, mesmo sem uma

política de participação formalmente concebida mediante legislação. O que se tinha de mais estruturado dentro do campo da participação era um projeto com o objetivo de inserir crianças e adolescentes na discussão sobre a elaboração do orçamento municipal, cuja coordenação era da ONG CEDECA – Centro de Defesa da Criança e do Adolescente (Camarão, 2011).

O foco era no monitoramento dos programas públicos, de modo que os envolvidos poderiam propor mudanças, bem como fiscalizar o andamento das ações que a elas se vinculavam. A política chamou a atenção justamente pelo fato das crianças e adolescentes serem o primeiro público alvo de ações participativas e pedagógicas, mesmo sendo um projeto em seu estado inicial, dentro do contexto local de Fortaleza. Em linhas gerais, criava-se ali um ambiente fértil para o envolvimento da sociedade civil na construção de políticas públicas, que veio a se fortalecer com o OP (Camarão, 2011).

Em 2004, ano eleitoral, o que se notava era um apelo da população fortalezense pela continuidade e criação de novos espaços de participação, mas não se cobrava especificamente o OP (Moreira, 2015). A política do OP fazia parte de uma série de recomendações feitas pelo Diretório Nacional do PT, dentro da cartilha “O jeito petista de governar”, e foi incluída no plano de gestão de Luizianne Lins. O projeto político do partido obteve resultados expressivos nas eleições municipais de 2004, tendo conquistado seis capitais no primeiro turno e disputado o segundo turno em nove (TSE, 2022), como foi o caso de Fortaleza.

O plano de governo de Lins foi aprovado por 56,21%<sup>7</sup> do eleitorado da capital do estado do Ceará, sendo eleita para o paço municipal. Ainda na campanha, a então candidata carregava como premissa o exercício da militância, especialmente por entender que o programa de governo “Fortaleza Amada” precisava ser debatido amplamente nas periferias da cidade. Com esse trabalho, criou-se nesses locais uma agenda relativa à identificação de prioridades, intrinsecamente ligada aos princípios do OP, o que acabou por consolidar a política de participação como principal instrumento da gestão de Lins (Santos, 2019).

O desenho do OP compreendia a execução de rodadas preparatórias, junto aos fóruns de delegados, para apresentação da proposta da metodologia e as

---

<sup>7</sup> O percentual informado refere-se ao resultado do 2º turno. No 1º turno, Luizianne Lins ficou em 2º lugar, atrás do candidato do Partido da Frente Liberal, Moroni Bing Torgan, superando-o no turno seguinte. Informações disponíveis em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-anteriores/eleicoes-2004/candidaturas-votacao-e-resultados/resultado-da-eleicao-2004>.

condições financeiras, tanto do município em geral, como de cada uma das regionais. Em seguida ocorriam as rodadas deliberativas nos territórios, com o propósito de acolher e votar demandas, a partir dos eixos do PPA. E por último, as assembleias públicas deliberativas, voltadas para votação de propostas dentro dos segmentos sociais: população negra, mulheres, comunidade LGBT, crianças, juventude, idosos e pessoas com deficiência (Santos, 2019).

Acerca da proposta e do desenho metodológico do OP, o ACCS A3 que atuou como delegado na gestão de Lins expõe:

“[...] o orçamento participativo envolvia não só o orçamento em si, mas sim a inclusão das políticas dos segmentos sociais, as políticas públicas para vários segmentos oriundos da cidade que a gente achava que era de suma importância para que essas pessoas não se sentissem excluídas de um determinado processo de participação, ou seja, ele não ser apenas uma pessoa coadjuvante, né, da história”. (A3)

“[...] a gente fazia a assembleia nas comunidades, depois marcava um dia para ir fazer a assembleia territorial, que era por bairro. Como a Regional 6 tinha 29 bairros, a gente fazia periodicamente. E aí tinha a assembleia no Palmeiras. Teve uma com quase 1.000 participantes, 890 e poucos participantes votando e decidindo o que seria. E a execução das demandas não era só votar, você votava, mas você tinha um compromisso de acompanhar a evolução daquelas demandas, desde a aprovação da formação do conselho, de ir pra câmara, de voltar pra gestão, de fazer relatório, de termos acompanhamento praticamente diário. Começava uma obra, montava uma equipe de fiscalização para verificar e conferir, exigia que aquela obra, aquela placa, tivesse o nome OP, que era uma decisão da população, então era orçamento participativo, é a população decidindo”. (A3)

No tocante aos princípios do OP, a concepção de uma inversão de prioridades tornou-se marcante desde a experiência inicial em Porto Alegre. No caso de Fortaleza, o processo de votação e ordenamento das demandas seguia três critérios, quais sejam, renda média, participação e população (Silva, 2016). Assim, ficava determinado que as zonas mais populosas da cidade e de menor poder aquisitivo seriam priorizadas para receberem investimentos públicos e, conseqüentemente, terem as suas demandas implementadas.

Contudo, em se tratando das demandas aprovadas no OP, a primeira gestão de Lins ficou marcada por um acúmulo de obras e serviços não concluídos, o que culminou na necessidade de remanejar essas demandas para a gestão seguinte, além de uma reformulação do desenho institucional da política (Moreira, 2015; Silva, 2016). Em paralelo a esse cenário, o OP alcança em 2006 o seu maior avanço no que concerne as suas bases legais: passa a ser incorporado no texto da

Lei Orgânica Municipal (LOM).

Conforme apresentado no art. 173º, § 12 da LOM:

O poder executivo instituirá o **orçamento participativo** como força de viabilizar a participação popular na elaboração, definição e acompanhamento do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e do Orçamento Anual. (Fortaleza, 2006, grifo nosso)

E no art. 177º, § 8, acrescentado a LOM em outubro de 2010:

O Poder Executivo Municipal é obrigado a executar, no mínimo, o valor correspondente a 1% (um por cento) da receita prevista para o exercício das despesas previstas para o exercício, das despesas aprovadas no orçamento participativo (Fortaleza, 2010)

Esse último dispositivo, no entanto, viria a ser declarado inconstitucional<sup>8</sup> quatro anos depois, já na gestão de Roberto Cláudio, pelo Tribunal de Justiça do Estado do Ceará. Dito isso, cumpre mencionar que o esforço por institucionalizar o OP, analisado sob o aspecto normativo, significa uma alteração do seu *status*, passando de uma política de governo, para uma política de Estado, deixando de estar vinculada ao crivo do Executivo local.

Ocorre que, como será discutido na seção a seguir, mesmo com o importante passo de incorporação do OP no texto da LOM, o seu desenho metodológico, que se refere ao conjunto de regras e procedimentos estabelecidos para o processo participativo (Wampler, 2003), não foi previsto, o que deu abertura para o início de um processo de ressignificação da participação em Fortaleza. Mas, por ora, faz-se necessário retomar a trajetória do OP no contexto local que teria no segundo governo da gestão Lins o seu último ato.

A avaliação da prefeitura sobre os quatro primeiros anos de implementação do OP constatou dois pontos críticos: o primeiro deles partia da questão de que em termos políticos, o OP operava como representação de uma segunda Câmara de Vereadores. O ponto seguinte decorria da identificação de um início de frustração da população em virtude das demandas não atendidas (Santos, 2019). O desafio a partir de então era de articular um planejamento de execução das demandas junto às secretarias temáticas e melhorar a transparência (Silva, 2016).

Nas palavras da ACCS A2 que atuou como delegada do OP nas duas

---

<sup>8</sup> Para mais detalhes consultar o processo nº 0010204-81.2011.8.06.0000 /2014 na página do TJCE.

gestões de Lins:

[...] na época da Luizianne houve muito disso, de promessas, né? A Luizianne não era uma pessoa que trabalhava muito em cima de obra, ela trabalhava políticas sociais. Ela ajudou muitos projetos sociais, então era muito envolvida com jovens, crianças, adolescentes, né? Recebia verba, tinha merenda, tinha reforço escolar, tinha tudo isso, mas o bairro era quebrado. (A2)

De acordo com o levantamento feito por Silva (2016), entre 2005 e 2008 o percentual de obras concluídas foi de 48,56%. Já na segunda gestão, a taxa de execução caiu para 26,68%. Esse levantamento, de acordo com o autor, só foi possível de se realizar porque as obras aprovadas dentro da política eram sinalizadas dentro da Lei Orçamentária Anual (LOA) por um símbolo – OP –, como forma de garantir a transparência do processo, além de dar maior visibilidade às decisões que eram tomadas pela população.

Em se tratando dos legados e desafios deixados pelo OP, Camarão (2011) cita o movimento de conformação da política às estruturas já existentes no cenário político e institucional da cidade. Em outras palavras, o OP não gerou um “novo fazer político”, tampouco rupturas no sistema, mas fomentou tensões na estrutura política. Essas tensões se referem particularmente ao rompimento do pressuposto do domínio do saber nas mãos unicamente de especialistas, passando a ser dividido com toda a sociedade civil, dotada de saberes plurais.

Quando se considera a dimensão educativa, Santos (2019) aponta que foi durante a primeira gestão de Lins que o OP gerou maior intensidade, sob essa perspectiva. Para Camarão (2011, p. 150), dentro da experiência do OP “é possível falar de aprendizagens, de tentativas, de vontades, de esforços para a realização de um projeto democrático participativo”, haja vista que os desafios foram muitos, sobretudo porque os princípios da política sugeriam um caminho contra a maré da avalanche neoliberal, em curso no país.

As considerações ora apresentadas fazem parte do processo de (re) construção da conjuntura social, econômica e política que levou ao processo de formulação do CPP. Além disso, são de demasiada importância para alertar ao leitor que o CPP não nasce de um marco zero, dado o registro de outras experiências participativas, tal como visto na gestão de Juraci Magalhães, e o OP, formulado e consolidado no governo Lins, entre os anos de 2005 a 2012.

## 4.2 A VIRADA POLÍTICA NO PODER LOCAL E OS SEUS REFLEXOS NA PARTICIPAÇÃO: DO OP AO CPP

Na impossibilidade de se reeleger, Lins deixou o governo de Fortaleza em 2012, quando, na época, indicou Elmano de Freitas para a sua sucessão, este que foi coordenador da pasta do OP na sua primeira gestão. A disputa para o pleito no 1º turno da eleição municipal contou com a participação de 10 candidatos, representantes dos seguintes partidos: PT, PSB, PDT, DEM, PSOL, PSDB, PC DO B, PSTU, PPL e PRTB. Elmano, do PT, liderou a disputa com 25,44% dos votos, enquanto Roberto Cláudio, do PSB, ficou com 23,22%.

Com a ida para o 2º turno, o projeto político de Roberto Cláudio, que logo passaria a ser do PDT, se sobrepôs ao de Elmano, tendo sido vitorioso com 53,02% dos votos, ante 46,98% do candidato petista (TRE, 2020). Vale sublinhar a particularidade expressa na dinâmica das alianças partidárias tecidas durante o período da avaliação aqui apresentada. Enquanto em âmbito municipal o PT e PDT assumem posições antagônicas, de oposição, tal como visto nas eleições de Fortaleza em 2016 e 2020, em escala estadual, os partidos figuram na mesma coligação, conforme ocorrido em 2014, 2018 e 2021.

A disputa do pleito eleitoral de Fortaleza em 2012 foi motivo do emprego de várias estratégias durante a campanha por dirigentes nacionais e regionais de diferentes partidos, uma vez que a cidade, com seus 1,6 milhão de eleitores, figurava naquele momento como a maior sob o comando do PT (Marques; Carneiro, 2018). Dentre as estratégias empregadas naquelas eleições, pode-se dizer que a de maior legado deixado foi o uso intensivo da *internet* como meio de aproximação entre candidatos e eleitores (Magrani, 2014), especialmente a partir da interação via redes sociais.

O uso de diversos dispositivos da *internet* como novos instrumentos de mobilização e comunicação no campo político-democrático já era considerado uma tendência desde o início do século XXI, e o que se viu ao final da primeira década de 2000 foram várias ondas de revoltas populares pelo mundo, articuladas em grande parte pelas redes sociais (Castells, 2017). As redes constituíram-se como o espaço de autonomia necessário para o início dos protestos nos países árabes, e o processo de eclosão, com os Indignados na Espanha, o *Ocuppy* nos Estados Unidos e as jornadas de junho no Brasil.

O slogan “*me gustas democracia pero estás como ausente*” nos protestos

espanhóis e o “não me representa”, visto nas jornadas de junho, foram as principais frases de efeitos usadas pelos manifestantes, tanto nas redes, como nas ruas, para expressar o sentimento de descrença em relação à democracia representativa, políticos e partidos em geral (Machado; Miskolci, 2019). A onda de protestos chegou a Fortaleza durante a Copa das Confederações, no dia 19 de junho de 2013. O ato foi organizado via *Facebook* e contou com a participação de milhares de pessoas (Diário Do Nordeste, 2023).

Diante desse contexto de efervescência do uso das TICs no campo democrático, o primeiro ano de governo de Roberto Cláudio à frente da prefeitura de Fortaleza foi marcado pela utilização de uma estrutura participativa digital para a elaboração do PPA 2014-2017. A proposta do PPA Digital estava presente no eixo “Governo e Sociedade” do programa de gestão de Roberto Cláudio, cujo objetivo era “inovar em instrumentos com aportes de novas tecnologias para fazer avançar a participação da população nos destinos da cidade, ampliando e qualificando ainda mais os meios e formas de participação existentes” (Fortaleza, 2014, p. 107).

Na leitura de Silva (2016), havia o interesse por parte da gestão municipal em construir um formato de participação digital próximo do modelo implementado em Belo Horizonte, Minas Gerais, com o orçamento participativo digital. O OPD de BH foi executado pela primeira vez em 2006 e repetido nos anos de 2008 e 2011. Contudo, o que se viu durante esse período foi uma queda da participação, especialmente porque o OP foi reduzido a um processo de votação, uma mera ferramenta, com poucas possibilidades de interação (Cunha; Coelho, Pozzebon, 2014).

Em paralelo ao processo de implementação do PPA Digital em Fortaleza, ocorria a formulação da nova política de participação, qual seja, o CPP, que viria a substituir a política do OP. A experiência do OP, com o seu fim instituído em decorrência de uma mudança de gestão na cidade, está na esteira de outros casos semelhantes ocorridos em nível nacional, o que provocou, dentro da literatura, o surgimento de uma linha de estudos sobre as variáveis explicativas desse fenômeno.

Inicialmente, durante a década de 1990, o argumento central consistiu na concepção de que a variável “vontade política” seria a grande responsável pelo processo de adoção, continuidade e fim do OP. Já a partir dos anos 2000 houve um deslocamento na literatura sobre participação institucional que se voltou para a

preocupação em compreender a relação entre os partidos políticos, executivo e legislativo municipal, tanto sob os aspectos cooperativos, quanto conflitivos, sobretudo em ocasiões de troca de comando na prefeitura (Souza, 2021).

No cenário local de Fortaleza, a coligação partidária (PRB, PP, PTB, PMDB, PSL, PSDC, PHS, PMN, PTC, PSB, PRP, PSD, PT do B) formada para apoiar a candidatura de Roberto Cláudio teve no ano de 2014 uma ruptura. O PMDB saiu da base do governo e entregou todos os cargos, sendo um deles o da Coordenadoria Especial de Participação Popular (CEPP). A CEPP, naquele momento, era uma coordenadoria de “porteiras fechadas<sup>9</sup>” do PMDB, uma vez que o preenchimento dos cargos comissionados era feito por indicação.

Com o ingresso de uma nova equipe de trabalho, a tarefa inicial foi realizar um diagnóstico da participação no município e do corpo institucional da coordenadoria. Como relata o gestor G2:

[...] Quando eu cheguei lá (coordenadoria especial de participação popular) me deparei com algo esquisito, só tinha militante do PT. Comecei a perceber que o pessoal estava ali por questões partidárias. E aí nós começamos o processo de filtragem, né? E aí conseguimos botar uma equipe identificada com a administração do Roberto. Isso nos cargos comissionados. [...] Aí nós chegamos à conclusão de que o orçamento participativo, o nome inclusive, *tava* muito ligado no imaginário da cidade à administração da *lôra* (Luizianne Lins), né? Pensamos: nós temos que mudar isso, mudar as regras, e então nós criamos o agente de cidadania.  
(G2)

A fala do entrevistado reforça o argumento apresentado anteriormente sobre a variável “vontade política” ser uma das grandes responsáveis pela descontinuidade do OP, junto aos interesses envolvidos entre partidos e legislativo (Fedozzi; Ramos; Gonçalves, 2020; Souza, 2021; Azevedo *et al*, 2022). O OP sempre esteve estreitamente ligado aos governos do PT. Mesmo com a adoção por parte de outros partidos, até mesmo de direita, seja em busca de benefícios eleitorais ou elementos de transparência e participação direta (Wampler, 2008), a política resguarda a essência do “modo petista de governar” (Souza, 2021).

Desde a experiência inicial até o ano de 2013, o partido sempre foi o que mais adotou essa instituição participativa, com cerca de 150 experiências de implementação em todo o território nacional, ou 45% dos casos (Fedozzi, Lima,

---

<sup>9</sup> A expressão “porteiras fechadas” é usada no vocabulário político para indicar quando diante de um processo de coalizões, algum partido consegue ter autonomia para indicação de cargos comissionados dentro de uma determinada secretaria ou autarquia (SOUZA, 2021).

2013).

Com a virada política na gestão da cidade, o ano de 2013 para a sociedade civil fortalezense representou um momento de incerteza quanto à continuidade ou não de políticas de participação, o que exigiu certa mobilização e negociação dos delegados e conselheiros, que passariam a ser agentes de cidadania e controle social, conforme expõe a ACCS A4:

[...] a gente sentou com o Roberto Cláudio, após a gente ter provocado esse encontro, numa escola chamada Paulino Rocha, que fica ali perto do terminal de Messejana. A escolha da escola foram deles, próxima da Regional 6. [...] Nós sentamos para ouvir a proposta do novo governo, ou seja, do Roberto, da administração do Roberto [...] O que eles disseram foi o seguinte: iriam continuar com o processo, mas o processo ganharia uma “nova camisa” e um novo entendimento administrativo, né? Mas aí nós ficamos espantados... Por quê? O que mudaria? Como seria? O que ele pretendia fazer com isso? (A4)

[...] a gente entendia que mesmo a gente não tendo força para manter o orçamento participativo, com a mesma dinâmica, a gente não teria outra alternativa que não aceitar, mesmo que a gente fizesse algumas resistências, a gente combinou que faria dentro do processo já renovado, para que a gente não tivesse ali uma perda, um desinteresse total, então assim, eles não nos trouxeram uma proposta pronta, mas trouxeram uma proposta de intenções e aí a gente colocou as nossas intenções, dizendo onde é que *tava* as pedrinhas. (A4)

A fragilidade de políticas de participação frente a variável dos projetos societários em disputa pelas classes políticas se torna ainda mais emblemática no caso de Fortaleza. Isso porque na cidade já havia legislação sobre a política do OP, dentro da LOM, bem como a construção de uma cultura de colaboração local, incentivada pelo próprio processo participativo do OP. Esses são dois fatores citados por Azevedo *et al* (2022) com potencial de diminuir a descontinuidade dessas políticas, mas que se mostraram insuficientes.

Luchmann (2012) destaca que a existência de uma cultura democrática e participativa em nível local pode ser analisada a partir de dois indicadores: confiança e associativismo. A partir do formulário CLEAR aplicado com os ACCS do território 32 foi possível constatar que embora estes reportem um estoque entre médio e baixo de confiança entre as pessoas nos bairros, o associativismo comunitário existe e repercute nos processos participativos, com o envolvimento das mais variadas associações voluntárias dentro das atividades do CPP.

Contudo, a partir das falas dos ACCS foi possível observar que não houve reivindicação expressa para a continuidade do OP, nos moldes do desenho

institucional implementado na gestão Luizianne Lins. Assim, revelou-se a imagem de sobrepujança da sociedade política pela ótica dos atores da sociedade civil, ao relatarem a impossibilidade de manutenção do OP, em função do poder discricionário dos gestores públicos.

Diante disso, em dezembro de 2014 foi promulgada a Lei Municipal nº 10.277, principal marco legal do CPP, quando se criou o Conselho Municipal de Planejamento Participativo (CMPP), forjando o encerramento do antigo Conselho do Orçamento Participativo (COP). A instituição do CMPP representou uma reorganização substantiva nas bases conceituais da participação local, conforme pode-se visualizar no quadro a seguir.

**Quadro 8 – Breve síntese das mudanças entre o texto do COP e do CMPP**

Conselho do Orçamento Participativo (2005 – 2013)	Conselho Municipal de Planejamento Participativo (2014 – vigente)	Reflexos da mudança
<b>Sobre a constituição do órgão:</b>		
<p>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.</p>	<p>O Conselho Municipal de Planejamento Participativo (CMPP) é um órgão colegiado de caráter consultivo, mobilizador, propositivo e participativo, vinculado ao Gabinete do Prefeito, que tem como finalidade propiciar a participação da sociedade na discussão sobre a elaboração, execução, monitoramento e avaliação do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA), bem como propor a definição de mecanismos que visem assegurar a efetiva participação da sociedade na formulação e monitoramento dos instrumentos de planejamento.</p>	<p>O Conselho deixou de ser o órgão máximo de deliberação dentro da instituição participativa, para se tornar um órgão colegiado, de caráter consultivo, responsável por garantir a participação da sociedade nos instrumentos de planejamento. Em resumo, passou de uma instância deliberativa para consultiva.</p>
<b>Sobre as competências:</b>		
<p>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; Deliberar sobre a realização dos seminários, cursos e atividades de capacitação dos</p>	<p>Propor a adoção de metodologias para assegurar a participação da sociedade na formulação do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA); Propor a realização e participar de audiências públicas, plenárias, oficinas de formação, seminários e outras atividades participativas</p>	<p>Para além das mudanças terminológicas, com a retirada de termos como “decidir”, “deliberar”, ressalta-se ainda a mudança da competência sobre as atividades formativas e de capacitação aos membros do Conselho, para um novo formato, de</p>

delegados e delegadas, conselheiros e conselheiras e suplentes do Orçamento Participativo e acompanhar esse processo de capacitação.	relacionadas à elaboração e discussão dos instrumentos de planejamento.	conteúdo genérico.
<b>Sobre a composição do Conselho:</b>		
<p>O Conselho do Orçamento Participativo será composto por:</p> <p>a) Conselheiros(as) titulares e conselheiros(as) suplentes, eleitos em cada um dos fóruns de delegados e delegadas do orçamento participativo, seguindo a proporção definida em regimento;</p> <p>b) Conselheiros(as) titulares e conselheiros(as) suplentes para representar os seguintes segmentos sociais: mulheres, população negra, pessoas com deficiência, jovens, idosos e população LGBT, eleitos conforme proporção definida em regimento.</p>	<p>O Conselho Municipal de Planejamento Participativo terá na sua composição membros da sociedade civil e do Poder Público: 78 membros no total, sendo 39 representantes do poder público municipal e 39 representantes da sociedade civil, eleitos pelos Agentes de Cidadania e Controle Social.</p>	<p>No novo formato do Conselho, os membros do poder público possuem voz e voto. No COP, possuíam apenas voz. Além disso, dentro do COP era permitida a participação de crianças de 10 anos acima. Atualmente, esse público não tem assento no CMPP. Por fim, extinguiu-se a categoria de representantes dos segmentos sociais, haja vista a descontinuidade com a proposta de participação para públicos segmentados.</p>
<b>Sobre a vinculação da Secretaria Executiva do Conselho:</b>		
<p>A Secretaria Executiva será mantida pela Administração Municipal, através da Coordenadoria do Orçamento Participativo, devendo fornecer meios para o adequado registro das reuniões.</p>	<p>A Secretaria Executiva do Conselho Municipal de Planejamento Participativo será exercida pelo Gabinete do Prefeito, por intermédio da Coordenadoria Especial de Participação Social, a qual deverá garantir a sua estruturação e o seu pleno funcionamento, em articulação com a Secretaria Municipal do Planejamento, Orçamento e Gestão (SEPOG) e com o Instituto de Planejamento de Fortaleza (IPLANFOR)</p>	<p>O conselho manteve-se vinculado ao gabinete (isso somente até o ano de 2019) do prefeito e passou a exercer trabalho conjunto com a SEPOG e com o IPLANFOR, com vista a ampliar a escala de diálogo dentro dos canais institucionais da prefeitura e dividir funções, que eram de exclusividade do COP.</p>
<b>Sobre os critérios para distribuição dos recursos entre as áreas:</b>		
<p>Critério 1: População Residente (considera-se o quantitativo, em termos de valor absoluto, da população residente em cada bairro; Cada bairro receberá uma nota que varia de 1 a 4. Os bairros que apresentarem a maior população residente receberá a maior nota).</p> <p>Critério 2: Renda (considera-se a quantidade de chefes de</p>	<p>O texto do CMPP não apresenta critérios para distribuição de recursos entre os territórios.</p>	<p>Deixou de existir, a partir da instituição do CMPP, o princípio de inversão das prioridades, no qual as zonas mais carentes da cidade eram priorizadas no processo de implementação das políticas públicas.</p>

<p>família que recebam até meio salário mínimo a cada 10.000 habitantes em cada bairro; Cada bairro receberá uma nota que varia entre 1 a 4. Os bairros que apresentarem a quantidade de chefes de família que recebem até meio salário mínimo receberão a maior nota).</p> <p>Critério 3: Participação (considera-se o quantitativo, em termos absolutos, de pontos que cada demanda obteve-se na sua assembleia deliberativa.</p>		
---	--	--

Fonte: Elaborado própria (2023), a partir da análise documental

Desse modo, é possível perceber que as alterações realizadas foram substanciais, indicando, como já mencionado, o desejo por uma política de participação com novas bases conceituais. As mudanças nas terminologias, que em princípio podem parecer meramente textuais, revelam uma redução da autonomia e das funções do conselho, com algumas atribuições de planejamento local transferidas ao IPLANFOR, autarquia criada por lei complementar em 2012 e que passou a estar a frente de projetos como o Fortaleza 2040.

É preciso ressaltar que o texto da lei do CMPP não apresenta grau de originalidade, visto que tomou como base a estrutura da redação do COP. O conteúdo apresentado é genérico no que tange à proposição da participação da sociedade civil, sem sequer fazer referência à nova instituição participativa, qual seja o CPP, tampouco ao seu regimento interno, com o delineamento do desenho metodológico, regras e etapas. Em suma, houve um esvaziamento conceitual do referido documento.

Ainda no bojo das mudanças com a virada política, entre 2014 e 2015 a Coordenadoria Especial da Participação Popular passou a se chamar Coordenadoria Especial de Participação Social. O termo participação popular ganhou ênfase durante o período de redemocratização, especialmente com o movimento de lutas sociais, que visavam emancipação de setores subalternos, alheios às políticas do Estado (Nuñez, 2010). Já na década de 1990, terminologias como “participação cidadã” e “participação social” passaram a ser adotadas, sob um ponto de vista mais amplo e menos emancipatório da participação da sociedade frente ao Estado.

Como hipótese, é possível que essa mudança nos termos da coordenadoria de participação esteja relacionada com o trabalho mencionado

anteriormente de esvaziar do imaginário local a política do OP e quaisquer nomenclaturas que façam referência à administração petista, como o termo “popular”, historicamente ligado ao PT dentro do cenário político. Contudo, tanto nas observações realizadas, quanto nas entrevistas, foi possível notar com recorrência o termo OP sendo empregado nas falas, quando na verdade buscavam se referir ao CPP.

Em um dos momentos de abertura de fala para os ACCS apresentarem suas dúvidas e sugestões sobre as etapas e calendário do processo participativo, houve, por diversas vezes, o emprego do termo OP para se referir ao CPP, bem como comparações entre os desenhos metodológicos de ambas às instâncias participativas. Isso repercutiu na intervenção de uma participante, que estava acompanhando de forma remota, em uma das falas, pedindo para diferenciarem as duas políticas e passarem a considerar que já não é mais orçamento participativo, e sim, ciclo de planejamento participativo. (Nota de Campo, 2023).

Ainda sobre a alteração na nomenclatura da coordenadoria de “popular” para “social”, tal mudança, intencionalmente ou não, encerra a ideia de que a nova proposta de participação dá as bases para um olhar mais abrangente sobre os destinatários das políticas públicas (Moreira, 2015). Contudo, como adverte Costa (2015), é dever do Estado, mesmo diante do seu caráter contraditório e complexo, assegurar políticas que atendam ao pluralismo social contemporâneo, pensando nas diversidades e nas desigualdades existentes no interior da sociedade.

No governo Roberto Cláudio, a orientação passou a ser de um trabalho com foco na universalidade dos sujeitos receptores das políticas públicas, sem distinção de ricos ou pobres, ou demandas segmentadas por grupos específicos, conforme observa a ACCS A4:

[...] no meu entendimento, pode até que tenha algum doutor, estudante, que discorde, durante o período do OP foi respeitado todas as políticas públicas. **Passado a aceitação e a nova forma de pensar do orçamento participativo, pela nova administração do Roberto, ele colocou todo mundo no mesmo balaio, como cidadão comum**, e retirou a criança, deixando ali só a maioria para o voto. Porque no orçamento participativo de hoje só participa de 16 anos acima. (A4) (grifo nosso)

Tais mudanças realizadas conferem ao CPP uma dinâmica que se baseia em dois pilares: primeiro, maiores atribuições e responsabilidades aos agentes de cidadania e controle social, vistos como elo entre o governo e a população. Segundo, uma visão de participação alinhada aos princípios de eficiência e economia de recursos, com grande parte das atividades de planejamento urbano transferidas ao IPLANFOR, que passou a receber aportes financeiros para ações

dentro desse âmbito em volumes maiores que o destinado ao CPP (Silva, 2015).

Esses novos princípios adotados de eficiência e contingência dos recursos relacionam-se com aqueles estabelecidos pela corrente gerencialista da administração pública, que não só reduziram o significado da participação para uma ênfase em gestão, procedimental, cujo foco é atender aos princípios de eficiência, eficácia e efetividade, como também retiraram todo o seu caráter político (Dagnino, 2004). Isso se observa, por exemplo, no conteúdo da edição da Lei Complementar nº 101, de 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal, quando prevê em seu art. 48, § 1º que:

“A transparência será assegurada mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes e orçamentos” (Brasil, 2000)

Mas, paradoxalmente, nessa mesma legislação são encontrados dispositivos que limitam os gastos públicos a partir de percentuais mínimos definidos por órgãos financeiros, provocando um engessamento de todo o orçamento. Com isso, as margens de decisões aprovadas dentro de processos participativos, ou de iniciativa popular, são reduzidas, em favor de garantir uma aproximação das políticas econômicas do Estado brasileiro com os interesses do mercado financeiro e dos credores nacionais e internacionais (Paulani, 2003).

Mesmo com o advento de outras legislações como a Lei da Transparência e a Lei de Acesso à Informação, a ação mais contundente do Estado no que tange ao fortalecimento das instâncias de diálogos e a promoção de um trabalho conjunto entre o governo federal e a sociedade civil, veio com a promulgação do decreto 8.243/2014, instituído pela ex-presidenta Dilma Rousseff. O decreto regulamentou a criação da Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS).

O conteúdo da PNPS faz referência expressa a diretrizes como educação para cidadania ativa e autonomia da sociedade civil, evidenciando a sua ligação com princípios adotados pela democracia participativa. A política, contudo, foi revogada pelo ex-presidente Jair Bolsonaro, por meio do decreto nº 9.759<sup>10</sup>, de 11 de abril de 2019, quando se extinguiu uma série de conselhos participativos, além de ter estabelecido regras e limitações para os demais conselhos que permaneceram

---

<sup>10</sup> O decreto nº 9.759/2019 foi revogado pelo decreto nº 11.371/2023, assinado pelo atual presidente Luís Inácio Lula da Silva.

ativos. Tratou-se de um período de desmonte dos espaços de participação, o que, conforme Tilly (2013), caracteriza-se como um movimento de desdemocratização.

Também em 2019, o que se viu em Fortaleza foi mais um passo dado no processo iniciado em 2014, lido em Silva (2016) como um rebaixamento estratégico da participação, que perdeu espaço dentro da gestão Roberto Cláudio. A Lei Complementar nº 278/2019 alterou a estrutura administrativa do Poder Executivo Municipal, de forma que a Coordenadoria Especial de Participação Social foi extinta da composição de órgãos de administração direta, quando esteve ligada diretamente ao gabinete do prefeito.

A partir da reorganização administrativa, a Coordenadoria Especial de Participação Social (CEPS) perdeu o *status* de coordenadoria especial e passou a se vincular à Secretaria Municipal de Gestão Regional (SEGER). Sobre isso, uma das coordenadoras que esteve à frente da CEPS faz ponderações:

Eu preferia antes vinculada direta ao gabinete do prefeito, né, antes como coordenadoria especial de participação social. Tem os prós e contras: prós porque hoje ela tá mais próxima dos secretários regionais, [...] Então todos nós temos uma interlocução muito mais facilitada, muito melhor, muito mais fácil, né? No entanto, quando era vinculada diretamente ao gabinete do prefeito, a viabilidade de recursos era maior, então há prós de um lado, há prós de outro. (G1)

Conforme explicita a entrevistada, apesar da mudança, por um lado, ter possibilitado maior interlocução entre os setores internos da prefeitura, fica demonstrado que a referida lei reduz o alcance da participação na cidade de Fortaleza, seja por dificultar acesso aos recursos requeridos para viabilizar a realização dos processos participativos ao se distanciar do gabinete do prefeito, seja pela pouca musculatura que a coordenadoria passou a ter, em termos de estrutura e expressão.

Ainda dentro da Lei nº 278/2019, foram incluídos dispositivos com vista a reestruturar e fazer a transição das regiões administrativas da cidade. O processo de territorialização fez parte do trabalho de pensar a dinâmica do planejamento urbano na cidade, de modo a que fosse possível trabalhar na busca pela redução das diferenças socioespaciais existentes entre os territórios, além de permitir a operacionalização, de forma territorializada, das instâncias participativas.

### 4.3 TERRITORIALIZAÇÃO: A CIDADE COMO ESPAÇO DA DEMOCRACIA E DE R-EXISTÊNCIA

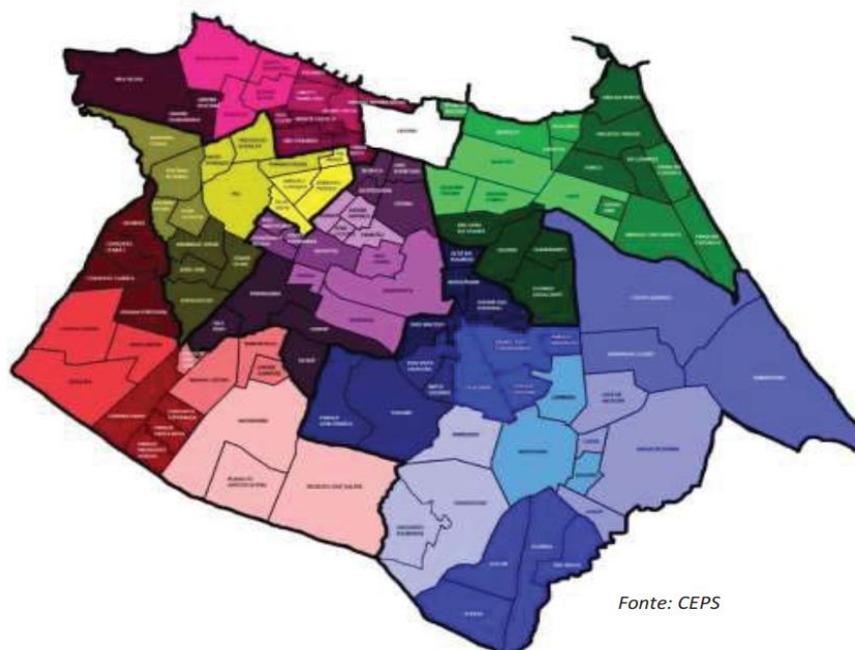
O histórico do debate sobre a territorialização da cidade de Fortaleza, alinhada aos desafios da aproximar os cidadãos da gestão municipal, remonta à década de 1990, quando, na gestão de Juraci Magalhães, foi iniciada uma reforma administrativa com vista a atingir princípios como os da descentralização, intersectorialidade e participação. Nesse período, a cidade foi dividida em seis Secretarias Executivas Regionais (SERs), também chamadas de “prefeiturinhas”, que possuíam a prerrogativa, inclusive, de assumir obras nos territórios (Camarão, 2011).

Contudo, conforme aponta Bezerra (2018), toda essa delegação de poder, dentro de um modelo de gestão até então não experienciado na cidade, gerou muitos conflitos em virtude da disputa política por cargos dentro dessas instâncias. Assim, todo o anseio por uma cultura de participação local baseada no empoderamento dos cidadãos dentro dos seus próprios territórios foi gradativamente reduzido, face às mudanças que as SERs foram sofrendo em decorrência do jogo das relações de poder na cidade.

Durante o período de gestão de Luiziane Lins, as SERs perderam o seu caráter executivo e passaram a servir como um espaço de ouvidoria e acolhimento da população (Bezerra, 2018). Para a realização do OP, estabeleceu-se uma divisão da cidade em Áreas de Participação (APs). Inicialmente em 2005 eram 14 Aps, já para o final da primeira gestão, a cidade contava com 27 (Arão, 2012, p.64 *apud* Santos, 2019, p. 88). As áreas de participação, pequenas unidades territoriais que englobavam dois ou mais bairros, configuravam-se como o *lócus* de realização de dois ciclos do OP: o preparatório e o deliberativo.

Com o advento da gestão de Roberto Cláudio, em 2013, a então Coordenadoria Especial de Participação Popular instituiu uma nova configuração, tanto no aspecto territorial, como também nas regras para o número e duração de mandato dos representantes da sociedade civil. Assim, a cidade passou a contar com 32 territórios, com a composição de 1 (um) conselheiro e suplente para cada território. O número de ACCS – anteriormente chamados de delegados – foi determinado em 1 (um) para cada 5.000 habitantes (Fortaleza, 2015), totalizando 490 para o exercício da função na cidade.

**Figura 5 – Mapa com a divisão territorial de Fortaleza 2013-2019**



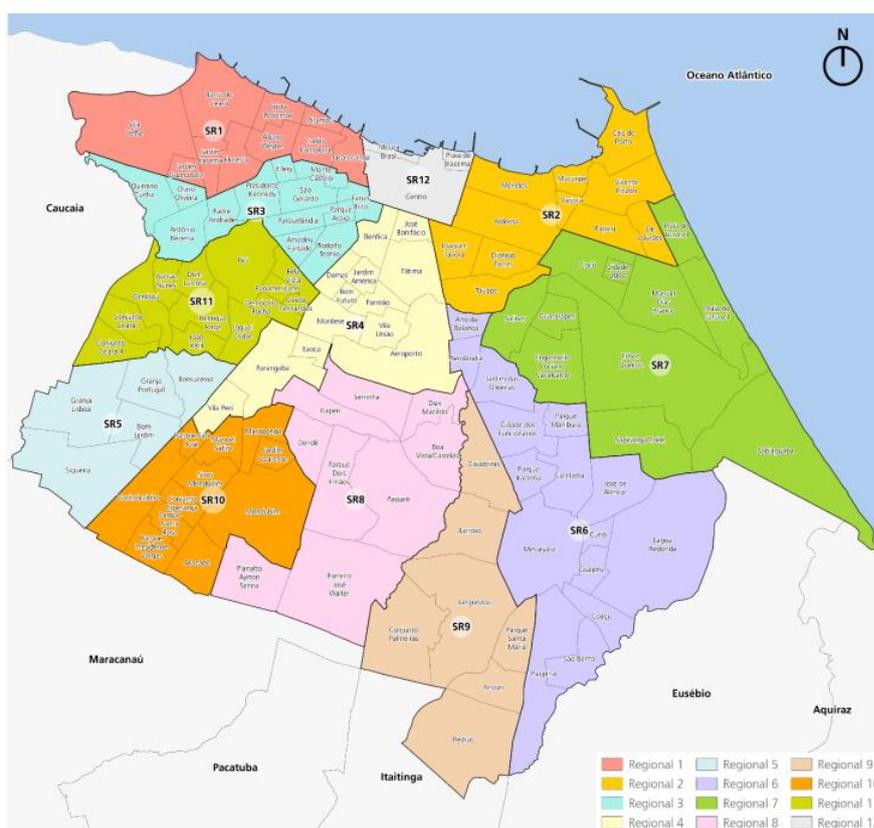
Fonte: Lei Orçamentária Anual (LOA) de Fortaleza (2019, p. 1.172)

Cada território pertencia a uma regional, com a distribuição feita da seguinte forma: na regional I, eram quatro, regional II, cinco, regional III, quatro territórios, regional IV e V, eram cinco, regional VI, oito, e centro, um. No ano de 2013, todas as regionais realizaram os chamados seminários regionais, nos quais os participantes apresentavam e votavam demandas prioritárias para os seus bairros. De acordo com o número de votos recebidos, as propostas passavam por análise técnica para avaliação e o resultado era apresentado na etapa seguinte, o fórum devolutivo.

A divisão territorial, tal como vista na figura acima, instituída pela CEPP, permaneceu com este recorte até o final do ano de 2019, quando passou por reestruturação, dentro das discussões do processo de revisão do Plano Fortaleza 2040. O Fortaleza 2040, apresentado pela gestão em 2016, trata-se de um projeto de desenvolvimento para a cidade, no qual, para a elaboração do desenho e das estratégias, a serem implementadas em curto, médio e longo prazo, buscou-se a participação representativa da sociedade, a partir do contato com os diferentes núcleos territoriais (instituições locais) e setoriais (instituições agrupadas por setores econômicos, ambientais e sociais) (Fortaleza 2040, 2014).

Dessa forma, com a publicação da Lei Complementar nº 0278, de 23 de dezembro de 2019, ficou instituído no art. 92-E, § 1º, a nova divisão territorial, com a cidade de Fortaleza passando a se organizar em 12 (doze) regiões administrativas, compostas por 39 territórios, sendo estes um conjunto de bairros que, por questões de identidade, localização, semelhanças socioeconômicas e culturais, são agrupados (Fortaleza, 2019), consubstanciando-se como a base geográfica para os trabalhos, tanto no âmbito do CPP, como do Plano Fortaleza 2040.

**Figura 6 – Territorialização de Fortaleza construída no Fortaleza 2040**



Fonte: Plano Fortaleza 2040 (2019)

Embora o projeto de lei, com a nova divisão territorial, tenha sido sancionado ainda no final de 2019, o processo de transição e reestruturação das regiões somente foi iniciado em janeiro de 2021. Em síntese, as alterações dizem respeito ao número de Secretarias Regionais, que passaram de 7 para 12, e de territórios, que somavam 32, e passaram a ser 39. A gestão municipal atribuiu esse aumento à busca por facilitar e aproximar a interlocução dos fortalezenses com as instituições públicas, de modo garantir um efetivo acolhimento das demandas

(Fortaleza, 2021).

Os desdobramentos dessa mudança e os efeitos causados tanto no que tange à mobilização política dentro dos territórios da cidade, como na capacidade administrativa e deliberativa de cada uma das regionais, constituem pautas que podem ser objetos de outras investigações. Como o presente estudo buscou se inserir especificamente na realidade do território 32, cumpre mencionar que esse reordenamento implicou na saída do referido território da Regional 6, passando a integrar a Regional 9. Outros 25 bairros que também pertenciam a Regional 6 foram comportados nas Regionais 7 e 9.

Na leitura dos ACCS do território 32, o redesenho territorial pouco contribuiu em termos de aproximação da sociedade civil com o poder público municipal. Na visão das ACCS A2 e A4, a mudança foi desnecessária e, todavia, não foi assimilada por toda a população:

Eu não vi a necessidade, 12 regionais, 12 secretários, é muito dinheiro e tem uns que nem pisam dentro das regionais. Eles colocaram que iam ter uma regional mais próxima de você, né, e com essa tal da territorialização porque basicamente o povo não andava de um lado, não andava de outro, mas tipo assim, aqui eu não via problema nenhum, porque a Regional 6 de Messejana era muito central, então assim, o acesso é muito fácil, o povo ainda é acostumado a ir pra lá. (A2)

[...] a gente resolveu fazer um diagnóstico dessa divisão da Regional 6 por divisão de equipamentos de infraestrutura [...] e a gente conseguiu que a Regional 6 só fosse dividida em dois territórios, sabendo que um ia ficar mais rico e o outro ia ficar mais pobre, mas também não existe um miserável. E aí foi a nossa grande conquista dentro da divisão territorial. Essa divisão territorial, ela é positiva no sentido da boa fé. E foi negativa no cunho administrativo, porque elas não são executivas, elas só são administrativas. E a gente entende que é mais um equipamento para encher de empregos, do que aproximar da população. (A4)

Em vista disso, fica evidenciado que os desafios para uma real aproximação da gestão municipal com os cidadãos, de modo que estes possam ver e compreender a cidade a partir de uma dinâmica participativa, são muitos, especialmente porque todo esse processo de descentralização iniciado na década de 1990 não ocorreu como previsto. Conforme assevera Bezerra (2018, p. 92), “Fortaleza se apresenta hoje como um conjunto de territórios unidos espacialmente, com indicadores tão diversos que erguem fronteiras simbólicas, separando e segregando a população”.

Para exemplificar tal situação, é possível encontrar dentro dos territórios

da cidade, regionais como a II, com renda média da população em R\$ 1.850,00, enquanto em outras regionais, como a V, a renda média é de R\$ 471,70. No tocante ao IDH, dentro de uma mesma regional há situações de bairro com IDH de 0,69 e renda média de R\$ 1.756,11, enquanto no bairro vizinho o IDH é de 0,18 e a renda média de R\$ 398,13 (Bezerra, 2018). Essa problemática da disparidade social e territorial é vista inclusive dentro de *lócus* territoriais menores, como os bairros, conforme explicita a ACCS A9:

Aqui o Planalto Palmeiras é Palmeiras, é o bairro Palmeiras, mas a desigualdade social é tão grande, tão grande, que você vai lá no centro do Palmeiras e fala do Planalto Palmeiras, eles nem conhecem, muita gente nem sabe que existe essas dificuldades nossa aqui, ou seja, tá dentro do bairro, mas não sabe. (A9)

Os moradores do Planalto Palmeiras ainda não dispõem de uma rede de saneamento básico. Todos os dejetos e o esgoto produzido na comunidade são depositados nas ruas e em um canal que corta o bairro. Em visita ao local para realização das entrevistas, foi possível notar a carência de equipamentos urbanos de ordem social e cultural, além da falta de infraestruturas mínimas, especialmente de saneamento, conforme figura 7, o que tem mobilizado, sobretudo, a ação das lideranças locais e da associação de moradores do Planalto Palmeiras.

**Figura 7 – Rua central do Planalto Palmeiras / Fortaleza-CE**



Fonte: Acervo pessoal do autor  
Foto: Elielson Santos (Junho/2023)

As desigualdades latentes dentro de Fortaleza tornam aparente o contraste existente entre a chamada “cidade do sol, da luz, das belas praias [...] com os processos de favelização e formação de aglomerados subnormais na cidade” (Camarão, 2011, p. 58). Sobre essa questão das desigualdades, voltar-se-á a tecer considerações no capítulo 6, quando se discute os aspectos territoriais e socioculturais de Fortaleza, atrelados aos limites e potencialidades da participação no CPP.

De momento, cumpre mencionar que o rompimento visto a partir de 2013 com o modelo de participação voltado para o atendimento do critério de inversão de prioridades, proposto dentro do processo participativo e materializado no orçamento municipal, representou um novo desafio ao poder público municipal no sentido da busca por reduzir as desigualdades entre os territórios da cidade. As demandas que passaram a ser somente territorializadas precisam dar conta das carências de políticas públicas que, conforme visto, ainda se apresentam, sobretudo nas zonas periféricas de Fortaleza.

Diante dos aportes analíticos apresentados neste capítulo, buscou-se consolidar no Quadro 9, a seguir, um breve resumo acerca da análise do contexto de formulação e do conteúdo das bases conceituais do CPP, a partir das intersecções com as categorias Estado, sociedade civil e políticas públicas.

**Quadro 9 – Quadro-resumo da categoria Estado**

SUBCATEGORIA / CONCEITO	CONTEXTO	CONTEÚDO / LEIS VINCULADAS	CONSEQUÊNCIAS GERADAS
<p><b>Relação Sociedade-Estado:</b> O Estado é aqui entendido não apenas como uma estrutura burocrática, mas como um lugar de condensação e disputas de forças (Poulantzas, 1981), sob o qual interesses de diversos grupos estão inscritos, dentro do que Gramsci compreende como Estado ampliado: sociedade política + sociedade civil.</p>	<p>Com a mudança de gestão no ano de 2012, a política de participação em Fortaleza foi ressignificada, a partir do fim do OP e a formulação de novas diretrizes participativas, com o CPP. O fim do OP e a formulação do CPP no cenário local expressam como a vontade e os interesses dos projetos societários da sociedade política se sobressaem nas disputas de poder, frente aos interesses da sociedade civil.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lei Municipal nº 10.277</li> <li>• Lei Complementar nº 176</li> <li>• Lei Complementar nº 278</li> <li>• Decreto Municipal nº 14.395-A</li> </ul>	<p>A partir das entrevistas e das observações foi possível verificar a existência da visão da sociedade civil, representada pelos ACCS, sobre o Estado como um espaço de pouca margem para disputas, haja vista o poder discricionário que certos atores estatais possuem. Assim, esse espaço se apresenta permeado por uma série de assimetrias, de modo que a cultura participativa e o capital social gerado nesses processos participativos, iniciados na gestão Juraci Magalhães e fortalecidos na gestão Luizianne Lins, não conseguem provocar rupturas na estrutura de poder da cidade.</p>
<p><b>Políticas públicas:</b> Formuladas dentro das múltiplas contradições encontradas no Estado moderno e que precisam atender às distintas gramáticas sociais, em virtude da pluralidade e das desigualdades existentes no interior da sociedade brasileira.</p>	<p>No governo Roberto Cláudio, a orientação passou a ser de um trabalho com foco na universalidade dos sujeitos receptores das políticas públicas, sem distinção de ricos ou pobres, ou demandas segmentadas por grupos específicos. Essas novas diretrizes encerraram um ciclo de trabalho cujo olhar se direcionava prioritariamente para a periferia de Fortaleza/CE.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lei Municipal nº 10.277</li> </ul>	<p>O desafio de reduzir os níveis de desigualdades presentes na cidade, que se expressam a partir de indicadores como o IDH, tornou-se maior, haja vista a descontinuidade com o modelo de participação que instituía princípios e regras para a ocorrência de uma inversão de prioridades, no sentido de garantir políticas públicas para as zonas menos abastadas da cidade de Fortaleza e para grupos que, historicamente, recebem menos atenção do Estado.</p>

Fonte: Elaborado pelo autor (2023)

## **5. ITINERÁRIO DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NO CPP: DEMOCRACIA EM MOVIMENTO**

Ao longo dos anos que abrangem o recorte temporal deste estudo (2014-2022), o espaço institucional de participação popular do CPP foi marcado pela articulação entre as democracias representativa, participativa e digital. Embora parte da discussão deste trabalho volte-se para o objetivo de relacionar a experiência empírica de participação dentro do CPP com os ideais substantivos preconizados dentro da democracia participativa, não se pode negar a importância da representação, tampouco o caráter limiar do uso da tecnologia no campo democrático local.

Conforme Bobbio (1997), a democracia é essencialmente dinâmica e o fato de estar a todo o momento em transformação consome a premissa de que está no dinamismo o seu estado natural. Similarmente a essa noção de democracia em movimento, o eixo analítico deste capítulo, a saber, da trajetória institucional, compreende que as políticas públicas seguem um percurso não linear, de acordo com os distintos posicionamentos que ocupam e das transformações e ressignificações que “sofrem” durante os seus múltiplos itinerários (Gussi; Oliveira, 2016).

Em consideração ao exposto, as discussões que aqui seguem buscam abarcar os deslocamentos não lineares do CPP em torno dos distintos modelos de democracia aos quais está envolto, sendo o modelo democrático participativo o pilar central. Assim, nas seções seguintes estão concentrados os resultados da avaliação concernentes às categorias de análise da democracia participativa: complementaridade entre participação e representação, partilha de poder, aprendizado político, integração social e política e legitimidade das decisões públicas.

### **5.1 OS ATORES DO CPP: COMPLEMENTARIDADE ENTRE PARTICIPAÇÃO E REPRESENTAÇÃO**

Ao tratar de uma instância como o CPP, há em torno dessa discussão um debate que engloba as democracias participativa e representativa. São diversas as perspectivas apontadas na literatura sobre tal relação, como aponta Capucelli (2017), ao relatar que o grande desafio na sociedade atual é buscar mecanismos de

tornar as vias da representação e participação coexistentes. Políticas como o OP, neste caso, são um exemplo de instrumentos com virtude de reequilibrar a balança entre os princípios da democracia representativa e participativa (Avritzer, 2003).

As duas formas de democracia, nesse contexto, não são consideradas excludentes entre si, e, segundo Santos (2002, p. 541):

Em processos políticos complexos, a democracia participativa, em particular, pressupõe sempre a criação de instâncias de diálogo e de representação. A experiência do OP é eloquente a esse respeito. [...] as estruturas básicas do OP visam uma articulação institucional, não só com as instituições de democracia representativa no nível municipal (o prefeito e o Executivo), mas também com as instituições representativas derivadas da democracia participativa em nível da comunidade.

Em complemento, Santos (2002) pontua que a articulação do OP dentro do governo não se restringe somente ao Executivo, como também envolve a câmara de vereadores, órgão que representa o Legislativo municipal. Assim, tomando como exemplo a experiência do OP Fortaleza, as instituições de democracia representativa citadas pelo autor eram formadas pelo Executivo e Legislativo, enquanto a camada de representação derivada da democracia participativa na cidade consubstanciava-se na figura dos delegados do OP.

Com a passagem de gestão e o início do governo Roberto Cláudio em 2013, alterou-se a nomenclatura e os referidos delegados do OP passaram a ser intitulados de ACCS. Sobre essa mudança, um dos técnicos que atuou na então coordenação de participação popular expõe:

Eles demoraram a entender quando mudaram o nome. Eles não gostaram, isso eu digo para você [...] Eu acho que é porque é um nome forte, né? delegado do OP, do orçamento participativo, era uma coisa assim mais forte para eles, né? Agente de cidadania eles demoraram um pouco (T2).

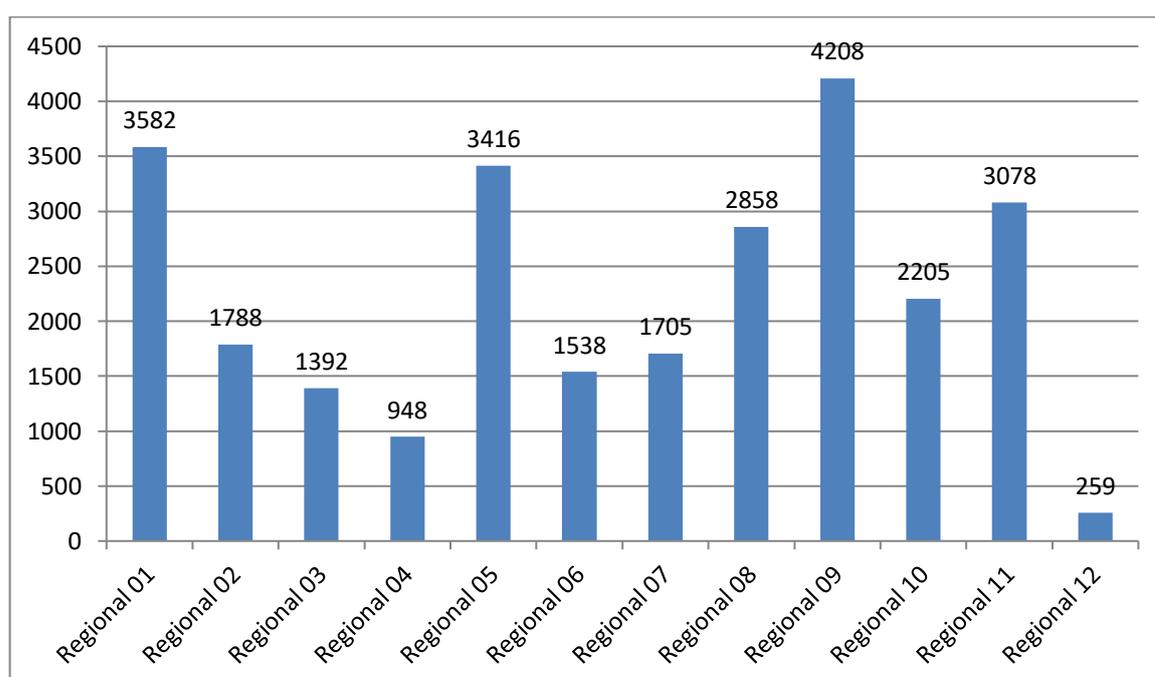
A primeira eleição dos ACCS na gestão Roberto Cláudio ocorreu em 2015 com o objetivo de empossar 490 agentes dentro dos 32 territórios da cidade, e contou com um quantitativo de 13.101 participantes (votantes). A regra eleitoral considerava que a cada 5 mil habitantes dentro de cada bairro, um agente seria eleito. A etapa seguinte do processo eleitoral pautava-se na eleição dos 32 conselheiros titulares do CMPP e 32 suplentes, de modo que cada território teria a representação de um conselheiro dentro do conselho (Fortaleza, 2015).

Na eleição seguinte, ocorrida em 2019, foram eleitos 471 ACCS, distribuídos nos 39 territórios da cidade, já a partir da nova divisão territorial

instituída para o Fortaleza 2040. A gestão municipal disponibilizou 41 locais de votação na cidade, dentro das 12 zonas eleitorais, e no total foram contabilizados mais de 26.800 votos (Fortaleza, 2019). Em relação ao número de eleitores do pleito eleitoral anterior, houve um acréscimo de 105% de novos participantes.

No Gráfico 1, a seguir, é possível visualizar o quantitativo de eleitores nas eleições dos ACCS realizada em 2019 em cada uma das 12 regionais de Fortaleza:

**Gráfico 1** – Número de participantes (votos válidos) por regional nas eleições dos ACCS realizada em 2019



Fonte: Elaborado pelo autor (2023), a partir de dados da Prefeitura Municipal de Fortaleza (2019)

Em observância ao gráfico apresentado, percebe-se que a eleição para os ACCS contou com maior expressividade em relação ao número de eleitores participantes nas regionais 9, 1 e 5, territórios com IDH entre baixo e muito baixo. Em contraponto, as regionais 12, 4 e 3 de IDH entre muito alto, médio e baixo, foram as que tiveram menor presença de eleitores nas urnas. Essa constatação vai de encontro ao argumento encontrado na literatura sobre a relação imediata existente entre participação e as camadas populares da sociedade, tocadas diretamente pelo fenômeno da pobreza (Avritzer, 2003; Luchmann, Borba, 2008; Luchmann, 2012).

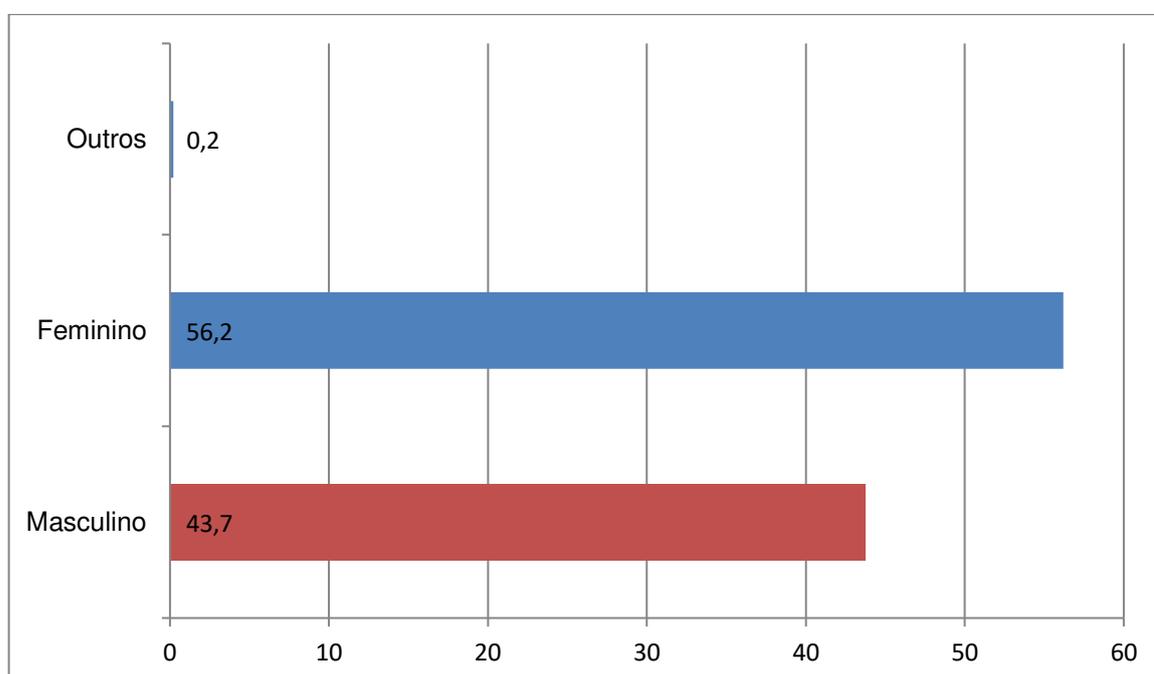
Abers (1998), a partir do levantamento de uma série de estudos empíricos, discorre que no campo da participação fortaleceu-se a tese de alguns autores sobre ser a capacidade dos moradores de zonas urbanas pobres em formar

laços, redes e associações um dos caminhos para se chegar na melhoria da qualidade de vida nesses espaços. A partir da posição da autora, é possível compreender que a significativa articulação dos moradores de bairros como o Jangurussu, Palmeiras, Bonsucesso e Bom Jardim, pertencentes a regional 9 e 5, em eleger os seus ACCS, caminha no sentido do fortalecimento cívico dos seus territórios e da busca por progressivos ganhos em suas condições de vida.

Os ACCS são representantes da sociedade civil, que atuam de forma voluntária, indicando as prioridades e demandas dos seus territórios para a Prefeitura Municipal de Fortaleza (Fortaleza, 2021). Durante a gestão Roberto Cláudio, esses atores tinham direito a vale-transporte, de forma a viabilizar o deslocamento para reuniões e o trabalho que desempenhavam nas comunidades. Na gestão Sarto, passaram a receber também vale-alimentação, conforme previsto na Lei Ordinária nº 11.338/23.

No intuito de compreender a qualidade da representação dos atores da sociedade civil em instâncias de participação, alguns teóricos asseveram a premissa de, inicialmente, ser necessário considerar e caracterizar o perfil dos participantes (Sipioni; Zorzal e Silva, 2016; Santos, 2002; Luchamann; Borba, 2008). Levando em conta tal ponderação, os Gráficos 2, 3 e 4 apresentam o perfil dos ACCS eleitos em 2019, por sexo, escolaridade e renda.

**Gráfico 2 – Perfil dos Agentes de Cidadania e Controle Social eleitos em 2019 por sexo**



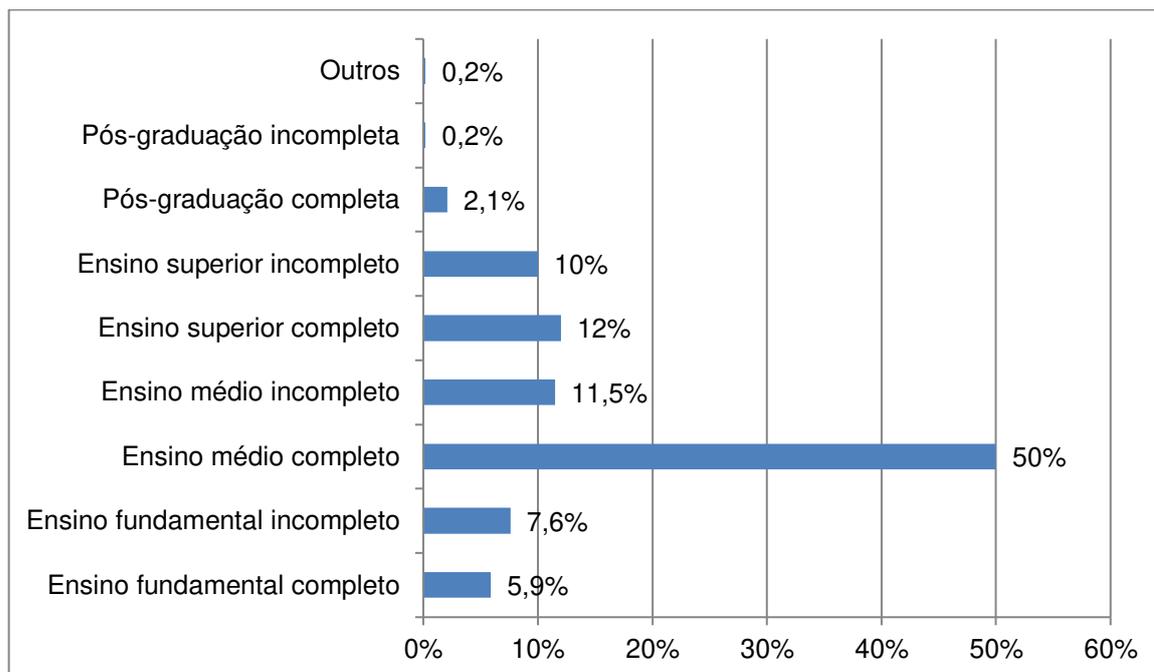
Fonte: Prefeitura Municipal de Fortaleza (2019)

Sobre o perfil dos ACCS, por sexo, partindo da distinção apresentada por Santos (2002) acerca das distintas camadas de representação que se pode ter em nível local, chama a atenção o fato de que na instância de representação tradicional da cidade, a Câmara Municipal, há maior presença de representantes do sexo masculino (79%), enquanto representantes do sexo feminino correspondem a 21% (CMFOR, 2023).

Já na instância de representação dentro da democracia participativa, simbolizada pelo CPP, as mulheres são maioria, com 56,2%, frente a 43,7% do sexo masculino, conforme apresentado no Gráfico 2. Assim, observa-se que a representatividade das mulheres nos espaços políticos tradicionais ainda é bastante limitada, enquanto dentro de instituições participativas, a equidade de gênero mostra-se maior.

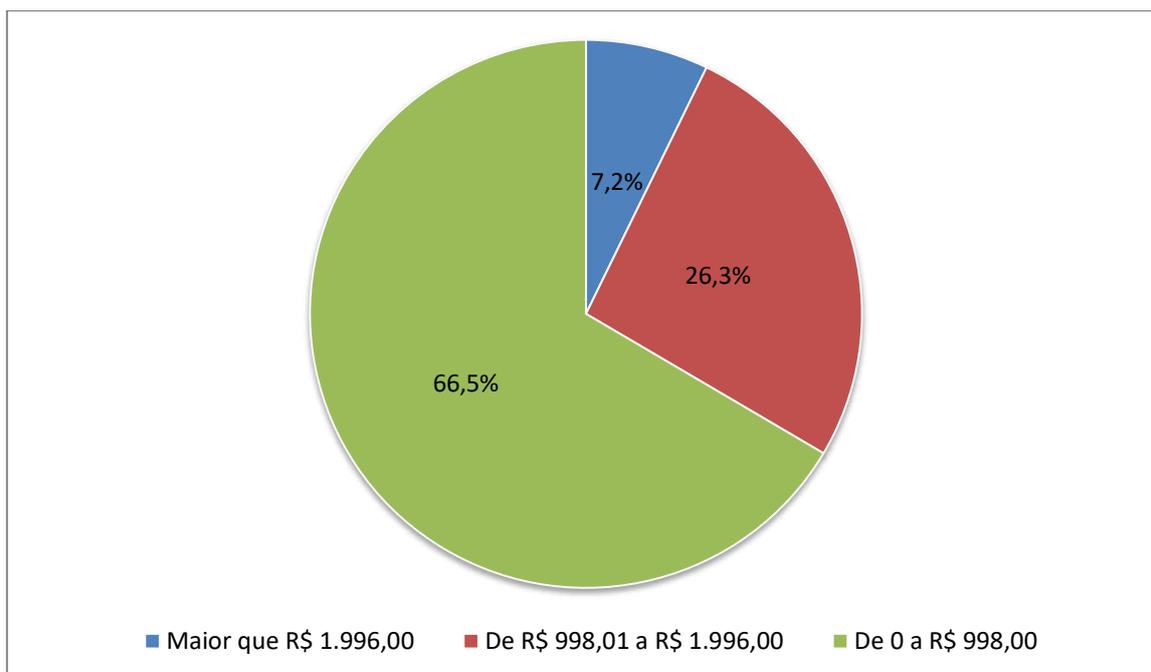
No que tange ao perfil dos ACCS por escolaridade e renda, os Gráficos 3 e 4, a seguir, apresentam a composição por grau de escolaridade e renda média. Conforme Luchamann e Borba (2008), a verificação das bases socioeconômicas dos sujeitos envolvidos em experiências de participação tem demonstrado que a escolaridade e a renda se associam diretamente ao interesse por política e pelas questões democráticas.

**Gráfico 3 – Perfil dos Agentes de Cidadania e Controle Social eleitos em 2019, por escolaridade**



Fonte: Elaborado pelo autor (2023), a partir de dados da Prefeitura Municipal de Fortaleza

**Gráfico 4 - Perfil dos Agentes de Cidadania e Controle Social eleitos em 2019, por renda**



Fonte: Elaborado pelo autor (2023), a partir de dados da Prefeitura Municipal de Fortaleza

A relação positiva entre escolaridade e participação apresentada por

Luchmann e Borba (2008) existe, mas não se aplica a todas as instituições participativas, como é o caso do CPP. Um exemplo de elitismo dentro dos mecanismos de representação da sociedade civil pode ser visto nos conselhos de políticas públicas que, no geral, são compostos por representantes com alto nível socioeconômico e elevado grau de escolaridade (Sipione; Zorzal e Silva, 2012; Luchmann; Borba, 2008).

Em contraponto, dentro de instâncias como o OP, é comum que o perfil socioeconômico dos participantes esteja na categoria “popular”, com renda familiar de até três salários mínimos e escolaridade até o primeiro grau completo (Luchmann; Borba, 2008). Este último dado destoa no caso de Fortaleza, uma vez que a maioria dos ACCS apresenta ensino médio completo, conforme visto no Gráfico 3.

Sobre o papel desempenhado pelos ACCS no contexto democrático da cidade, foi possível verificar, a partir das falas coletadas nas entrevistas com os gestores, técnicos e os próprios ACCS, a convergência na visão de que estes atores aproximam a gestão municipal da realidade experienciada nos territórios de Fortaleza:

[...] Sem os agentes de cidadania o poder público fica muito aquém dos problemas da periferia, né? [...] o poder público precisa de ter as pessoas no bairro para ver onde que tá o problema, porque o governo ele não consegue enxergar todos os problemas que tem em todos os bairros, a cidade é grande [...] por isso nós somos os olheiros e levamos as demandas. (A8)

[...] Então qual seria em tese o papel do agente de cidadania? Ele era o representante legal, legítimo, do bairro, do território. O que nós queríamos era dar voz, que eles chegassem nas secretarias e levassem as demandas [...] Tem várias áreas na cidade onde a prefeitura não entra, são áreas do crime organizado, então nós tínhamos uma dificuldade muito grande, alguns setores da prefeitura, de chegar lá. (G2)

[...] Eles são os protagonistas, eles são as pessoas que levam o poder público onde o poder público não consegue chegar, porque existe todo um poder paralelo [...] e aí em alguns desses locais, por exemplo, os agentes de cidadania são grandes ferramentas de capilaridade do poder público. Eles não só facilitam, como permitem, como tornam possível a nossa entrada nesses locais, por exemplo. (G1)

[...] eles que são as pessoas que estão nas comunidades e que traz a capilaridade que a gente precisa para entrar em todos os locais e acessar os problemas e identificar de perto. [...] Eles são as pessoas que propagam todas as informações e assim a gente vai entrando nos bairros, vai propagando e fortalecendo as políticas públicas. (G4)

Os trechos de falas acima expostos retratam a legitimidade dos ACCS no cenário local, como representantes da sociedade civil. Contudo, a existência de princípios da democracia participativa em governos locais gera uma dualidade de poder e legitimidade, especialmente com o legislativo municipal, que “tem sido dominada por uma lógica de conflito latente ou aberto” (Santos, 2002, p. 543).

Na experiência aqui avaliada do CPP, constatou-se a existência desses conflitos, conforme pode-se observar no comentário do ACCS A3: “Sempre há divergência entre vereadores e agentes de cidadania, embora que tem alguns ligados aos vereadores, mas não há essa hegemonia no sentido que os dois possam trabalhar juntos”.

Na leitura de um dos gestores municipais, a existência desses conflitos em certo ponto é saudável, haja vista que o debate e as cobranças entre os dois grupos podem trazer benefícios para os territórios:

[...] então eles, os agentes de cidadania, eles somam interesses, realmente, junto com os vereadores, né? Realmente há uma aproximação muito grande. Inclusive, às vezes, há diferentes opiniões, né? Mas as diferenças são muito boas porque sempre as coisas são muito calmas, né? Então tem que haver o contrário. O contrário é sempre interessante e, às vezes, acontecia que o vereador ficava chateado com o agente de cidadania e o agente de cidadania com o vereador porque não estava fazendo, mas isso tudo quem ganhava era a população. (G3)

Entretanto, em complemento ao que apresentou sobre a relação conflituosa com os vereadores, o ACCS A3 aponta uma crítica que transcende ao ponto colocado sobre o gestor acerca das divergências de opiniões:

Para o vereador era muito mais fácil ele chegar e dizer que era ele que tava trazendo (obra) e o povo aplaudir, do que a própria liderança (ACCS) chegar e dizer fomos nós que conquistamos, certo, o vereador tem outro papel que não é este, o papel do vereador é fiscalizar a execução daquelas demandas, certo, mas não chegar aqui e anunciar como muitos ainda fazem isso, dizer que foi ele que conseguiu as obras. (A3)

A ACCS A2, da mesma maneira, discorre sobre a questão: “[...] no caso desses vereadores, eu não vejo com bons olhos, o que eu vejo é que muitos se apropriam das demandas das comunidades, por interesse próprio [...]”. Somada a essa questão da cooptação de obras, o ACCS A8 relata a dificuldade das propostas aprovadas dentro do processo participativo do CPP passarem pelo crivo do legislativo municipal, uma vez que: “nós sabemos que a câmara, eles não aceitam muito, porque nós somos, digamos assim, nós tomamos o posto deles na

comunidade” (A8).

A fala em questão reforça o ponto central do conflito entre as duas camadas de representação, que diz respeito à aprovação do orçamento municipal (Santos, 2002; Lavallo; Houtzager; Castello, 2006), em virtude da incumbência compartilhada desse processo dentro de instâncias como o OP e o CPP.

Ocorre que, conforme apontado por Santos (2019, p. 146) em sua avaliação sobre o OP de Fortaleza, a figura dos delegados, e da mesma forma visualiza-se ocorrer com os ACCS no CPP, “aos poucos foram sendo considerados como novos vereadores”, processo esse que remete ao que Abers (1998) intitula de carreirismo comunitário. Segundo a autora, o carreirismo comunitário é geralmente apresentado como um caminho para a política tradicional.

Assim, a trajetória sugerida por Abers (1998) é que esses representantes partem geralmente do posto de presidentes de associações das suas comunidades, ascendem para novas posições, como delegados de OP, até chegar em instâncias da política tradicional da cidade. Embora não se possa tomar como verdade absoluta a ocorrência dessa trilha na carreira dos sujeitos (ACCS) da presente pesquisa, foi possível constatar, a partir dos resultados do formulário CLEAR, que todos os ACCS do Conjunto Palmeiras e Jangurussu estão envolvidos em associações comunitárias, assumindo distintos papéis nas suas comunidades.

Ainda dentro das limitações presentes na relação de complementaridade entre democracia representativa e participativa, há que se mencionar o risco de práticas e atores de processos participativos “serem cooptadas por interesses e atores hegemônicos para, com base nelas, legitimar a exclusão social e a repressão da diferença” (Santos, 2002, p. 74). Sobre essa questão, o gestor entrevistado G2 assevera que mesmo seguindo os trâmites burocráticos para eleição dos ACCS, com edital e regras estabelecidas, nas entrelinhas do processo a prática da cooptação e do clientelismo sempre se mostrava presente:

[...] Então essas figuras (ACCS) eram reais representantes da comunidade, foi eleito por ela. Isso pesa a participação social, só que de fato era tudo bonitinho no papel, só que quando começava o processo de massificação, divulgação das eleições, né, normalmente a gente tinha, sempre tinha pessoas ligadas ao prefeito que tinha as suas lideranças que eles mobilizavam, a base do prefeito na Câmara mobilizava, e aí **ao final você tinha pelo menos 80% das eleições, sempre em sintonia com o governo.** (G2) (grifo nosso)

[...] É isso, eu não sou pessimista em relação à questão da participação,

mas eu gostaria que funcionasse. Agora você tem esses entraves, como você vive numa situação de extrema carência e são suscetíveis à cooptação e o Estado é intrinsicamente corruptor, então terminam se aliando. E aí é o seguinte, você contava, a administração tinha mais de 80% do pessoal que era eleito e não tinha fraude, tinha edital, as pessoas se inscreviam, inclusive a própria comunidade participava do processo. Tinha apuração, então não haviam questionamento, porque se tinha lisura. (G2)

Diante disso, observa-se que a prática da cooptação em nível comunitário configura-se “como uma condição essencial para o fortalecimento do clientelismo local, em razão de que a montagem do esquema clientelista depende muito de mediações pessoais entre a prefeitura e a comunidade” (Lenardão, 1997, p. 47). Nos relatos apresentados nas entrevistas foi possível visualizar que a cooptação por parte do poder público gera uma disputa entre os próprios ACCS por poder e visibilidade:

[...] a gente percebeu que a maioria dos agentes começaram a brigar, não por interesse do coletivo, de lutar pela questão, muitas vezes quanto mais votos ele tivesse, mais já tinha como representação para apresentar aos seus superiores ou supostos candidatos, que pudesse acontecer. Então a gente é considerado, eu vejo assim, como se fosse uma moeda de troca. (A3)

A ACCS A4, também em concordância, expressa:

[...] ela (participação) foi cooptada pelo cunho da conveniência política. Os novos delegados, os novos agentes de cidadania acostumaram-se a pedir, acostumaram a dialogar só com o poder público. E muitos deles cooptados por vereadores. (A4)

Dessa maneira, a cooptação se expressa a partir da aproximação da gestão e legislativo municipal com as lideranças que despontam nas eleições e nas mobilizações comunitárias, procurando usar da legitimidade que possuem em âmbito local para canalizar interesses do esquema clientelista instituído para manutenção do poder (Lenardão, 1997). Trata-se, portanto, de um dos principais gargalos para o avanço e fortalecimento da cultura da participação em Fortaleza, haja vista que tal prática se mantém viva no plano político da cidade.

O rompimento com o modelo de participação popular clientelista é um grande desafio porque tende a gerar tensões na estrutura de poder da política tradicional hegemônica vista no contexto das comunidades (Santos, 2002). Em grande medida, a manutenção desse *status quo* ocorre pela dominação canalizada

em diversas vias por parte do poder público, o que resulta em dependência, subordinação, “prefeiturização”, e obediência dos representantes da sociedade civil, frente às orientações expressas pelo Executivo ou Legislativo municipal (Gaspardo *et al*, 2015).

Em continuidade às discussões sobre os fundamentos da democracia participativa, no tópico a seguir são apresentados os resultados concernentes aos pressupostos destacados pelos teóricos clássicos do campo, sobretudo aqueles que relacionam a participação política como um exercício da cidadania, no qual os participantes desenvolvem consciência cidadã e autonomia para fortalecer e aprimorar o processo participativo.

## **5.2 OS SENTIDOS ATRIBUÍDOS À PARTICIPAÇÃO NO CPP: CONCEPÇÃO AMPLIADA OU RESTRITA?**

O termo participação, em virtude do seu caráter polissêmico, abriga uma variedade de sentidos e, diante de tamanha generalização e popularidade que o termo ganhou, qualquer definição precisa parece equivocada (Pateman, 1992). Para Lavalle (2011), participação é, por um lado, uma categoria que se associa diretamente à prática de atores sociais. Participação é, também, uma categoria presente no âmbito das discussões que subsidiam as matrizes da teoria democrática. E, por outra ótica, participação pode ser concebida como uma categoria puramente procedimental, regida por legislações e normativas específicas.

Para a discussão que se segue, foram tomados como base os argumentos apresentados por autores do campo da democracia participativa, de modo a relacioná-los com a experiência empírica do CPP Fortaleza. Assim, o pressuposto assumido é de que a participação, dentro da sua concepção ampliada (ABREU, 2012), possui quatro funções: 1) provoca aprendizado político por meio do seu papel pedagógico; 2) gera um sentimento de integração e pertencimento; 3) permite a partilha de poder em virtude do trabalho conjunto entre sociedade-Estado e; 4) garante maior legitimidade nas decisões públicas (Pateman, 1992).

Um quinto fundamento apresentado por Gaspardo (2018) acerca da democracia participativa diz respeito a sua capacidade de possibilitar a criação de distintos desenhos institucionais, reconhecendo a limitação da democracia representativa em se pautar apenas nas eleições como mecanismo de participação política dos cidadãos. O desenho institucional consiste no formato adotado em cada

instância participativa sobre as regras, princípios e procedimentos, responsáveis por permitir o funcionamento e dar a dinâmica da participação (Capucelli, 2017).

Em virtude disso, pensar o desenho institucional e as suas variações relaciona-se diretamente com o objetivo traçado de avaliar os múltiplos itinerários da participação no contexto local de Fortaleza, contemplando os seus objetivos e contradições, haja vista a premissa de que as políticas não possuem um sentido único (Gussi; Oliveira, 2016). Assim, o desenho institucional do CPP será aqui analisado a partir do entendimento de Santos (2003), quando declarou estar a democracia participativa constituída em uma institucionalidade que perpassa por “princípios”, “processo” e “metodologia”.

Acerca dos “princípios”, consideram-se as regras gerais de participação delimitadas dentro das instâncias participativas. Em relação ao “processo”, o autor afirma dizer respeito sobre a articulação entre as etapas e os fóruns constituintes da dinâmica da participação. Por último, a “metodologia” congrega o conjunto de procedimentos formulados para escolha das propostas consideradas prioritárias e aprovadas, pensando em uma distribuição equânime dos recursos (Santos, 2002).

Em se tratando dos princípios, durante a primeira (2013-2016) e segunda (2017-2020) gestão de Roberto Cláudio, o CPP previa a participação individual e universal de todos os fortalezenses maiores de 16 anos, podendo estes apresentarem e votarem propostas para os seus territórios. Nos dois anos iniciais da gestão Sarto (2021-2022), foram mantidas as mesmas regras. Em comparação ao desenho institucional do OP, com a nova política, crianças e adolescentes deixaram de ser público-alvo da participação em Fortaleza.

Esta alteração no desenho institucional rompeu com uma das premissas que se tinha localmente desde o governo de Juraci Magalhães, que se pautava no objetivo de sensibilizar crianças e adolescentes sobre o orçamento público e a formulação de políticas públicas (Camarão, 2011). Sobre a metodologia, como já apresentado anteriormente, o CPP não comporta critérios redistributivos para aprovação e implementação das políticas públicas, como se aplicava no antigo OP, a partir de indicadores como renda e densidade populacional.

No tocante ao processo, durante a primeira gestão de Roberto Cláudio, houveram algumas mudanças no desenho do ciclo. No ano de 2014, a população era convocada a participar dos seminários regionais de planejamento participativo (Figura 8), em cada uma das SRs.

**Figura 8** – Seminário Regional do Ciclo de Planejamento Participativo 2014



Fonte: Portal da Prefeitura Municipal de Fortaleza (2014)

Nestes encontros, ocorriam de forma seguida as etapas de apresentação das propostas e votação, sendo que aquelas demandas com maior quantidade de votos eram encaminhadas para apreciação técnica, financeira e jurídica da prefeitura. Em seguida, eram realizados os fóruns devolutivos, quando a sociedade tomava conhecimento sobre o resultado de quais demandas haviam sido aceitas para implementação (Fortaleza, 2014).

Já em 2015, o ciclo contou com reuniões de mobilizações nas quais buscava-se explicar para os participantes como deveria ocorrer o processo de cadastro das demandas. Em seguida, estes eram orientados a fazer o cadastro de até três demandas coletivas de políticas públicas para os bairros, de forma prévia, de modo que nos seminários regionais (Figura 9), tais propostas seriam votadas. Para efeito de critério de escolha das demandas, definiu-se que a cada 15 participantes, uma era eleita (Fortaleza, 2015).

**Figura 9** – Seminário Regional do Ciclo de Planejamento Participativo 2015



Fonte: Portal da Prefeitura Municipal de Fortaleza (2015)

O desenho institucional do CPP viria a sofrer novas modificações somente em 2018, quando a prefeitura realizou reuniões com os ACCS para apresentar a nova metodologia do ciclo, que passara a ser feito exclusivamente com uso da plataforma Fortaleza Participa (Figura 10). Na plataforma, os cidadãos eram responsáveis por cadastrar no *site* (<https://participa.fortaleza.ce.gov.br>) as propostas que consideravam prioritárias para os seus bairros e, em seguida, estas ficavam abertas para votação, sendo que cada cidadão poderia votar em até três demandas (Fortaleza, 2015).

**Figura 10** – Página inicial da plataforma Fortaleza Participa



Fonte: Plataforma Fortaleza Participa (2022)

Como visto, o desenho institucional do CPP passou por importantes modificações na sua estrutura e metodologia durante o período temporal circunscrito a essa avaliação. No quadro 10, buscou-se sintetizar todo esse conjunto de alterações, que foram moldando e normatizando a prática da participação dentro do ciclo entre os anos de 2014 a 2022.

**Quadro 10** – Cronologia do desenho institucional do Ciclo de Planejamento Participativo de Fortaleza-CE no período de 2014 a 2022

CRONOLOGIA	2014	2015-2016	2017	2018-2020	2021-2022
<b>GESTÃO MUNICIPAL</b>	Roberto Cláudio	Roberto Cláudio	Roberto Cláudio	Roberto Cláudio	José Sarto
<b>ETAPAS DO CICLO</b>	Seminários regionais; Apresentação e Votação das propostas	Reuniões de mobilização; Assembleias eletivas; Cadastro e Votação das Propostas; Fóruns devolutivos	Cadastro e votação de propostas para o PPA 2018-2021	Reuniões preparatórias; Cadastro e Votação das propostas	Reuniões de mobilização; Audiências públicas virtuais; Cadastro e votação das propostas
<b>FORMATO</b>	Presencial	Presencial	Presencial	Virtual	Virtual

Fonte: Elaborado pelo autor (2023)

De acordo com Luchamnn (2014), os desenhos institucionais dizem muito sobre o que se encontrará de potencialidades e limitações dentro de experiências empíricas de participação. Isso em função de que são estes desenhos os

responsáveis por oportunizar uma trajetória de participação que atenda a princípios como os de liberdade e autonomia dos sujeitos envolvidos, como também deve garantir e ampliar, quando possível, as possibilidades de participação e capacitação dos cidadãos dentro dessas instâncias.

Levando em consideração o que pondera a autora, inicialmente buscou-se apreender nos discursos proferidos pelos sujeitos entrevistados a relação da participação com o aprendizado político, dentro das prerrogativas do desenho institucional do CPP. O papel pedagógico da participação, como escola da cidadania, é uma das funções centrais presente no campo teórico da democracia participativa (Pateman, 1992; Moroni, 2005; Lavallo, 2011; Luchmann, 2012; Núñez, 2016).

Na fala da ACCS A4, foi possível visualizar a sua compreensão acerca da função educativa da participação ao expressar que: “a participação é um chamado ao exercício da cidadania”. Em complemento, a mesma relaciona o aprendizado político com a função de integração da participação:

[...] Então quando se usa o termo participação, ela não tá ali excluindo ninguém, ela tá convidando a cidadania, a se organizar, a se perceber, a entender que a cidade é dele, de qualquer cidadão que nela more, que tenha residência, que comprove o seu endereço dentro desse município. Então esse termo, ele é um termo espiritualoso, né? Ele é virtuoso, mas que dentro de uma cultura de pouco entendimento acaba dominado pelo poder público, pelos espertos e por uma classe dominante. (A4)

Fica explícito na fala da ACCS que o papel integrativo da participação faz com que o cidadão, em sua individualidade, se sinta pertencente à sua comunidade, especialmente aqueles alheios aos processos decisórios das políticas públicas (Moroni, 2005; Lavallo, 2011). Ainda sobre o exposto pela entrevistada, destaca-se que a ressalva feita ao final da fala diz respeito aos riscos e limitações da participação, especialmente o da cooptação. Nesse sentido, Luchamann (2012, p. 520) assevera que:

Para ser reconhecida como uma “escola de cidadania”, essa inclusão política dos setores mais pobres da população junto ao OP deve compensar, de alguma forma, as desigualdades sociais promotoras das assimetrias cognitivas e culturais, promovendo aprendizagens em direção ao desenvolvimento de estágios superiores de participação política e de mudança social.

Em consideração ao exposto, compreende-se que o aprendizado político e a integração social à qual se propõem os mecanismos de democracia participativa

precisam de um desenho institucional que busque a garantia da autonomia da sociedade civil, além da superação das desigualdades sociais geradoras de uma série de assimetrias. Em contraste com essa premissa, o desenho institucional do CPP visto nos governos Roberto Cláudio e José Sarto apresenta indicativos de baixo estímulo aos momentos dialógicos e formativos, conforme menciona o ACCS A3:

**[...] era a questão da população conhecer o que é de arrecadação pública, como é que ela é feita, a sua divisão na cidade, coisa que não aconteceu, né, nessa gestão do ex-prefeito (Roberto Cláudio) não acontecia isso**, então tinha um montante tanto, a gente vai gastar tanto, tem isso pra despesas fixas, despesas variáveis e tal, não tinha esse conhecimento, **era somente votar as demandas e pronto.** (A3) (grifos nossos)

**[...] (na gestão Luizianne) a gente tinha exatamente o formato do orçamento. Quanto é que entra no município, quanto era de IPTU, fazia toda a demonstração, quanto é gasto com a saúde, a obrigatoriedade de cada um, né?** Porque tem gente que entedia: ah, o dinheiro é para a educação porque tá investindo mais nisso? O dinheiro é para saúde, porque todo mundo achava que os pilares de uma gestão pública, acha que é saúde, educação, e muitos confundiu com segurança que não é atribuição do município, mas estava lá a educação, cultura, lazer e saúde, eram as demandas que iam para lá e isso aí dificultava muito o processo, né? **Já na gestão atual (José Sarto) a gente já não tinha esse conhecimento.** (A3) (grifos nossos)

O caso do desenho institucional do CPP Fortaleza e a sua baixa capacidade de produzir aprendizado político se assemelha com os resultados encontrados por Luchamann (2012) ao analisar o desenho metodológico dos OPs catarinenses. A autora constatou que nos municípios pesquisados, as ações e os objetivos presentes no desenho institucional dos OPs não continham momentos de debates coletivos, o que fizera com que os processos de aprendizagem ficassem em segundo plano, como objetivos secundários da participação (Luchmann, 2012).

Assim, o que se observa é que a participação dentro do CPP nas gestões Roberto Cláudio e Sarto demonstrou possuir caráter restrito, consultivo e procedimental, ao orientar o foco da população para o momento da eleição das demandas prioritárias. Com isso, ocorre um enfraquecimento da cultura participativa e emancipatória, haja vista que conforme assevera Moroni (2005), a transformação dos cidadãos que integram processos participativos só ocorre quando esses expressam seus sentimentos, debatem, argumentam, se colocam frente a outros pontos de vista.

Outra característica da participação, dentro das teorizações presentes na

democracia participativa, é a sua incidência sobre a tomada de decisão, ou, deliberação (Moroni, 2005). Tal como concebida nos anos 1970 e 1980, a ideia de uma partilha efetiva de poder se associou diretamente às lutas populares e ao anseio por transformação social no país, o que refletiu na formulação de políticas como o OP, que busca instituir um modelo de cogestão, a partir da partilha do poder político (Santos, 2002).

No desenho metodológico do OP Fortaleza, o órgão máximo deliberativo era o COP, que inclusive poderia, a partir de negociações, alterar decisões tomadas por técnicos e especialistas da gestão sobre a viabilidade das demandas. Conforme Camarão (2011, p. 99), “na condição de conselheiros eles são inseridos em um formato que os torna tão responsáveis quanto o governo”. Todo esse poder do conselho se perdeu com a mudança de gestão em 2013, resultando na extinção do COP e na instauração do CMPP, que passou a ser uma instância consultiva, conforme demonstrado no capítulo anterior, a partir da análise das bases conceituais da política.

Essa alteração na dinâmica do conselho que culminou em um desequilíbrio na distribuição de poder entre gestão municipal e a sociedade civil é mencionada pela ACCS A4:

No (período) do Roberto Cláudio, o que é que muda? Quebra-se o braço de diálogo com ele, ele cria as reuniões com secretariados, nas quais a gente não tinha voz. Aliás, **a gente não tinha poder de decisão, a gente tinha uma participação para ver o planejamento deles**, ouvir o diálogo deles, a gente até fazia um esforço de apontar necessidades, mas nada era absorvido, a não ser aquilo que já estava no planejamento da prefeitura, né, que muito pouco a prefeitura, a administração do Roberto se voltava às demandas. (A4) (grifo nosso)

A participação em sua concepção restrita volta-se para processos de consulta, no sentido de uma parceria estabelecida entre a sociedade e o Estado (Abreu, 2012). É possível visualizar na fala do T1 indicativos de que o processo participativo dentro do CPP em Fortaleza tomou esse contorno restrito, consultivo:

**Essas demandas que são saídas, né, do Fortaleza Participa, elas não são obrigatórias de execução não. Elas são para fazer esse estudo estratégico, entendeu?** Porque querendo ou não, pode ser que saia dali uma demanda que realmente não seja a demanda prioritária, porque, querendo ou não, ainda tem essa de pessoas específicas, estratégicas, lideranças comunitárias, entendeu, ela solicita às pessoas para votarem naquela demanda que ela quer, né? Que às vezes não é o melhor pro território, ou então não é a prioritária pro território, é a prioritário no ponto de vista dela, entendeu? (T1) (grifo nosso)

Moroni (2005) ao tecer considerações sobre o fundamento deliberativo da participação aponta não ser suficiente apenas a inclusão de novos atores nos processos participativos, como também se faz necessário que estes debatam, argumentem e tomem decisões conjuntas sobre os temas em questão. É a partir desse processo, de incidir sobre decisões coletivas, que os cidadãos aprendem a controlar e a separar os seus impulsos e desejos, tornando-os cidadãos públicos e privados (Pateman, 1992). Essa concepção de participação está presente na fala do ACCS A3:

[...] **quando você chama a população para participar, ela tem que deliberar também, não apenas participar por participar, ela precisa conhecer, né, o contexto daquele tema que está sendo discutido**, aí ela dá opinião, ela dá sugestão, ela se envolve no processo, no tema, para mim seria dessa forma, certo, onde as pessoas possam interagir entre si e debater e acompanhar, fiscalizar, independente de gestão. (A3) (grifo nosso)

A partir do requisito de uma partilha efetiva de poder, dentro dos processos participativos, é que os autores citam outra função da participação, relacionada à sua capacidade de legitimar decisões que são tomadas dentro da esfera pública (Pateman, 1992). No modelo democrático participativo, a legitimidade sobre os processos decisórios advém do processo coletivo de debate, como previsto, por exemplo, no desenho institucional dos OPs, que demonstra importante potencial para o Estado manter e aumentar a sua legitimidade frente às decisões tomadas sobre as políticas públicas, especialmente aquelas de interesse social (Luchmann, 2007).

A partir das entrevistas com os gestores foi possível verificar a visão de uma relação existente entre maior legitimidade, aceitação, sobre as decisões tomadas, quando isso ocorre de forma participativa:

[...] Só se constrói alguma coisa com a participação, com o envolvimento das pessoas, analisando as demandas, os conflitos, as carências. E aí envolve todas as questões sociais que a gente tem, todas passam por essa análise. A coisa engessada é difícil, a coisa participativa, ela... **Primeiro que você não corre o risco de errar, nem o risco de impor. Porque a aceitação é muito maior quando você discute isso em assembleias, em plenárias.** Todas as coisas têm que ser colocadas aí. Afinal de contas, o dinheiro não é público. Ele precisa ser bem empregado. Não é o que eu quero, mas é o que eles precisam. É diferente. Então eu tenho que trabalhar para atender as necessidades dessas pessoas que pagam os impostos daquilo que eu falei. Não adianta eu querer colocar uma areninha onde a comunidade quer uma escola. Então eu tenho que escutar e colocar a escola. (G3) (grifo nosso)

Olha a participação social é controle social. **Então nós, gestores públicos, a gente, nós só podemos fazer um bom trabalho, se nós, se nós trabalharmos em conformidade com a vontade popular,** em conformidade com as demandas da população, em conformidade com os anseios, com as necessidades da grande maioria. (G1) (grifo nosso)

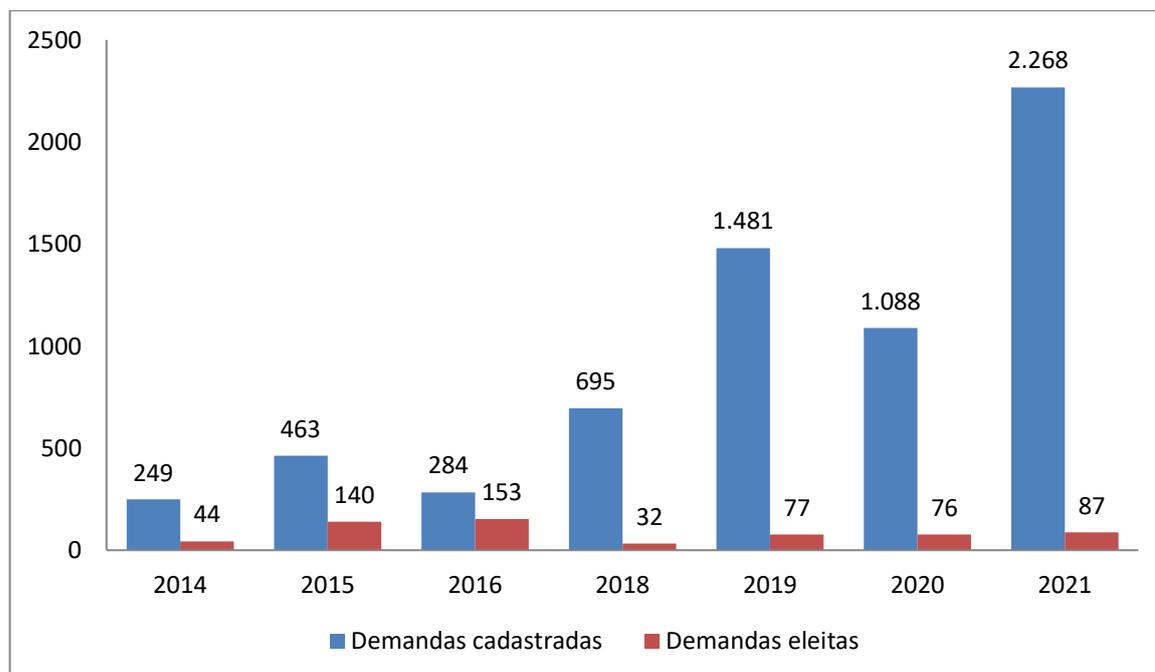
Contudo, a soma positiva dentro de uma instância de participação ocorre quando “o Estado aumenta a sua capacidade de implementação de políticas públicas através do aumento de legitimidade, e a população vê atendidas as reivindicações que foram por ela demandadas” (Luchmann, 2006, p. 24). Com base nisso, um dos objetivos do tópico a seguir é promover algumas reflexões sobre o histórico das demandas apresentadas pela população dentro do CPP, da mesma forma que outros números do processo participativo ocorrido entre os anos de 2014 a 2022.

### **5.3 MAIS PARTICIPAÇÃO, MAIS DEMOCRACIA? O CPP DE FORTALEZA EM NÚMEROS**

Esta seção, ainda que se tangencie a apresentação dos números da participação dentro do CPP no período de 2014 a 2022, não possui uma abordagem quantitativa, voltada para análises estatísticas densas. Desse modo, os números que serão aqui apresentados buscam auxiliar na compreensão da trajetória da participação no referido período, além de permitir discussões acerca da relação entre a democracia participativa e a democracia digital, especialmente no que diz respeito à ampliação da participação dentro da instância participativa, com o uso das TICs.

A análise se dará a partir dos números relativos às demandas apresentadas no ciclo, considerando suas classificações temáticas, além da participação da sociedade civil, tendo em vista o número de participantes em cada ciclo anual. No Gráfico 5, a seguir, consta o total de demandas cadastradas no CPP, entre os anos de 2014 a 2021 (excetuam-se os anos de 2017 e 2022 em virtude da não disponibilização dos dados).

**Gráfico 5 – Número de propostas cadastradas e aprovadas no CPP entre os anos de 2014 a 2021**



Fonte: Elaborado pelo autor (2023) a partir do Portal da Transparência de Fortaleza

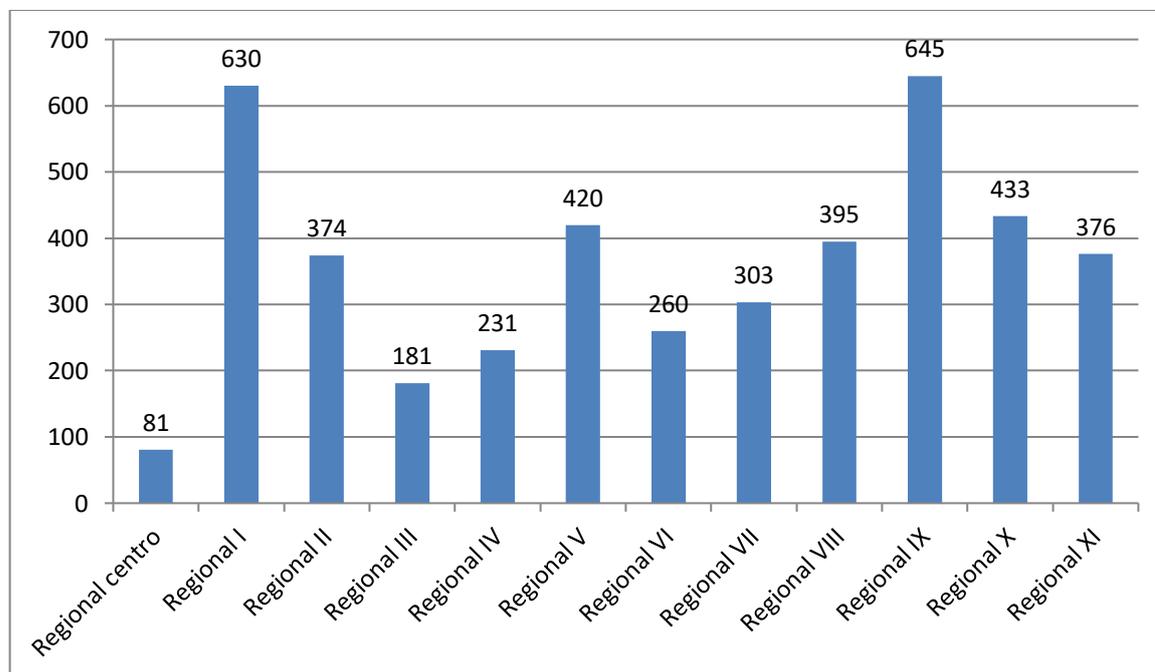
Em se tratando da análise sobre o número de propostas de políticas públicas apresentadas pela população anualmente, destaca-se a variação positiva ocorrida entre os anos de 2016 a 2018, de mais de 100%. Da mesma forma, ressalta-se o decréscimo observado no ano de 2020. Os possíveis fatores explicativos para essas variações serão apresentados no decorrer deste tópico. No que tange ao número de propostas aprovadas, fica evidenciada a variação no quantitativo, sobretudo entre os anos de 2014 a 2019, que está diretamente relacionada com as mudanças no desenho metodológico do ciclo nesse período.

Entre os anos de 2014 a 2016, primeira gestão do ex-prefeito Roberto Cláudio, o número de demandas aprovadas em cada regional dependia exclusivamente do número de participantes presentes no momento da eleição. Assim, a cada 15 cidadãos presentes, elegia-se uma demanda. Já a partir de 2018, na segunda gestão Roberto Cláudio, quando as demandas passaram a ser cadastradas na plataforma Fortaleza Participa, cada participante pôde votar em até 3 propostas, tendo sido eleitas as duas demandas mais votadas por território.

Quando consideradas as demandas por regionais, a partir da nova territorialização da cidade que passou a vigorar desde 2019, com Fortaleza dividida

em 12 regionais, tem-se o seguinte volume total de propostas cadastradas entre os anos de 2019 a 2021:

**Gráfico 6 – Volume total de propostas cadastradas no CPP entre os anos de 2019 a 2021, por regional**



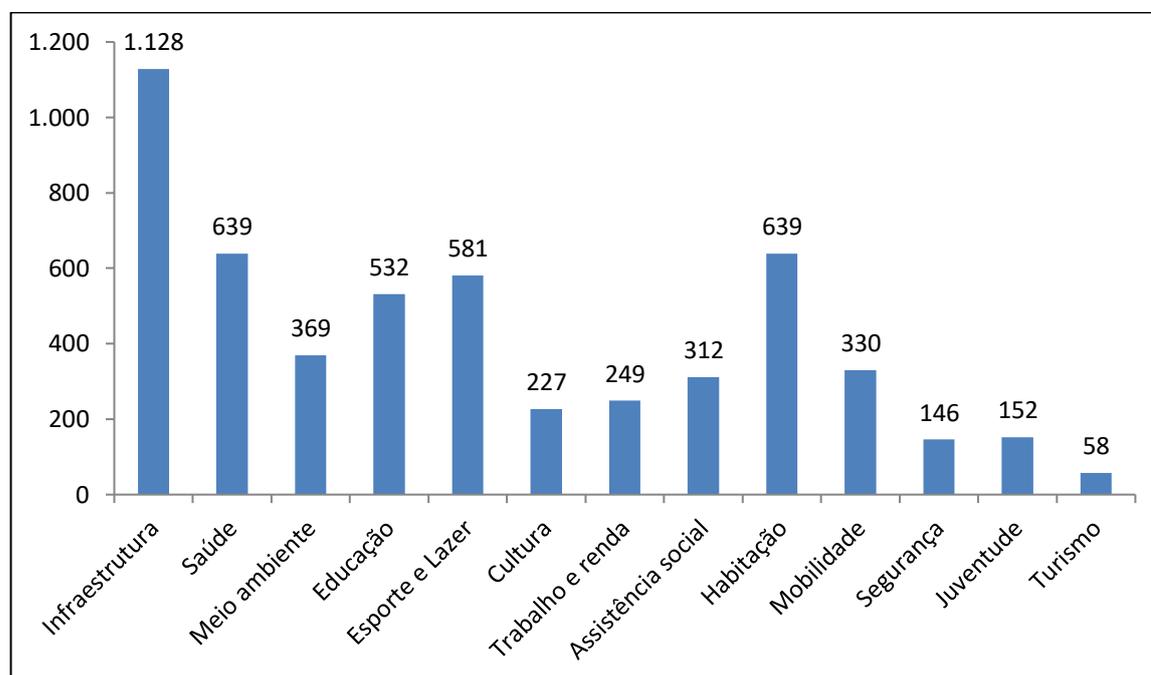
Fonte: Elaborado pelo autor (2023)

O Gráfico 6 ilustra que os maiores volumes de demandas apresentadas pela sociedade civil entre os anos de 2019 a 2021 partiram das regionais I e IX. A Regional I comporta bairros como Barra do Ceará, Carlito Pamplona, Álvaro Weyne, Vila Velha, Jardim Iracema e outros. Já a Regional IX congrega bairros tais quais Barroso, Cajazeiras, Conjunto Palmeiras, Jangurussu, dentre outros. Um ponto em comum entre as duas regionais diz respeito ao fato de que nesses territórios, historicamente, houve a presença de movimentos sociais na luta por moradia, terra, infraestrutura, emprego e direitos sociais (Camarão, 2011).

Contudo, mesmo com essas mobilizações e com o processo de descentralização ocorrido a partir da gestão de Juraci Magalhães, pouco se avançou na superação das desigualdades e na resolução de problemas de ordem territorial e social, especialmente nas zonas periféricas de Fortaleza (Bezerra, 2019), onde se encontram as Regionais I e IX. Isso fica evidente quando se observa no levantamento das demandas cadastradas no CPP por tema que, de modo geral, estão concentradas em questões como infraestrutura, habitação, saúde, educação,

esporte e lazer.

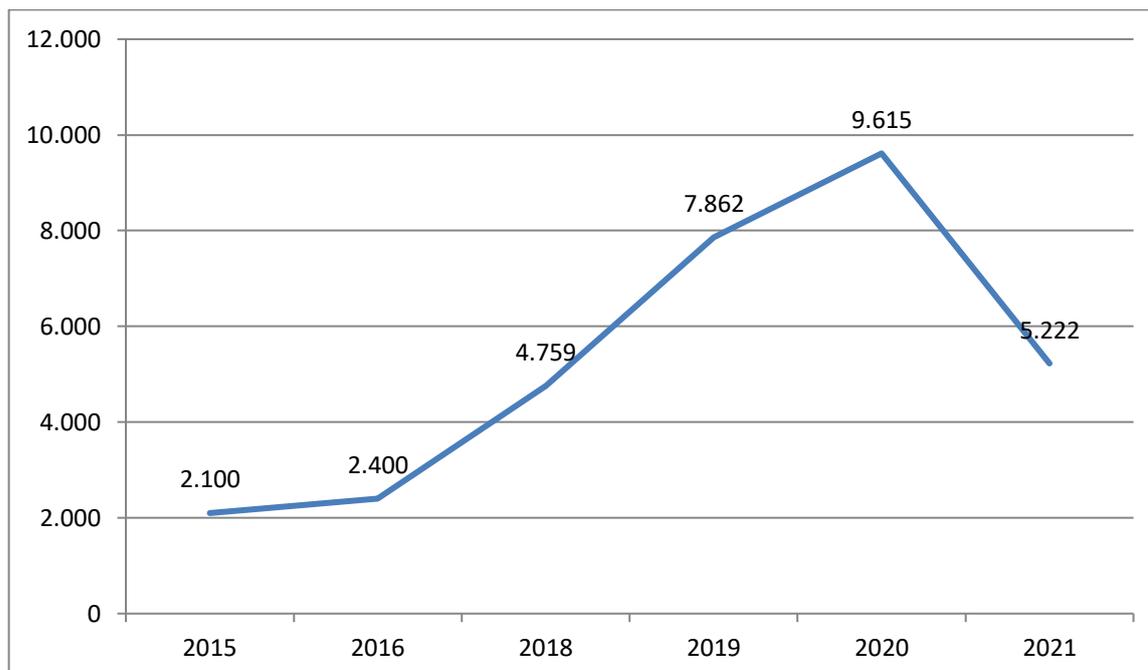
**Gráfico 7** – Número total de demandas cadastradas por tema entre os anos de 2018 a 2021



Fonte: Elaborado pelo autor (2023)

Assim, é possível verificar que as prioridades cadastradas e votadas pelos cidadãos dentro do CPP se consubstanciam como questões diretamente ligadas a carências de natureza básica, sobretudo por parte das classes populares. Durante as observações também foi notável a cobrança dos ACCS para com a gestão municipal, no sentido de implementarem propostas já aprovadas no ciclo, mas que todavia não foram atendidas, tais como hospitais e escolas de tempo integral.

No que se refere ao número de participantes nas etapas do CPP, o gráfico 8 apresenta a evolução anual ocorrida entre os anos de 2015 a 2021. Cumpre destacar que a obtenção desses dados, tanto dos participantes, como das demandas apresentadas anteriormente, representou um desafio ao pesquisador, uma vez que estão dispersos entre documentos e notícias publicadas no *site* da prefeitura municipal.

**Gráfico 8 – Número de participantes no CPP entre os anos de 2015 a 2021**

Fonte: Elaborado pelo autor (2023)

Assim como visto anteriormente nos números das demandas cadastradas dentro do ciclo, quando houve uma variação de mais de 100% entre os anos de 2016 a 2018, é possível verificar também no número de participantes um aumento de quase a mesma proporção entre os referidos anos. Essa variação positiva se deu em função da inovação introduzida pela gestão Roberto Cláudio na metodologia do CPP, tanto no processo de cadastro das propostas, como também na votação destas, quando passou-se a utilizar das TICs para ampliação das possibilidades de participação, com uso da plataforma Fortaleza Participa.

O Quadro 11 apresenta os dados referentes às atividades e número de participantes no CPP 2018, tanto na modalidade presencial, quanto virtual, onde se verifica maior expressividade de participantes nesta última:

**Quadro 11 – Quantitativo de atividades e participantes no CPP 2018**

ATIVIDADES	QUANTIDADE	PARTICIPANTES
Reuniões preparatórias	05	137
Reuniões nas comunidades	10	844
Etapa de participação virtual	02	3.778

(Fortaleza Participa)		
<b>TOTAL</b>	<b>17</b>	<b>4.759</b>

Fonte: Lei de Diretrizes Orçamentárias de Fortaleza (2019)

A plataforma Fortaleza Participa surgiu de uma parceria da CEPS com a Fundação de Ciência, Tecnologia e Inovação de Fortaleza (Citinova) e a SEPOG, por intermédio da Coordenadoria de Gestão Corporativa da Tecnologia da Informação (COGECT) e da Coordenadoria de Planejamento, Orçamento e Monitoramento (COPLAM), estabelecida no ano de 2018, que contou com reuniões técnicas para definição das especificidades conforme o calendário do CPP e resultou na construção da ferramenta que a partir de então passou a integrar a dinâmica da participação da sociedade civil dentro do ciclo (Fortaleza, 2019).

Conforme destaca a gestão municipal, a instituição de um grupo de trabalho para discutir a criação e disponibilização da plataforma Fortaleza Participa no ano de 2018 ocorreu “no sentido de estruturar uma ferramenta de consulta popular, socialmente relevante funcionalmente efetiva e politicamente viável, que possibilitasse ao cidadão de Fortaleza maiores oportunidades de contribuir com a elaboração da LOA 2019” (Fortaleza, 2019, p. 1.166).

No ano de 2020, a mobilização social dentro do CPP alcançou o seu melhor resultado em termos de números absolutos de participantes. Contudo, como mencionado anteriormente, a construção das análises dentro desta seção foi marcada por uma série de limitações, em virtude da indisponibilidade de informações que possibilitassem uma compreensão mais densa e aprofundada das questões aqui colocadas. Assim, reconhece-se que seria necessário também mapear em quais territórios e regionais foram registradas essas variações positivas, além do perfil socioeconômico dos novos participantes, dentre outros indicadores.

Já em relação às demandas apresentadas, conforme exposto no gráfico 7, nota-se uma queda no número de propostas cadastradas na plataforma Fortaleza Participa pelos cidadãos. Um dos fatores que podem explicar essa redução nas proposições de políticas públicas, trata-se da pandemia do novo coronavírus, chamado de Sars-Cov-2, que atingiu o Brasil com maior intensidade a partir de 2020 e limitou o alcance, de certo modo, da atuação do Estado frente às demandas da população, haja vista o foco no controle da pandemia.

A pandemia, para além de ter representado uma barreira para os

processos participativos tradicionais, em seu formato presencial, desvelou uma série de desigualdades dentro das configurações da sociedade brasileira, imersa no sistema capitalista liberal (Detoni, *et al*, 2021). Dentre essas desigualdades, cita-se a de acesso à informação, que será contextualizada com maior profundidade no próximo capítulo. Por ora, cabe ressaltar que quando não considerados fatores como a exclusão digital e o instrumentalismo de ferramentas de participação virtual, usadas unicamente como fim e não como meio, mais participação não significa, necessariamente, mais democracia (Abreu; Pinho, 2011).

Como demonstrado anteriormente, quando se viu que o aprendizado político e democrático no CPP é tratado como objetivo secundário da participação, encerra-se a conclusão de que o aumento em termos quantitativos de participação com o uso das TICs evidenciado no gráfico 8, não representa, diretamente, ganhos qualitativos de intensidade democrática. A dinâmica da participação no ciclo seguiu a perspectiva schumpeteriana de democracia, assentada em uma conduta individual, eleitoral, reduzindo a importância do debate e da deliberação coletiva.

Esse resultado corrobora com os achados de Ferreira (2012), Abreu e Pinho (2013), Cunha, Coelho e Pozzebon (2014) e Abreu (2016), quando também reportaram o baixo nível de intensidade democrática proporcionada pelas TICs dentro dos processos participativos que analisaram, na medida em que as tecnologias foram usadas de forma trivial e instrumental, sem permitir interação entre os usuários, com foco unicamente no processo de cadastro e voto, como ocorre no CPP Fortaleza.

Neste capítulo buscou-se apresentar os múltiplos itinerários da participação no CPP, a partir do delineamento das variações ocorridas no desenho institucional da política e como isso repercutiu nos sentidos dados à democracia e a participação, além da influência das TICs nos números, tanto de participantes, como de demandas, dentro do processo participativo.

Da mesma forma, avaliou-se também os avanços e desafios na articulação promovida entre as democracias participativa e representativa no contexto local de Fortaleza. Diante das considerações apresentadas, foram consolidados no quadro-resumo a seguir os itens que compuseram a análise do capítulo, a partir das dimensões presentes na categoria de democracia participativa.

**Quadro 12 - Quadro-resumo da categoria democracia participativa**

SUBCATEGORIA / CONCEITO	CONTEXTO	CONSEQUÊNCIAS GERADAS
<p><b>Complementaridade entre participação e representação:</b> Da mesma forma que no OP, o CPP promove uma articulação entre democracia participativa e representativa. Assim, dentro de um cenário ideal, os mecanismos de participação buscariam substituir formas tradicionais de representação e deliberação, que entraram em crise e enfraqueceram a legitimidade de partidos e instituições. A inclusão da participação busca potencializar as vozes plurais dos atores locais, inserindo-os na dinâmica de aproximar a sociedade civil da sociedade política, com vista a que sejam desvelados com maior profundidade os diversos problemas sociais.</p>	<p>Com a passagem de gestão de Lins para Roberto Cláudio, houve uma mudança na nomenclatura e nas atribuições dos atores da sociedade civil que compunham a dinâmica da participação local. Os antigos delegados do OP, agora intitulados de Agentes de cidadania e controle social, passaram a ser eleitos dentro dos seus territórios, a partir de uma série de critérios e regras, e passaram a figurar em maior número, em virtude do interesse da gestão municipal em ter maior capilaridade dentro dos territórios de Fortaleza.</p>	<p>Na experiência empírica de participação do CPP, elementos da política tradicional se mostraram presentes, conforme exposto nas falas dos ACCS, técnicos e gestores municipais. A superação da cultura patrimonialista e clientelista todavia é um desafio, da mesma forma que questões como a cooptação de agentes de sociedade civil, por parte do governo, para trabalhar em função dos seus objetivos e propósitos. Algo muito presente também foi a disputa de poder entre a camada de representação da política de participação, qual seja, os ACCS, com a os representantes da sociedade dentro da esfera da política tradicional, no caso, os vereadores. A dualidade entre o CPP e a câmara representa uma dificuldade tanto para a aprovação das propostas, como também para a construção de um diálogo conjunto entre executivo, legislativo e sociedade civil.</p>
<p><b>Partilha de poder:</b> Uma partilha efetiva de poder se configura com um dos objetivos da democracia participativa, no sentido que o Estado deve compartilhar o seu poder de decisão com a sociedade civil, especialmente no processo de formulação e aprovação de políticas públicas.</p>	<p>A instituição do CMPP e as alterações nas diretrizes da participação a partir do governo Roberto Cláudio sinalizaram para uma dinâmica restrita, consultiva, que reduziu o potencial de intervenção da sociedade no orçamento público. Com a introdução das TICs no processo participativo, que permitiu que os cidadãos apresentem propostas e votem de forma <i>online</i>, a partir das falas dos ACCS foi possível verificar que na visão deles, essa mudança potencializou o formato de participação consultiva, uma vez que os gestores municipais se distanciaram ainda mais da realidade dos territórios.</p>	<p>O histórico da participação em Fortaleza, especialmente dentro do OP, buscava aproximar os cidadãos da esfera pública a partir da deliberação sobre as políticas públicas para os seus territórios. No novo formato de participação, a abertura para decisões da população, em especial de grupos vulneráveis, foi reduzida ou totalmente encerrada. Assim, voltou-se a observar a figura de um Executivo centralizador, haja vista a pouca autonomia, tanto da sociedade civil, como das secretarias regionais, que perderam o seu caráter executivo, deliberativo.</p>
<p><b>Aprendizado político:</b> O papel educativo da participação está no cerne das teorizações sobre a democracia participativa, A premissa é</p>	<p>O caráter pedagógico da participação no CPP mostra-se como um objetivo secundário do processo, em função da redução dos espaços</p>	<p>O desenho institucional do CPP entre os anos de 2014 a 2022 demonstrou baixo potencial de geração de aprendizagem política e construção de consciência cidadã.</p>

<p>a de que os cidadãos que participam ativamente das questões públicas que lhes tocam diretamente, tornam-se agentes sociais conscientes e críticos.</p>	<p>dia lógicos, que permitiriam a geração de aprendizado e o fortalecimento de uma cultura de colaboração entre os sujeitos dos territórios. Ademais, excluiu-se do público-alvo da participação o grupo de crianças e adolescentes, que eram chamados a conhecer a importância da democracia e das políticas públicas já durante o período escolar.</p>	<p>Assim, dentro de uma experiência democrática de baixa intensidade (Santos, 2002), o potencial de transformação da participação foi reduzido a um processo eleitoral que muito se aproxima dos mecanismos tradicionais da democracia representativa.</p>
<p><b>Integração social e política:</b> Uma das funções da participação é possibilitar aos cidadãos a compreensão sobre a natureza dos territórios onde vivem, tornando-os integrados e legitimamente responsáveis por contribuir na melhoria da qualidade dos espaços públicos aos quais estão envolvidos.</p>	<p>A função de integração da participação no CPP se dá em maior expressão a partir da descentralização, com as secretarias regionais e os territórios instituídos, do que em função do aprendizado gerado no interior do processo participativo.</p>	<p>A partir do formulário aplicado, foi possível verificar que os ACCS do Conjunto Palmeiras e do Jangurusu relatam se sentir mais pertencentes aos bairros onde residem, do que propriamente à cidade de Fortaleza. Em partes, isso se explica pelo maior contato que possuem com a gestão municipal a partir do diálogo que possuem com as secretarias regionais, presentes nos territórios onde residem. Por outro lado, é possível que esse sentimento de pertencimento aos seus bairros seja resultante das desigualdades existentes entre os territórios da cidade, que muitas vezes criam barreiras e segregam a população (Bezerra, 2019).</p>
<p><b>Legitimidade:</b> As instituições participativas permitem que o Estado alcance maior grau de legitimidade nas decisões que são tomadas, uma vez que são oriundas do debate público e da deliberação conjunta entre a sociedade civil e a sociedade política.</p>	<p>A manutenção do processo participativo, com suas bases legais, a partir da instituição de um conselho, qual seja o CMPP, oferece indícios de que a gestão municipal iniciada em 2013 em Fortaleza reconhece o papel da participação na construção das políticas públicas e como isso pode proporcionar ganhos em termos de legitimidade política.</p>	<p>As falas dos gestores e técnicos municipais durante as entrevistas revelam a compreensão acerca da função de legitimidade proporcionada pela participação, haja vista o seu poder de aumentar a capacidade de implementação de políticas públicas, a partir de um processo de cogestão. Contudo, esse resultado só se observa na prática quando a população vê atendidas as reivindicações que foram por ela demandadas.</p>

Fonte: Elaborado pelo autor (2023)

## 6. LIMITES E POTENCIALIDADES DA PARTICIPAÇÃO NO CPP: UM OLHAR A PARTIR DO DIAGNÓSTICO CLEAR

Interessa neste capítulo, a partir da sua relação com o eixo analítico do espectro temporal e territorial (Rodrigues, 2016), promover uma reflexão sobre a trajetória da participação no CPP, em consideração às características socioculturais de Fortaleza. De modo mais objetivo, a proposta pautou-se em confrontar os objetivos e as diretrizes do CPP, especialmente em virtude da sua nova versão digital, com a historicidade e as especificidades dos territórios da cidade, com maior ênfase no território 32, *lócus* da coleta de dados realizada neste trabalho. Ao caminhar nesta direção, buscou-se, sobretudo, olhar a democracia a partir das diferenças sociais, espaciais e territoriais (Azevedo; Brule, 2021) de Fortaleza.

Conforme discutido nos capítulos anteriores, a cidade de Fortaleza mesmo sendo a 8ª cidade brasileira com maior densidade demográfica, a 9ª em PIB e a 1ª em nível nordeste no quesito influência econômica (IBGE, 2022), ainda convive com uma série de desafios a serem enfrentados. Em especial, destaca-se a notável concentração de renda que torna evidente a disparidade social e a segregação territorial entre as áreas centrais da cidade e aquelas localizadas na periferia (Fortaleza, 2017).

De acordo com Gohn (2019), no enfrentamento das desigualdades sociais, a participação da sociedade civil em processos de mobilizações e de lutas mostra-se como um importante instrumento para combater a exclusão de grupos e minorias. Sobre isso, é possível observar que no contexto local de Fortaleza, a atuação da sociedade civil e de movimentos sociais frente aos desafios impostos pelo Estado e pelo capitalismo contemporâneo não é algo recente. Chacon (2007) ressalta que entre as décadas de 1970 e 1980, vários movimentos contra a ditadura militar que despontaram em São Paulo, emergiram na cidade, organizados por sindicalistas.

Ainda segundo a autora, nessa mesma época o que se viu foi um fortalecimento de entidades organizadas, especialmente na periferia, tais como a Federação de Bairros e Favelas de Fortaleza, constituída no ano de 1982 e vinculada aos partidos Comunista Brasileiro (PCB) e Comunista do Brasil (PC do B) (Chacon, 2007). Anos mais tarde, em 1998, viria a surgir na cidade a Associação dos Moradores do Conjunto Palmeiras (ASMOCONP) responsável pela criação de uma

das principais experiências de inclusão social, via economia solidária, do país: o Banco Palmas (Mostagi, *et al*, 2018).

A criação do banco teve por objetivo gerar desenvolvimento, riqueza e renda dentro do território ao qual estava inserido, a partir da concessão de crédito e da sua moeda própria (Mostagi, *et al*, 2018). Assim, o Conjunto Palmeiras despontou como um dos primeiros bairros em nível nacional no enfrentamento da lógica excludente do capitalismo, tendo sido reconhecido internacionalmente e inspirado à criação de outras iniciativas de movimentos sociais e de economia solidária (Rodrigues, 2014).

Em levantamento realizado pelo I Anuário dos movimentos sociais do Ceará, a Grande Fortaleza possui atualmente cerca de 153 organizações sociais, atuando em variadas frentes (ASEMOV, 2022). No contexto do território 32, foram reportados pelos ACCS, a partir do diagnóstico CLEAR, a existência das seguintes organizações e projetos: Instituto Mulheres Virtuosas, Projeto Rosa Viriato, Associação das Mães Vigilantes do Jangurussu, Associação dos Moradores do Conjunto São Cristóvão, Associação dos Moradores do Conjunto Palmeiras e Associação Comunitária do Planalto Palmeiras.

Conforme o exposto, a historicidade da sociedade civil fortalezense com a participação tem as suas raízes e marcas próprias instituídas na busca pela superação das desigualdades sociais. Por parte da gestão municipal, observa-se no plano do discurso a preocupação em utilizar as peças de planejamento e orçamento, a saber, o PPA, a LDO e a LOA, construídas de forma participativa via CPP, como instrumentos de “redução das disparidades multidimensionais existentes nos 39 territórios da cidade” (PLOA, 2022, p. 3).

Contudo, o CPP passou por uma série de mudanças em seu desenho institucional entre os anos de 2014 a 2022, conforme disposto ao longo deste trabalho. De que forma essas alterações foram apreendidas pelos sujeitos da sociedade civil? Em complemento, essas mudanças levaram em consideração as especificidades socioculturais dos territórios de Fortaleza?

Essas são questões que norteiam o objetivo deste capítulo em avaliar as potencialidades e limitações do CPP, de modo que nos tópicos seguintes, a partir do roteiro proposto pelo diagnóstico CLEAR, serão apresentados os resultados elencados nas categorias: podem, gostam, são habilitados, são convidados e obtém retorno. Na mesma direção, constam ainda neste capítulo as análises concernentes

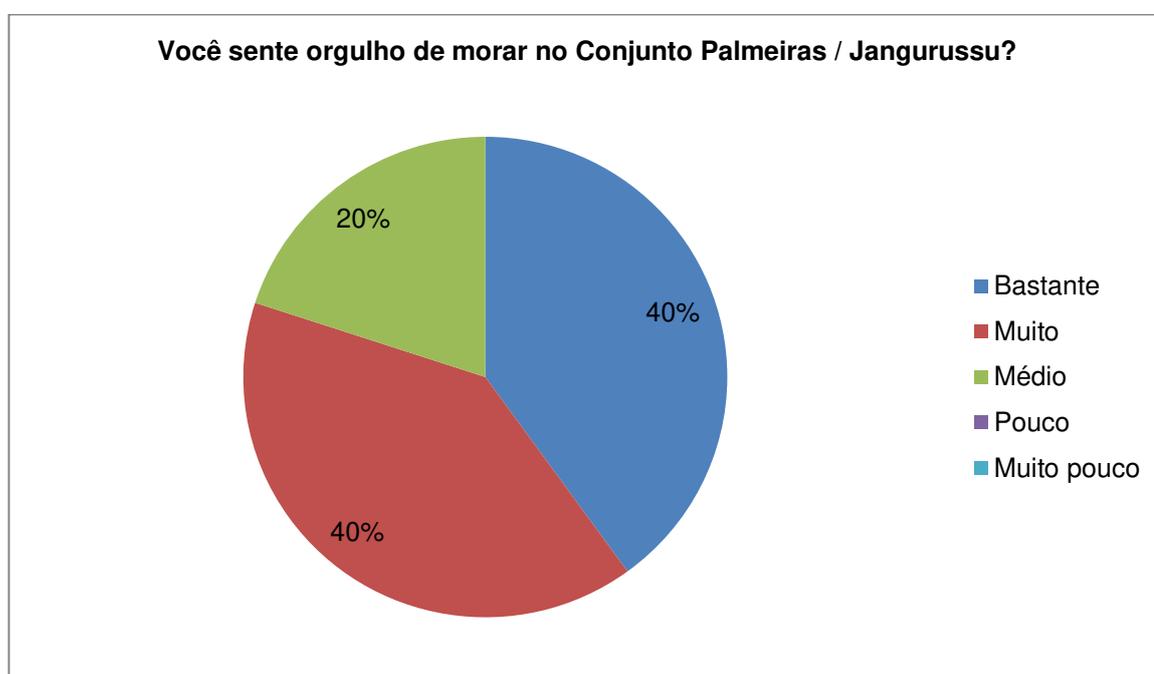
às potencialidades e limitações da democracia digital, dentro do contexto do CPP.

### 6.1 OS CIDADÃOS PODEM, GOSTAM E SÃO HABILITADOS PARA PARTICIPAR?

O diagnóstico CLEAR, como proposta de identificação das forças e fraquezas de iniciativas de participação, considera que fatores como recursos, habilidades, conhecimentos, identidade, capital social e infraestrutura de redes de cooperação e associação são fundamentais para avaliação das variações nos índices de maior ou menor grau de participação. Importa mencionar que a utilização do diagnóstico CLEAR se deu de forma parcial, haja vista que a sua aplicação integral demandaria um tempo estimado de 6 meses, ademais de um grupo de trabalho técnico composto por profissionais de distintas áreas (Garbelotto, 2017).

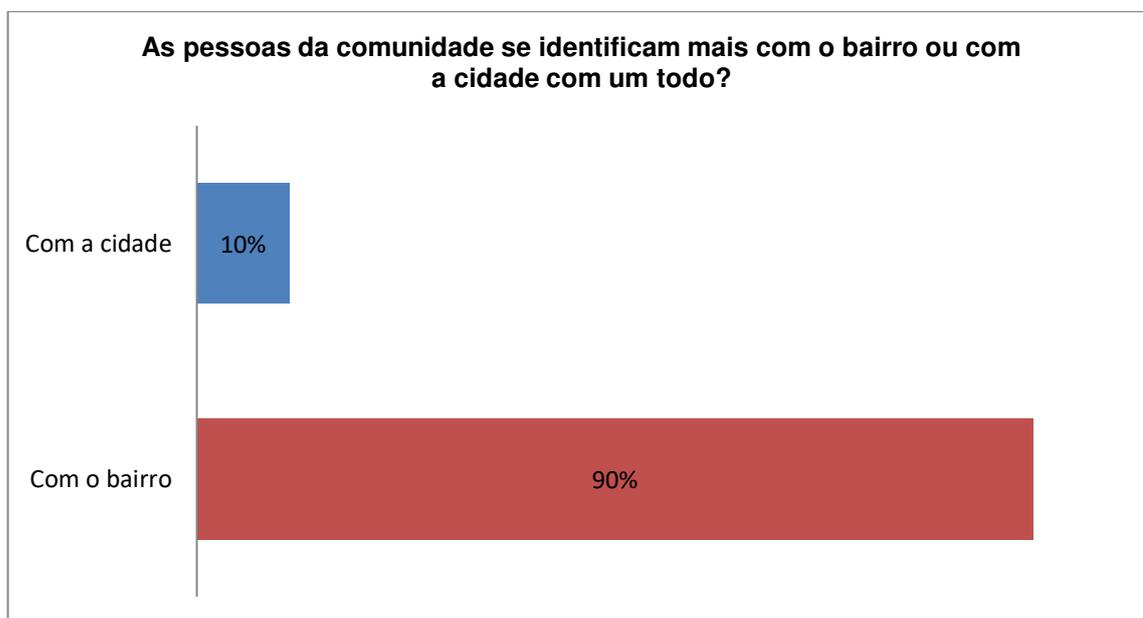
Nesse sentido, buscou-se investigar, sobretudo, a relação dos ACCS do território 32 com os seus bairros, o sentimento de pertencimento que possuem e de que forma observam a introdução das TICs no processo participativo. Os gráficos 9, 10 e 11 abaixo apresentados explicitam os resultados referentes ao capital social e aos vínculos afetivos presentes no território 32.

**Gráfico 9** – Nível de orgulho dos ACCS em residir no Conjunto Palmeiras / Jangurussu



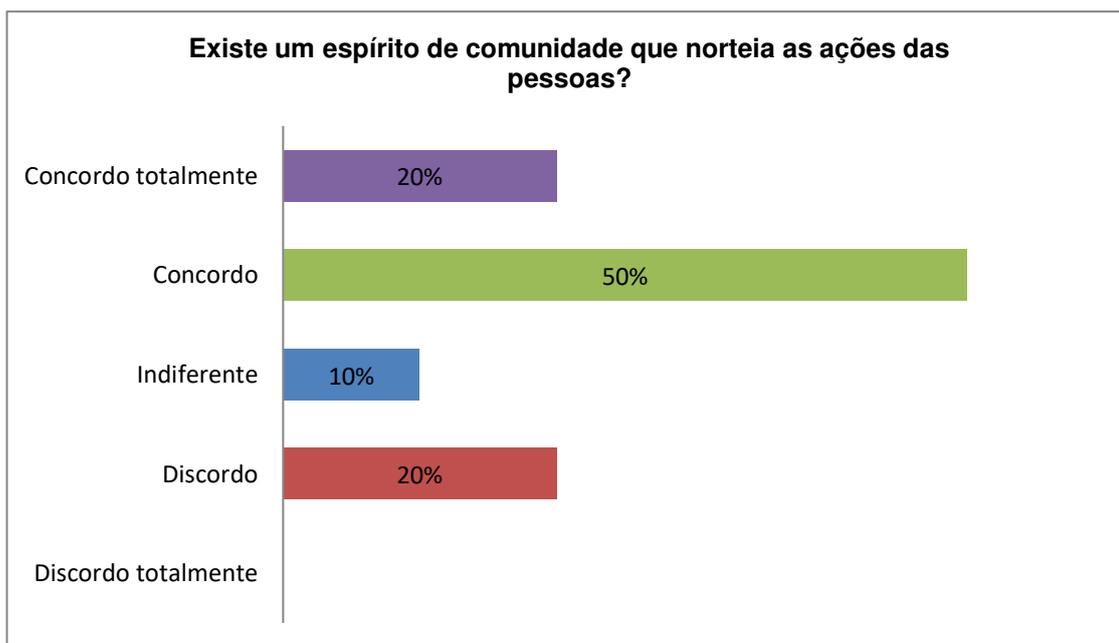
Fonte: Elaborado pelo autor (2023) a partir dos dados coletados em campo

**Gráfico 10** – Percepção sobre a identificação dos moradores com o bairro e com a cidade



Fonte: Elaborado pelo autor (2023) a partir dos dados coletados em campo

**Gráfico 11** – Percepção dos ACCS sobre o espírito de comunidade nos bairros



Fonte: Elaborado pelo autor (2023) a partir dos dados coletados em campo

A partir da leitura dos gráficos, constatou-se a existência de um forte vínculo afetivo entre os ACCS do território 32 com os seus bairros, de modo que esse laço mostrou-se mais forte do que a relação que possuem com a cidade como

um todo. Em sua maioria, são cidadãos que residem no Conjunto Palmeiras e no Jangurussu entre 20 a 40 anos<sup>11</sup>. Assim, presenciaram todo o processo de lutas e conquistas, especialmente por uma infraestrutura mínima de serviços públicos, o que fortaleceu nesses espaços o sentimento de coletividade que, conforme visto no Gráfico 11, tende a nortear a ação das pessoas.

Isso se mostra como um ponto forte dentro do processo participativo do CPP e se alinha com o exposto por Lavallo (2011, p. 7), quando ressaltou que um dos efeitos da participação consiste em gerar capital social e estoques de confiança dentro de uma “determinada coletividade, viabilizando a cooperação e a criação de respostas coletivas a problemas comuns”. Assim, ainda segundo o autor, a participação consegue fortalecer a sociedade civil ao passo que também exerce pressão sobre a gestão pela execução de políticas públicas de interesse social.

Destaca-se ainda a infraestrutura cívica presente do território 32 que potencializa a participação e os resultados alcançados dentro do processo participativo: 90% dos respondentes informaram haver organizações e recursos que servem de fomento para a participação da sociedade civil nas etapas concernentes ao CPP, tais como jornais locais, estações de rádio e associação de moradores.

No que diz respeito às competências e recursos para participação no CPP, buscou-se compreender, em especial, como os cidadãos do território 32 se ajustaram à nova dinâmica participativa do ciclo, instituída a partir de 2018, com as TICs. O uso da tecnologia no campo democrático como forma de ampliar a participação da sociedade em instâncias participativas (Almeida; Batista; Addor, 2017; Goldschmidt; Reis, 2019; Avelino; Pompeu; Fonseca, 2021), além de reduzir os custos da participação (Subirats, 2002; Magrani, 2014; Pires, 2017), são algumas das justificativas encontradas na literatura pelos chamados participacionistas digitais.

No caso do CPP de Fortaleza, é possível observar que o redesenho metodológico com a introdução das TICs, a partir de 2018, teve justamente como objetivo a ampliação da participação da sociedade civil, além de uma maior democratização do acesso ao ciclo:

Objetivando ampliar e democratizar o processo de participação da sociedade civil na elaboração da LOA 2019, buscou-se promover uma

---

<sup>11</sup> 40% responderam que moram no Conjunto Palmeiras e/ou no Jangurussu entre 30 e 40 anos, 30% entre 20 a 30 anos, 10% entre 40 a 50 anos, 10% entre 10 a 20 anos e 10% entre 0 a 10 anos.

inovação na metodologia do Ciclo de Planejamento Participativo, de forma a facilitar o acesso da população, tanto no que se refere à possibilidade de cadastramento das propostas, como na definição das prioridades a serem observadas no orçamento de 2019. [...] Desta forma, o Ciclo de Planejamento Participativo foi efetivado por meio do acesso ao *site* do Fortaleza Participa. (LOA, 2019, p. 1166)

Dentro da literatura, a ampliação da participação via inserção das tecnologias está ainda diretamente ligada à outra potencialidade do ambiente digital, que diz respeito ao acesso rápido e democrático da informação (Almeida; Batista; Addor, 2017). Diante desse quadro de potencialidades das TICS, foi possível verificar na fala de alguns entrevistados o alinhamento com esses argumentos, conforme os trechos a seguir:

**Eu vi que houve um aumento muito grande de participação, porque todo mundo em casa têm um celular e um computador**, antes o pessoal tinha que se organizar, vim do trabalho para poder ir até lá votar quando era presencial, às vezes ia, não levava o documento, esqueceu, então assim, isso gerava, né? Se a gente contava que ia ter tantos votos, a demanda no final caía muito, porque nem todo mundo tinha tido tempo de ir [...] (A2) (grifo nosso)

A gente de 2019 para hoje, **a gente teve um crescimento absurdo, certo, porque a gente saiu do papel, do papelão mesmo, que era assim que era feito o ciclo de planejamento participativo**, se encontrava nas escolas, né, por território, chamava a população lá, eles diziam, colocavam no papelão o que é que eles achavam, né, numa cartolina, achavam que era melhor para ser executado, né, no seu bairro, no seu território e lá com todos os presentes, votava naquelas mais bem votados para serem executadas, né, que era a maior demanda, né, a que tava mais urgente, vamos dizer assim, entendeu? E a gente quis abranger mais gente, a gente não tinha um reflexo realmente da população. A gente teria sim, quanto mais pessoas participassem, por isso desse quesito ser tão obrigatório, né, **esse sistema on-line você consegue muito mais pessoas para participar**. (T1) (grifos nossos)

[...] o mundo tá ficando cada vez mais digital [...] **o processamento de dados se torna bem mais rápido**, né, bem mais veloz, a resposta que a gente dá para a sociedade é muito mais rápida, além de mais rápida, mais precisa. (G1) (grifo nosso)

**Olha, a internet está em todo canto praticamente, né?** Hoje nas escolas, por exemplo, em todos os celulares você tem hoje... você chega num local e fotografa o vazamento de um cano, você chega num local e vê um buraco imenso. Então, é uma coisa muito rápida, né? Então, você é informado automaticamente do que está acontecendo, né? (G3) (grifo nosso)

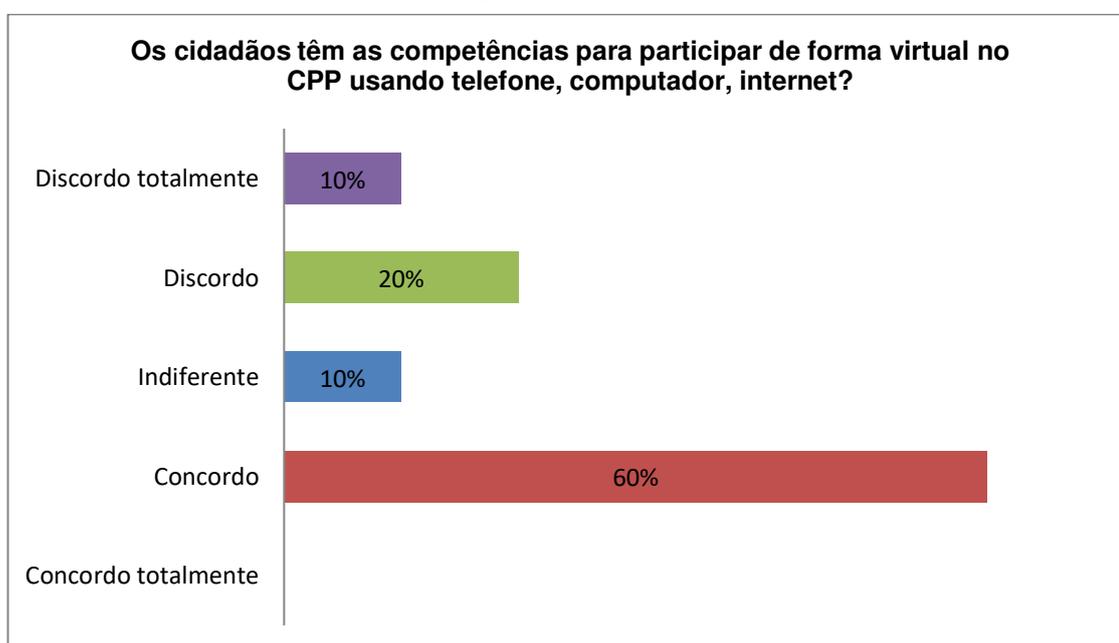
Quando se considera os números absolutos de participantes, por ciclo anual, é inegável o aumento expressivo ocorrido em 2018, quando a Plataforma Fortaleza Participa passou a integrar a dinâmica de participação do CPP, conforme viu-se no capítulo anterior (especificamente no gráfico 6). É de se ressaltar, contudo,

especialmente a partir do trecho de fala do G3, que antes mesmo da busca por ampliar a participação, há o reconhecimento por parte destes sujeitos sobre a penetrabilidade da internet em todas as esferas da atividade humana (Castells, 2017).

Assim, foi possível constatar a visão de que a introdução das TICs no CPP, para os sujeitos da pesquisa, foi tomada como algo natural, fruto da inevitabilidade tecnológica que se instituiu no interior das sociedades (Santos, 2006; Mâcedo; Marçall; Mello, 2014). A chamada sociedade em rede representa um novo formato de organização social, caracterizado pela ênfase central no poder da aplicação da informação. Com isso, as tecnologias passaram a impactar não só o campo econômico, industrial, como também remodelaram as práticas sociais, dando uma nova dinâmica às relações entre os indivíduos e a sociedade como um todo (Castells, 2017).

Nesse sentido, buscou-se averiguar junto aos ACCS até que ponto acreditam estar os cidadãos dos seus territórios capacitados, no sentido de possuírem competências técnicas de uso e manejo das ferramentas virtuais dentro dos termos de uma alfabetização digital, conforme descrito por Freire *et al* (2022), para acompanhar o novo formato de participação, ancorado no paradigma de uma sociedade em rede.

**Gráfico 12** – Percepção dos ACCS sobre as competências dos cidadãos para participação no formato virtual



Fonte: Elaborado pelo autor (2023) a partir dos dados coletados em campo

Em observância ao gráfico, nota-se que a maioria dos ACCS reportou compreender que os cidadãos do território 32 possuem as competências requeridas para o formato de participação virtual. Contudo, ao empregar o recurso da triangulação de métodos, foram observadas limitações no que tange ao uso das TICs dentro da instância participativa do CPP, baseadas, sobretudo, na problemática da exclusão digital. Como destaca a ACCS A4: “o celular para muitas pessoas ainda é só um meio de comunicação para fazer e receber ligações, agora manusear ele para um processo de decisão, de votação [...] não sabe até hoje”.

Segundo Sorj (2003, p. 59), “a exclusão digital possui forte correlação com as outras formas de desigualdade social, e, em geral, as taxas mais altas de exclusão digital encontram-se nos setores de menor renda”. Dessa forma, o autor assevera que ao buscar mitigar os efeitos da exclusão digital, não se pretende necessariamente reduzir a desigualdade social, mas sim, evitar que alcance maiores proporções, em função das vantagens obtidas por grupos da população que, com maiores recursos e educação, obtém acesso exclusivo às possibilidades ofertadas pela tecnologia.

Sob a mesma perspectiva, Magrani (2010, p. 107) expressa que:

A exclusão digital na maioria das vezes segue a mesma lógica da exclusão social. Os analfabetos digitais são geralmente pessoas pobres ou que vivem em lugares isolados. Nesse cenário, transportar as decisões políticas para os ambientes virtuais significa excluir do debate aqueles que não possuem acesso a esse espaço.

Nesse contexto, a exclusão digital pode ser analisada a partir de cinco fatores, que vão determinar maiores ou menores níveis de acesso:

1) Existência de infraestruturas físicas de transmissão; 2) a disponibilidade de equipamento/conexão de acesso (computador, modem, linha de acesso); 3) treinamento no uso dos instrumentos do computador e da Internet; 4) capacitação intelectual e inserção social do usuário, produto da profissão, do nível educacional e intelectual e de sua rede social, que determina o aproveitamento efetivo da informação e das necessidades de comunicação pela internet; 5) a produção de uso de conteúdos específicos adequados às necessidades dos diversos segmentos da população (SORJ, 2003, p. 63).

Com base nisso, foi possível depreender tanto nas observações, como nas falas de alguns entrevistados que a não existência de alguns desses fatores

citados por Sorj (2003) dentro dos seus territórios ocasiona o fenômeno da exclusão digital, conforme os trechos apresentados no Quadro 13 a seguir.

**Quadro 13 – Fatores analíticos da exclusão digital**

SUBCATEGORIA	FATORES ANALÍTICOS	TRECHOS DE FALAS
<b>EXCLUSÃO DIGITAL</b>	Capacidade intelectual e treinamento	[...] <b>atrapalha porque nem todo mundo tem um conhecimento e não sabia acessar o processo</b> , certo, as votações, a eleição dos delegados, as propostas passou a ser digitalizado [...] então eletronicamente para uma cidade mais evoluída, com um nível de cultura mais elevado, seria muito viável, mas houve um travamento com relação a essa situação das pessoas poderem ter uma situação melhor [...] E atrapalhou muito, então isso para a gente foi ruim, muito ruim. Se fosse no papel, talvez era mais fácil. (A3) (grifo nosso)
	Capacidade intelectual e treinamento	[...] <b>só teve mais direito aqueles que sabiam usar as ferramentas. aqueles que tinham entendimento maior, aqueles que tinham um alcance intelectual do processo</b> , né? Que já tinha uma certa facilidade ou que já tinham cursos ou que já conheciam essa parafernália da internet, né, da mídia, do acompanhamento das coisas pela internet e também pelo poder aquisitivo. (A4) (grifo nosso)
	Infraestrutura técnica; Disponibilidade de equipamento; Capacidade intelectual e treinamento	[...] mudou muito, porque nós lotava as escolas para aquelas demandas, para aquela votação, aí mudou para o Roberto Claudio passou por isso aí, aí <b>muitas pessoas que não têm conhecimento daquilo, que vai lutar por aquilo ali, ficou de fora [...] mas por falta de conhecimento, de condições</b> , porque para isso o poder público tem que dar condições a cada pessoa, né? (A7) (grifo nosso)
	Disponibilidade de equipamento; Capacidade intelectual e treinamento	<b>Para nós ela (participação virtual) não contribuiu muito, as nossas comunidades que são mais carentes, eu achei que não contribuiu muito</b> , porque na época a gente levava o povo para votar, ah, a gente se empolgava e levava e convidava, aquele boca a boca, vamos e tal lá, né? E a gente conseguia mais. (A1) (grifo nosso)

Fonte: Elaborado pelo autor (2023)

As falas dos ACCS acima apresentadas atravessam, especialmente, a questão do nível de cognição, falta de formação técnica e a necessidade de políticas de inclusão digital com vista a viabilizar o acesso democrático à participação virtual no CPP. De acordo com dados do Mapa das Desigualdades das Capitais Brasileiras, divulgado em 2020, Fortaleza é a quinta capital com menor percentual (77, 30%) de

domicílios com acesso à internet no país, ficando somente atrás de Maceió, Rio Branco, Porto Velho e Cuiabá (PCS, 2020), o que evidencia a existência de um considerável grupo de excluídos digitais no contexto local.

A identificação dessas questões limitantes da participação virtual contribui para o debate e aprimoramento do uso da Internet em processos participativos e corrobora com os resultados encontrados por Winkler (2012), Kornin, Moura e Nagamine (2020), Silva (2021), Lima, Polli e Carvalho (2021), quando, em suas análises, também observaram a barreira da exclusão digital dentro de instâncias de participação nos municípios de São Paulo, Belo Horizonte, Volta Redonda e Curitiba.

No âmbito do CPP, observou-se na fala de alguns gestores e técnicos o reconhecimento de que a problemática da exclusão digital existe e tem potencial de reduzir o acesso democrático ao planejamento da cidade. Quando questionada sobre os fatores limitantes da participação virtual, a entrevistada G1 reportou que “aí é onde entra os analfabetos digitais, né? Que sentem a dificuldade com essas ferramentas e que a gente tem que dispor de pessoas para ajudá-los nesse manejo”. Já os técnicos da CPS asseveraram a disponibilização de suporte para a população:

**Muitas pessoas não têm internet, não tinha celular, muito menos um notebook, computador, né? Aí a gente teve que se desdobrar em alguns locais, colocar pontos estratégicos para tentar escutar, né?** No início teve um certo impacto, né? De mudança, não negativo, aquele impacto de choque mesmo, da pessoa dizer: como é que eu vou participar? Se a gente ia antigamente para a escola, né? Mas foram se adaptando e tá cada vez mais presente, porque querendo ou não, quando você muda a cultura das pessoas, isso é impactante para muitos e às vezes a pessoa ela não quer participar, né? Acha que vai colocar os dados lá, né? Tem certa dúvida sobre o processo, mas quando ela começa a identificar, realmente é bom, é melhor, consegue participar, é fácil, aí a gente vem melhorando com o tempo. (T1) (grifo nosso)

[...] a gente vê uma dificuldade, porque a gente sabe que tem pessoas que não sabem mexer, não tem essa aptidão de mexer e tudo [...] quando a gente mostra a ferramenta para eles, a gente faz reuniões, certo, não é uma coisa assim jogada. Ó: aqui é um link, tu vai entrar pronto, não, a gente faz reuniões de forma até híbrida [...] **A gente mostra todo o passo a passo pra eles, entendeu? A gente tem esse cuidado, porque a gente sabe que tem gente que não tem o conhecimento, só tem um celular, mas não tem conhecimento.** (T2) (grifo nosso)

Contudo, pelo obstáculo da exclusão digital aparecer com recorrência nas falas dos sujeitos da sociedade civil, bem como apontado nas reuniões de mobilização do CPP 2022, nota-se que essas estratégias de mitigação dos efeitos da exclusão digital por parte da gestão municipal ainda não podem ser consideradas

suficientes, especialmente dentro do contexto do território 32.

Como menciona Cerquinho *et al* (2015, p. 191) a inclusão dos cidadãos à rede não deve ser encarada de forma mecânica, com uso de *hardwares* e *softwares*, mas “de forma ampliada e mais completa, na qual o cidadão saiba o que acessar, qual informação procurar, como relacionar um assunto com outro e como utilizar em benefício próprio”.

Para Magrani (2014), o baixo investimento em inclusão digital, o analfabetismo digital, a fragmentação e o tecnicismo encontrado no meio *on-line* são fatores que reduzem o potencial do ambiente digital. No que tange a esse último aspecto, que se relaciona com a necessidade da acessibilidade de conteúdo dentro do ambiente virtual, apontado por Sorj (2004), viu-se nas falas de alguns ACCS, relatos de dificuldades e suspeitas de fraude ao tentarem realizar os procedimentos de cadastro e votação na plataforma Fortaleza Participa:

Agora que teve para votar, eu mesmo era uma que estava quase pra desistir, a gente ia, pegou o lap top, levamos para o pessoal votar, aí o meu colega com aquela “ruma” de gente lá na fila para votar, quando tava terminando o segundo, caía a internet, aí começava tudo de novo. Quem tá na fila esperando ia indo saindo para ir embora, porque tem muita gente, que querendo ou não, ainda é daquele tempo que não tinha Internet. [...] No presencial a gente mobiliza aquelas pessoas, ela vai lá e tal, vota, e agora **quando vai votar na parte da internet, sempre a pessoa desiste, porque vai votar na demanda, quando tá terminando cai**. Aí volta tudo de novo, aí a população desiste. (A5) (grifo nosso)

**Pra falar a verdade, essa votação *on-line* era só pura fraude, fraude demais.** Eu digo para você, eu digo para você com base de verdade, porque vinha pessoas aqui com seus CPF para votar e quando chegavam aqui alguém já tinha votado por eles. Pode um negócio desse? Inúmeras pessoas nós não conseguia votar. Então a gente achou que isso aí não ia valer, não tava prestando, aí teve outra mudança que agora só é válido agora, parece que eles descobriu que tava realmente o povo criticando, que tava errado, né, aí agora só dá certo se você abrir um e-mail e passar por uma série de coisa agora, para poder votar, tem mais segurança agora. (A9) (grifo nosso)

Diante das limitações mencionadas, observa-se que a plataforma Fortaleza Participativa ainda não dispõe de um ambiente digital convidativo que possibilite fluidez e segurança no processo de participação. Esses fatores que geram desinteresse e afastam os cidadãos das instâncias participativas também foram encontrados nos estudos produzidos por Valverde e Campos (2013), Cunha, Coelho e Pozzebon (2014), Oliveira e Sales (2015), Lima, Polli e Carvalho (2021) e sugerem que a simples disponibilização de um canal digital de participação não é

suficiente para lograr o envolvimento dos cidadãos no processo.

Ainda sobre os trechos de falas apresentados acima, a ACCS A9 menciona o ajuste que ocorreu no processo de cadastro na plataforma Fortaleza Participa no ano de 2021, de modo que atualmente o cadastro só pode ser realizado mediante a inserção de um *e-mail* válido. Outras alterações também foram realizadas visando melhorias no desenvolvimento do sistema da plataforma, a partir do trabalho conjunto entre a SEPOG, COPLAM e COGECT, conforme pode-se visualizar no quadro 14, a seguir:

**Quadro 14 – Melhorias realizadas na plataforma Fortaleza Participa**

DESENVOLVIMENTO DO SISTEMA	Mudança da plataforma tecnológica Wordpress para o Apex, o que permitiu a correção de problemas referentes a regras de funcionalidades, usabilidade, disponibilidade e segurança de dados.
	Inserção da tabela de bairros, vinculados respectivamente aos territórios e às regiões administrativas, permitindo que a proposta seja identificada e acompanhada neste nível de territorialização.
	Recursos para cadastro, consulta, edição e exclusão de Temas, Regionais e Territórios.
	Cadastro, edição e exclusão de ciclos de planejamentos, possibilitando o registro de histórico de vários ciclos de planejamento dentro da mesma aplicação.
	Modelagem de banco de dados para considerar a relação de propostas e votos por PPA.
	Suporte da aplicação durante todo o ciclo de planejamento participativo. Atendimentos via WhatsApp, telefone, e-mails e chamados.

Fonte: Adaptado do PPA 2022-2025

As referidas melhorias no sistema da plataforma Fortaleza Participa apresentadas no Quadro 8 ratificam as falas dos técnicos municipais, sobre o aprimoramento que tem sido feito no ambiente da plataforma, de modo que a proposta da gestão municipal é agrupar todo o processo de participação das peças de planejamento e orçamento dentro do sistema, desde a formulação da LDO, passando pela LOA e pelo PPA.

Em defesa da manutenção do formato virtual, mas dentro de um formato inclusivo, a ACCS A1 expressa:

Hoje tá tudo moderno, né? Tá tudo *on-line*, né? A gente também não deve retroceder, voltar aquele tempo que você mobilizava, levava as pessoas dentro dos ônibus, a gente tem que acompanhar a modernidade, mas

dentro desse sentido, ela também tem que ajudar. (A1)

Se bem realizados, os ajustes propostos pela gestão municipal podem contribuir na redução de outro fator limitante no que tange ao uso das tecnologias dentro do CPP, que é o descrédito/resistência com esse modelo de participação e, conseqüentemente, com a plataforma Fortaleza Participa. Cumpre mencionar que esse cenário de desconfiança com instrumentos de participação virtual não é algo exclusivo da experiência de Fortaleza. Os estudos de Shimomura, Resende e Ferreira (2012), Cunha; Coelho e Pozzebon (2014), Barros e Sampaio (2017) e Valverde e Campos (2018) sobre o OPD de Belo Horizonte também evidenciaram suspeição sobre os resultados produzidos por esse modelo de participação.

A descrença com o formato de participação virtual no CPP pôde ser vista no comentário feito pela ACCS A5, quando reportou que “eu voto na proposta de ser presencial, porque é ver para crer, né?” e na fala do ACCS A8, ao expressar que “hoje em dia as demandas mal estão sendo votadas, porque a pessoa não acredita, né? *On-line?* Aqui só vende quando vê.[...] Quando ele (cidadão) não vê obra, ele não sente, não sabe se aquilo é verdade ou mentira”.

Essa questão remete ao que Camarão (2014, p. 148) intitula de “capital simbólico da obra”, presente no imaginário da sociedade sobre as políticas públicas. Em outras palavras, aquilo que não se pode ver concretamente, não existe. De acordo com a autora, trata-se de um elemento cultural fortemente arraigado na cultura da política tradicional brasileira e que, conforme visto, se apresenta no contexto do CPP. A construção material age no imaginário social como indicativo de que algo está sendo executado, notadamente na forma de uma obra, e de que as decisões tomadas estão sendo levadas em conta.

O uso do termo “vender” na fala do ACCS 08 retrata ainda como elementos do patrimonialismo seguem presentes na dinâmica da administração pública brasileira, especialmente na relação sociedade-Estado. Assim, observa-se que a resistência em questão parte do conflito entre a incorporação de instrumentos tecnológicos ancorados dentro de paradigmas atuais da administração pública como a NGP e a Governança Pública, com princípios e crenças da cultura do modelo patrimonialista e da política tradicional, que ensejam práticas clientelistas.

Diante do exposto, menciona-se que embora o discurso por parte dos gestores e técnicos municipais assevere uma inevitabilidade tecnológica dentro do

processo participativo, a inclusão da plataforma Fortaleza Participa no desenho metodológico do CPP não foi acompanhada de estratégias efetivas de redução de fatores limitantes como a desconfiança com o formato virtual, além da exclusão digital, que gerou uma nova camada de desigualdade, caracterizada pelos cidadãos socialmente excluídos da sociedade-Rede, como evidenciado a partir do território 32.

Em suma, os resultados obtidos com o diagnóstico CLEAR, dentro das três primeiras dimensões, evidenciaram os seguintes pontos: 1) *Can* (Podem participar): o redesenho metodológico do CPP instituído a partir de 2018, com o uso das TICs, exigiu dos cidadãos não somente disposição e tempo para o exercício da participação, como também recursos e competências para utilização das ferramentas virtuais, tendo sido constatado dentro do território 32 limitações quanto a essas questões pautadas, sobretudo, na seara da exclusão digital.

Na dimensão seguinte, 2) *Like to* (Gostam de participar): observou-se forte identidade dos sujeitos da pesquisa com os seus bairros, Conjunto Palmeiras e Jangurussu, além da atestação de um forte senso de tradição, história e lutas. Acerca das limitações, viu-se no quesito cidadania que alguns grupos (pessoas com deficiência, pessoas em situação de rua, mulheres, pessoas LGBTQIAP+), dentro desses bairros ainda são considerados excluídos, com pouca visibilidade no que tange ao recebimento de políticas públicas. 3) *Enabled to* (São habilitadas): Há uma infraestrutura social ativa dentro do território 32, com organizações voluntárias que se envolvem com as atividades do CPP.

No tópico a seguir, discutem-se os seguintes eixos do diagnóstico CLEAR, relacionados aos fatores de mobilização da sociedade civil e das respostas dadas pelo poder público sobre demandas aprovadas dentro do CPP.

## **6.2 OS CIDADÃOS SÃO CONVIDADOS PARA PARTICIPAR E OBTÉM RETORNO DA PARTICIPAÇÃO?**

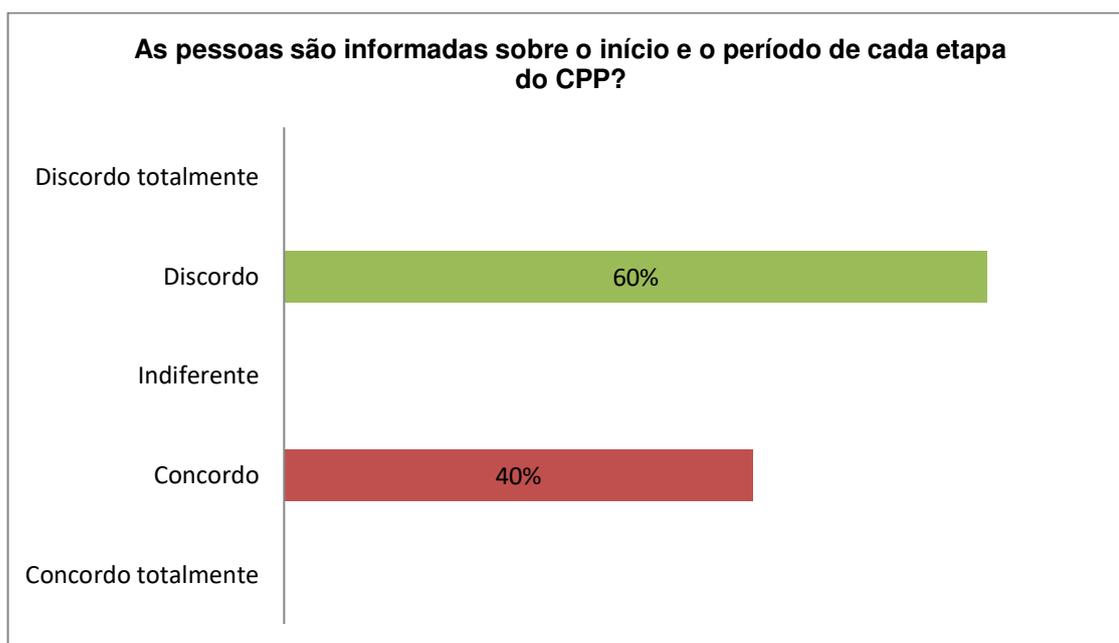
As últimas duas dimensões respectivas às letras A e R, da sigla CLEAR, correspondem à análise acerca da existência de uma estrutura de incentivo à participação, no sentido de averiguar se distintas estratégias de mobilização, capazes de alcançar os mais diversos públicos, são empregadas dentro do processo participativo. Da mesma forma, busca-se identificar de que forma ocorre o exercício do controle social após a etapa decisória, a partir das respostas dadas pelo poder

público sobre as decisões que foram tomadas e encaminhadas para implementação (Garbelotto, 2018).

Essas duas dimensões (São convidados e Obtém retorno) dentro do CPP representam, respectivamente, as etapas de mobilização e divulgação das devolutivas. Acerca das estratégias de mobilização, constam nos relatórios de participação social apresentados pela gestão municipal a utilização de *folders* informativos, divulgação das informações via redes sociais como WhatsApp e Facebook, publicação de notícias e chamadas no *site* da Prefeitura Municipal, divulgação na imprensa local e entrevistas para canais de TV local, como forma de divulgar a metodologia e os períodos das etapas do CPP (LOA, 2019; LOA, 2020).

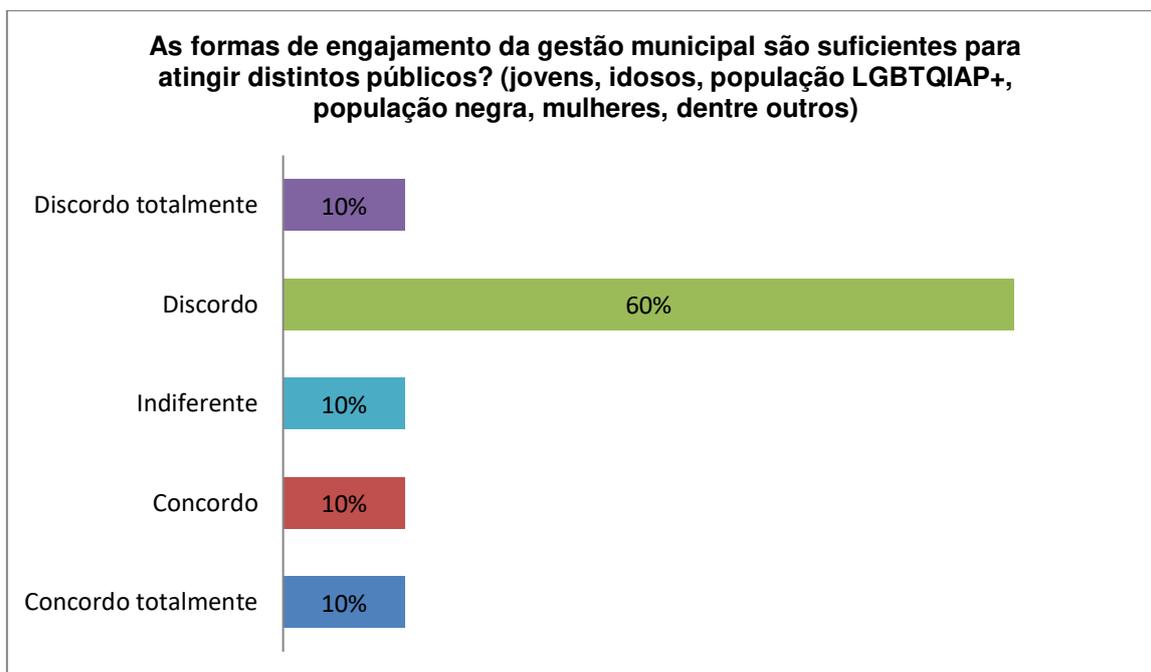
Contudo, de acordo com os ACCS do território 32, há certa limitação na divulgação e no alcance dessas informações dentro dos territórios, especialmente quando se considera a heterogeneidade dos grupos presentes nesses espaços e que, todavia, não são mobilizados dentro do CPP. Os gráficos 13 e 14, a seguir, apresentam os resultados referentes à percepção dos ACCS sobre a mobilização e engajamento no ciclo.

**Gráfico 13 – Percepção dos ACCS sobre a divulgação das etapas do CPP**



Fonte: Elaborado pelo autor (2023) a partir dos dados coletados em campo

**Gráfico 14** – Percepção dos ACCS sobre o alcance das formas de engajamento da gestão municipal dentro do CPP



Fonte: Elaborado pelo autor (2023) a partir dos dados coletados em campo

A baixa capacidade de mobilização realizada pela gestão municipal em atingir distintos públicos, ou mesmo em informar para o público que participa costumeiramente sobre os períodos de cada etapa do ciclo, representa um desafio a ser superado, haja vista o objetivo instituído de ampliar a participação no ciclo, com uso das TICs. Assim, o resultado visto no Gráfico 14 sinaliza a necessidade de esforços sistemáticos por parte da gestão municipal no sentido de envolver a pluralidade da sociedade civil na dinâmica do CPP.

Conforme aponta Nuñez (2010), a simples divulgação dos dias e horários das etapas de participação é algo bastante limitado. Ainda segundo o autor, muitas vezes, nessas situações, atribui-se a não participação como algo relativo ao desinteresse dos cidadãos, quando, na realidade, a fragilidade está no baixo interesse da gestão municipal em explicitar de maneira mais contingente e compreensível informações sobre o funcionamento das etapas, importância da participação e, principalmente, que todos aqueles que atendem às regras de idade e residência estão aptos a participar.

Sobre isso, foi possível visualizar na fala do ACCS A3 o relato acerca da limitada atuação do poder público em atrair a população para a participação no CPP,

especialmente a partir do ingresso da nova gestão que passou a conduzir as atividades em 2021: “[...] não há atrativo para isso [...] da gestão, de fomentar as discussões, de chamar a pessoa, vamos debater o tema de lançamento, de lei, de preparação, no Roberto Cláudio ainda tinha alguma formação, nesse atual não teve nenhuma ainda”.

O baixo estímulo para a participação por parte da atual gestão José Sarto pode significar, inclusive, um fator explicativo para a redução no número de participantes no CPP ocorrido em 2021. Trata-se de uma hipótese que, todavia, precisaria de estudos mais aprofundados para validação, haja vista a existência de outros fatores que podem ter implicado na redução do número de pessoas participantes, como o cenário pandêmico enfrentando naquele ano.

Ainda sobre a necessidade de aproximar os cidadãos das instâncias de participação, Alegretti, Leiva, Yáñez (2011) mencionam que as estratégias de difusão de processos participativos precisam estar ancoradas em mecanismos comunicativos, informativos, que atendem as premissas de inovação, diversidade e inclusão, ademais de mecanismos visuais e vocais, como rádios comunitárias, televisão, folhetos, dentre outros. Em especial, os autores asseveram a necessidade do tradicional meio de comunicação popular comumente chamado de “boca a boca”, como forma de chamar ou manter a atenção de potenciais participantes.

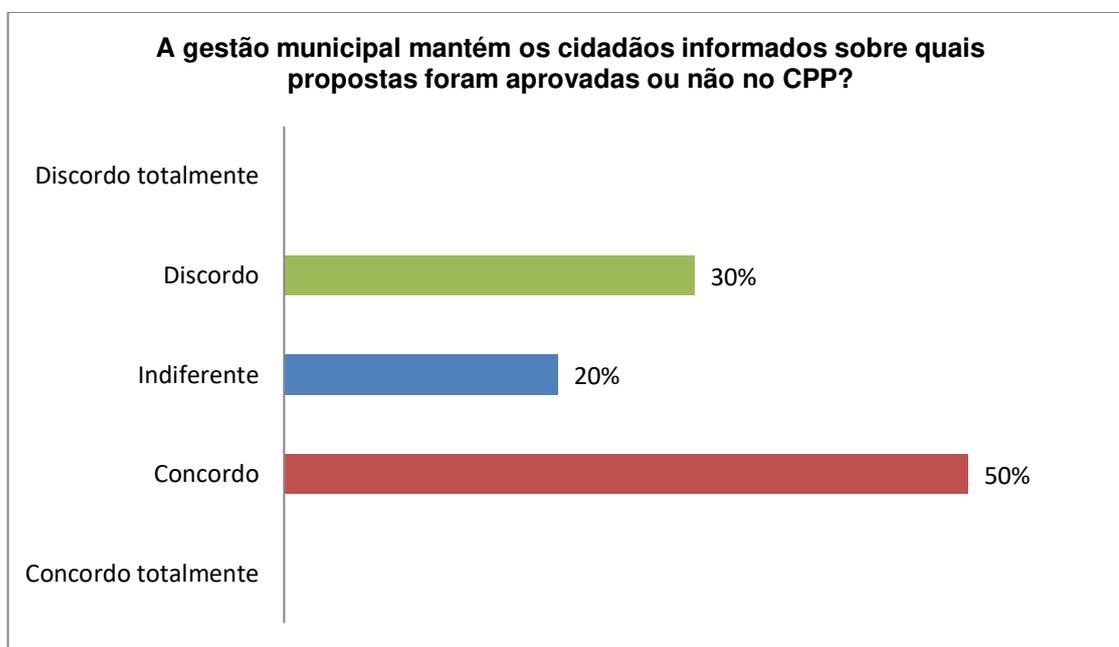
No que tange a última dimensão do diagnóstico CLEAR, relativa ao retorno que deve ser dado pelo poder público sobre a participação, Garbelloto (2018) cita a premissa de que há maior probabilidade das pessoas participarem de forma contínua quando recebem alguma resposta sobre a participação que exerceram. Mesmo o retorno não sendo positivo, no sentido do atendimento à demanda, é primordial que seja dada alguma explicação sobre os fatores que levaram à negativa da solicitação.

A partir da pesquisa documental realizada, foi possível identificar que o primeiro fórum devolutivo do CPP ocorreu no ano de 2016, quando a gestão municipal informou aos ACCS, em reuniões ocorridas no auditório da CEPS, quais demandas haviam sido inclusas na LOA daquele ano e quais não haviam sido aprovadas, com a apresentação das justificativas. O seguinte momento de prestação de contas só veio a ocorrer no ano de 2022, quando a gestão municipal apresentou um balanço geral das demandas aprovadas entre os anos de 2018 a 2021.

Questionados se a gestão municipal mantém os cidadãos informados

sobre a situação das demandas que por eles foram votadas no ciclo, observou-se certo equilíbrio nas respostas dos ACCS, conforme apresenta o gráfico 15:

**Gráfico 15 – Percepção dos ACCS acerca da transparência no processo de aprovação das demandas no CPP**

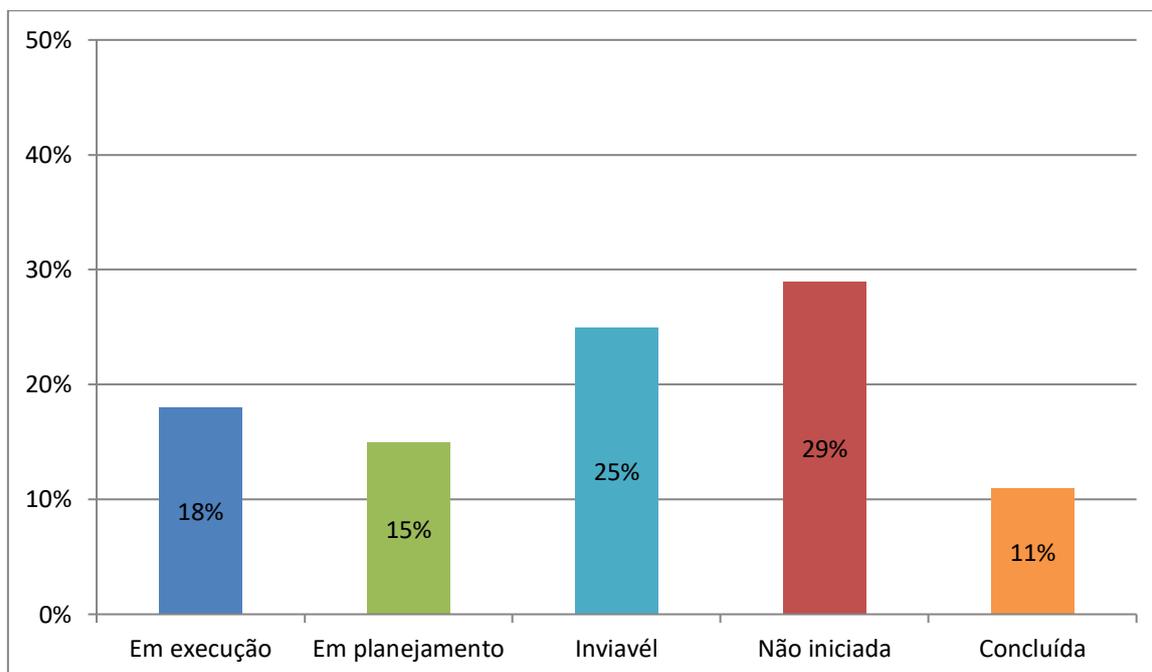


Fonte: Elaborado pelo autor (2023) a partir dos dados coletados em campo

Para além da prestação de contas, Garbelloto (2018) e Lowndes, Pratchett e Stoker (2001) apontam que os cidadãos precisam visualizar os resultados da sua participação, haja vista que se o compartilhamento de poder exercido entre sociedade civil e Estado não for considerado como legítimo, os cidadãos serão menos propensos a participar. Ainda segundo Lowndes, Pratchett e Stoker (2001, p. 452), em geral, há o sentimento por parte dos cidadãos que “eles estão preparados para ouvir, mas depois fazem o que querem”.

No contexto do CPP, a partir das devolutivas apresentadas pela gestão municipal em 2022, foi possível observar que o processo de escuta e de deliberação exercido pela população pouco representou em termos de políticas públicas efetivamente implementadas nos territórios da cidade. A grande maioria das demandas apresentadas e aprovadas, todavia não foram iniciadas ou foram consideradas inviáveis, conforme exposto no Gráfico 16. Menciona-se que a análise ficou circunscrita a esse período haja vista a indisponibilidade da devolutiva apresentada no ano de 2016.

**Gráfico 16 – Status das demandas aprovadas no CPP entre os anos de 2018 a 2022**



Fonte: Elaborado pelo autor (2023) a partir do relatório de Devolutivas

Esse cenário de baixa conclusão das demandas aprovadas pela população repercute em insatisfação e cobranças. Isso pôde ser visto na fala do ACCS A5 quando mencionou a resistência das pessoas em participarem, por não visualizarem resultados satisfatórios: “Muitos diziam: eu vou para quê? Se chega lá é um vereador que tá apresentando. Eu vou para quê? Pra ser só usado, entendeu? Não me interessa”. Da mesma forma, durante a observação participante realizada nos fóruns mobilizadores do CPP foi possível notar esse grau de insatisfação, especialmente a partir do relato de um dos ACCS presentes: “Estamos nos cansando de participar, participar, participar e não ter retorno” (Nota de Campo, 2023).

O ACCS em questão reportou a não execução de uma obra em seu território que havia sido aprovada nos últimos três anos, dentro do ciclo. Não muito diferente desse contexto, ao analisar as propostas aprovadas pelo território 32 entre os anos de 2018 a 2020, observou-se que a mesma obra referente à reforma do CSU Evandro Ayres de Moura figurou entre as mais votadas e, conseqüentemente, foi uma das três demandas aprovadas no processo, conforme disposto no Quadro 15.

**Quadro 15 – Demandas eleitas no território 32 entre os anos de 2018 a 2020**

CICLO DE PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO 2018		
Temática	Demanda	Nº de Votos
Esporte e lazer	Urbanização, reforma e qualificação no campo de futebol principal do Conjunto Palmeiras	600
Infraestrutura	Conclusão do canal de esgoto que se inicia na rua Avaré e termina na rua Maguari, no Conjunto Palmeiras II.	369
Infraestrutura	<b>Implantação de uma praça com playground e academia no terreno em frente ao CSU Evandro Ayres de Moura</b> , no Conjunto Palmeiras.	224
CICLO DE PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO 2019		
Temática	Demanda	Nº de Votos
Infraestrutura	<b>Transformação de um complexo de cidadania dentro do terreno do centro de cidadania Evandro Ayres de Moura</b> no Conjunto Palmeiras, contendo com posto de saúde (já existe), CRAS, ecoponto, ginásio poliesportivo, campo de futebol, pista de skate, piscina etc.	407
Habitação	Construção de 2000 unidades habitacionais para as famílias carentes do território 32.	243
CICLO DE PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO 2020		
Temática	Demanda	Nº de Votos
Esporte e lazer	Construção de uma área de esporte e lazer no campo de futebol abandonado no Conjunto Palmeiras 2 conhecido como campo do biquim. É um espaço muito bom que hoje só lama trazendo doenças para os moradores que moram ao entorno.	1092
Direitos Humanos	<b>Reforma completa no Centro de Cidadania Evandro Ayres de Moura no Conjunto Palmeiras</b> , esse prédio foi essencial na vida de muitos moradores do bairro e ainda pode ser para as crianças e adolescentes de toda a região do grande Jangurussu.	1069

Fonte: Elaborado pelo autor (2023) a partir da LDO dos anos de 2018, 2019 e 2020

Diante do exposto, fica evidenciado o esforço que a sociedade civil exerce anualmente para que as propostas aprovadas, mas não executadas, permaneçam dentro da agenda governamental da cidade, até lograrem o êxito da execução. De

acordo com Ferreira (2012), baixos índices de implementação das demandas geram descrença, desmotivação e colocam em xeque a capacidade da gestão municipal em dar prioridade e celeridade ao que foi aprovado pela população. Assim, a baixa efetividade, de acordo com o autor, tem relação direta com menores níveis de engajamento da sociedade civil no processo participativo e se agrava ainda mais quando não são dados esclarecimentos sobre o andamento da operacionalização das demandas.

Em síntese, acerca dos resultados obtidos a partir do diagnóstico CLEAR, dentro das duas últimas dimensões apresentadas neste tópico, destacam-se os seguintes pontos: 1) *Asked to* (São convidados): há um esforço exercido pelo poder público em divulgar o início e período de cada etapa do ciclo por diferentes meios de comunicação. Contudo, essas formas de engajamento, especialmente dentro do território 32, ainda não se mostram suficientes para abarcar distintos públicos. 2) *Responded to* (Obtém retorno): dentro do período temporal ao qual este estudo se pautou (2014 a 2022) somente foram dadas duas devolutivas. Na devolutiva correspondente ao período de 2018 a 2021, ficou evidenciado o baixo nível de demandas concluídas (11%), o que repercutiu em insatisfação e descrédito.

Destaca-se que o diagnóstico CLEAR, como ferramenta de compreensão de processos participativos locais, permite diferentes tipos de análises, inclusive com a integração de dados qualitativos e quantitativos. Para estudos futuros, sugere-se a ampliação do roteiro-base de questões, de modo a incorporar membros da gestão municipal, organizações sociais, ademais dos ACCS que executam a função de representantes da sociedade civil no CPP. Além disso, sugere-se ampliação do escopo de investigação, com vista a se obter informações referentes aos demais territórios da cidade.

À guisa de conclusão, a leitura do *status quo* do campo participativo local é assim apresentada pelo gestor G2: “Olha, eu diria que a participação em Fortaleza é muito mais um projeto. Eu chamaria de utopia, no bom sentido da palavra, não é o irrealizável não, é o desejável”. Nessa perspectiva, as considerações tecidas neste capítulo refletem uma série de desafios e algumas inadequações no que tange ao formato institucional do CPP, desveladas a partir do contexto do território 32, que se relacionam com a análise do espectro territorial e temporal da política (Rodrigues, 2016).

A superação destas questões pode contribuir para que o CPP seja efetivamente uma instância participativa que permita a construção coletiva das políticas públicas, de forma inclusiva, deliberativa e pedagógica.

Para finalizar, buscou-se consolidar as discussões e resultados apresentados neste capítulo no quadro-resumo da categoria democracia digital, que pode ser visualizado a seguir. Já no Anexo B, é possível encontrar todo o conjunto de respostas obtidas no formulário CLEAR.

**Quadro 16 – Quadro-resumo da categoria democracia digital**

CATEGORIA	EIXOS	SUBCATEGORIAS	RESULTADOS OBSERVADOS
<b>DEMOCRACIA DIGITAL</b>	<b>POTENCIALIDADES DAS TICS</b>	<b>Ampliação da participação</b>	Foi possível observar que a partir do ano de inserção da plataforma Fortaleza Participa no desenho institucional do CPP houve um aumento no número de participantes, que se refletiu também em um crescimento expressivo de demandas cadastradas entre os anos de 2018 a 2021. Entretanto, fica a ressalva da análise realizada não ter conseguido contemplar a inclusão de dados sobre o perfil dos novos participantes (renda, território, idade, etc).
		<b>Acesso rápido à informação</b>	Especialmente a partir das entrevistas realizadas com os gestores e técnicos municipais ficou demonstrado que o uso das TICs para divulgação das etapas do CPP, bem como do resultado, foi um ganho substancial. Contudo, observou-se no campo da sociedade civil que as estratégias de divulgação do processo participativo, todavia, são insuficientes para atingir públicos distintos presentes na cidade.
		<b>Redução dos custos da participação</b>	A versão digital do CPP gerou o que Santos (2002) denomina de custos diferenciados de participação, na medida em que o desenho institucional do ciclo com o novo formato provocou uma diminuição de esforços e materiais requeridos, tanto sob a perspectiva da gestão municipal, quanto principalmente da sociedade civil no processo de cadastro e votação das demandas.
	<b>LIMITAÇÕES DAS TICS</b>	<b>Exclusão digital</b>	Os entrevistados do grupo da sociedade civil relataram a existência, especialmente no território 32, de excluídos digitais que, por fatores de acesso, geográficos e cognitivos, não logram adentrar aos espaços participativos quando realizados unicamente no formato virtual. Assim, as estratégias de mitigação ora apresentadas pela gestão municipal para essa problemática ainda não conseguem reverter o atual contexto de exclusão digital.
		<b>Resistências</b>	Por parte de alguns sujeitos da sociedade civil visualizou-se resistências ao formato de participação virtual, em virtude da desconfiança sobre o processo, tanto sob a perspectiva de execução das demandas, como também de fraudes na etapa de votação.

Fonte: Elaborado pelo autor (2023)

## 7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O ano de 2013 em Fortaleza, com o ingresso de uma nova gestão, representou o início de um período no qual o campo participativo foi ressignificado mediante a proposição de uma série de dispositivos legais que forneceram novas bases conceituais para a participação. O texto do eixo Gestão Transparente, Participativa e Transformadora, do PPA 2014-2017, enfatizou a necessidade de se pensar o fortalecimento dos mecanismos de participação existentes na cidade, com a proposição de interfaces alinhadas com as “novas linguagens participativas” (Fortaleza, 2014, p. 106).

Conforme mencionado no Relatório de Avaliação do PPA do ano de 2013, a proposta de reformulação das instâncias participativas existentes, bem como a criação do Sistema Municipal de Participação, buscava atender aos princípios da Política Nacional de Participação Social, instituída em 2014, especialmente no que diz respeito à garantia do direito constitucional à participação. Além disso, foram concebidas a partir da análise de outras experiências participativas ocorridas no Brasil, de modo a que fosse possível se utilizar das melhores estratégias para a elaboração, execução e controle social das políticas públicas locais.

Desse modo, o objetivo deste estudo pautou-se em avaliar a trajetória da participação popular no CPP entre os anos de 2014 a 2022, no intuito de apreender as potencialidades e limitações do desenho institucional dessa referida instância participativa, sobretudo a partir da ótica dos atores da sociedade civil. A operacionalização do trabalho teve como base os pressupostos teórico-metodológicos da avaliação em profundidade (Rodrigues, 2016), em consideração aos eixos analíticos da análise do conteúdo da política, análise do contexto de formulação, análise da trajetória institucional e análise do espectro temporal e territorial.

A análise dos resultados se deu a partir da técnica de triangulação de métodos, conforme o roteiro proposto por Marcondes e Brisola (2014), o que permitiu a compreensão em amplitude do objeto da pesquisa, na medida em que se utilizou dos recursos das observações, formulário e entrevistas semiestruturadas realizadas com gestores, técnicos e agentes de cidadania e controle social. Os dados foram triangulados e dialogados com autores que discutem o tema da participação, mediante as categorias de análise definidas para a construção das

discussões nos capítulos anteriormente vistos.

A primeira categoria, Estado, teve por objetivo identificar a dinâmica da relação entre a sociedade civil e a sociedade política, especialmente no que tange ao processo de formulação do CPP, ocorrido entre os anos de 2013 e 2014, além do modo ao qual as políticas públicas passaram a ser pensadas a partir do redesenho metodológico da instância participativa. Em partes, essa análise se deu mediante o confronto dos princípios e regras do CPP com o OP, implementado na gestão anterior. Assim, o capítulo 4 esteve diretamente relacionado aos eixos de análise de formulação da política, bem como das suas bases conceituais (Rodrigues, 2016).

No que diz respeito ao processo de formulação do CPP, observou-se a sobrepujança dos projetos societários instituídos no plano da sociedade política no direcionamento das ações e políticas que permanecem ou não na estrutura governamental. Os interesses antagônicos entre a gestão que iniciou em 2013, vinculada ao PSB, com a gestão petista anterior, foram responsáveis pela extinção do OP em sua dimensão prática, haja vista que na dimensão legal o OP segue previsto no texto da LOM.

No que tange aos princípios e regras do CPP, a orientação da gestão Roberto Cláudio (2013-2020) foi da realização de um trabalho com foco na universalidade dos receptores das políticas públicas. Nos dois anos iniciais da gestão Sarto (2021-2022) foi seguida essa mesma prerrogativa. Assim, rompeu-se com o modelo de participação direcionado a grupos segmentados da população (crianças, jovens, idosos, mulheres, população negra, população LGBTQIAP+, pessoas com deficiência), como ocorria no OP. Além disso, os critérios de distribuição de recursos estipulados no OP, sendo eles, renda, população e participação, também deixaram de constar no desenho institucional do CPP, o que provocou um distanciamento do princípio de inversão orçamentária.

A segunda categoria, democracia participativa, consistiu na finalidade de relacionar a experiência empírica de participação do CPP com os ideais substantivos preconizados pelos teóricos do modelo democrático participativo (Pateman, 1992; Santos, 2002). Em complemento, buscou-se compreender os múltiplos itinerários da participação dentro do CPP, haja vista o processo de transição ocorrido entre os anos de 2014 a 2022, de um formato de participação presencial, para o formato virtual, ancorado no uso das TICs. Assim, o capítulo 5 foi orientado ao atendimento

do eixo da trajetória institucional da avaliação em profundidade.

A partir da análise realizada, foi observado que o aprendizado político e democrático é tratado como um objetivo secundário no CPP, na medida em que os momentos dialógicos e formativos perderam espaço dentro do desenho institucional da política, com o foco sendo direcionado para o momento de votação. Nesse sentido, fica evidente a fragilidade do CPP em proporcionar uma experiência de aprendizagem política, voltada para o exercício da cidadania, na medida em que a sua dinâmica gira em torno de um processo eleitoral, em que a participação se encerra com o resultado da votação, não se diferenciando dos ciclos eleitorais da democracia representativa.

Observou-se ainda que o uso das TICs dentro do CPP gerou uma redução do que Santos (2002) intitula de custos da participação, além de ter proporcionado um aumento no número de participantes. Desse modo, é preciso ressaltar que a versão virtual possibilita incrementos importantes em termos de mobilização e ganhos quantitativos de participantes dentro das instâncias participativas. Em contraponto, trata-se de um modelo de participação individualista e que oferece uma baixa intensidade democrática aos participantes, especialmente quando não são proporcionados espaços de debate e discussão na esfera *online*, como é o caso da plataforma Fortaleza Participa.

Em complemento a essas discussões sobre participação virtual, na terceira categoria, democracia digital, atentou-se para a tarefa de compreender em que medida a proposta de participação do CPP, que ao longo do tempo transitou para o espaço virtual, foi dimensionada e planejada contemplando as características socioculturais dos territórios de Fortaleza. Desse modo, ao considerar as orientações presentes no eixo analítico do espectro temporal e territorial, trabalhou-se as noções de democracia e participação a partir das diferenças sociais, espaciais e territoriais existentes na cidade. Como resultado, foram apontadas algumas limitações que reduzem o potencial do CPP como instância participativa democrática e inclusiva na construção coletiva das políticas públicas.

Dentre essas limitações, cita-se a problemática da exclusão digital apontada por ACCS do território 32, tanto no que diz respeito ao acesso à internet e aos instrumentos tecnológicos necessários, como também em relação a fatores cognitivos que limitam a inserção de alguns sujeitos no ambiente digital. Apesar do

corpo técnico e gestor da prefeitura asseverar o emprego de iniciativas e estratégias com vista a mitigar tais limitações, notou-se que estas ainda não se mostraram suficientes para abarcar a realidade de cerca de 27% de domicílios da cidade que não possui acesso à internet (PCS, 2020).

Tendo em vista as discussões apresentadas no corpo desta avaliação, convém destacar alguns pontos importantes: 1) o campo da participação em Fortaleza é caracterizado por ser um terreno de disputas que estão inscritas no plano da sociedade civil, do Executivo e do Legislativo municipal, em cada um deles e entre eles; 2) a trajetória da participação no CPP entre os anos de 2014 a 2022, na medida em que foi articulando elementos da democracia representativa, participativa e digital, apresentou uma diversidade de fraquezas e fortalezas que precisam ser, respectivamente, pensadas e aprimoradas; 3) como um projeto, um devir, a participação local precisa de cidadãos ativos, conscientes e interessados em adentrar ao Estado, promovendo a sua ampliação.

## REFERÊNCIAS

- ABERS, R. Do Clientelismo à Cooperação: governos locais, políticas participativas e organização da sociedade civil em Porto Alegre. **Cadernos IPPUR**, ano XII, nº 1, jan-jul, 1998.
- ABREU, J. C. A. DE. Participação democrática em ambientes digitais: o desenho institucional do orçamento participativo digital. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 14, p. 794–820, set. 2016.
- ABREU, J. C. A. DE; PINHO, J. A. G. Sentidos e significados da participação democrática através da Internet: uma análise da experiência do Orçamento Participativo Digital. **Revista de Administração Pública**, v. 48, p. 821–846, ago. 2014.
- ABREU, J. C. A.; PINHO, J. A. G. Do analógico ao digital: democracia, internet e orçamento participativo. In: XXXV EnANPAD, 2011, Rio de Janeiro. **Anais do EnANPAD 2011**. Rio de Janeiro: v. 1. p. 1-20, 2011.
- AMARAL, G. DE J.; PINHEIRO, B. Caracterização da participação digital no planejamento urbano do município de São Paulo (SP). **Anais do X Congresso CONSAD de Gestão Pública**, Brasília/DF, 2017.
- ANDION, C. Por uma nova interpretação das mudanças de paradigma na administração pública. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 10, p. 01–19, mar. 2012.
- AVELINO, D. P.; POMPEU, J. C. B.; FONSECA, I. F. **O lugar do povo: análise do projeto de participação social do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. In: Reformas do Estado no Brasil: Trajetórias, inovações e desafios. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) – Brasília : Rio de Janeiro, 2020.
- AVELINO, D. P.; POMPEU, J. C. B.; FONSECA, I. F. **Democracia digital: mapeamento de experiências em dados abertos, governo digital e ouvidorias públicas**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) – Brasília : Rio de Janeiro, 2021.
- AVRITZER, L. **O orçamento participativo e a teoria democrática: um balanço crítico**. In: A inovação democrática no Brasil. São Paulo: Cortez, p. 13-60, 2003.
- AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião pública**, v. 14, p. 43-64, 2008.
- AZEVEDO, D. A.; BRULE, D. M. V. D. Ciberespaço é a nova panaceia da democracia?. **Mercator (Fortaleza)**, v. 20, p. e20009, 2021.
- AZEVEDO, R. R. *et al.* Efeitos políticos na descontinuidade do orçamento participativo em municípios. **Revista de Administração Pública**, v. 56, p. 349–372, 15 jul. 2022.

Análise do PIB dos municípios cearenses - 2019. **IPECE**, nº 05 – Dezembro, 2021. Disponível em: [https://www.ipece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/45/2021/12/PIB\\_dos\\_Municipios\\_Cearenses\\_2019.pdf](https://www.ipece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/45/2021/12/PIB_dos_Municipios_Cearenses_2019.pdf). Acesso em: 23 de novembro de 2022.

BARBOSA, F. DE H. A crise econômica de 2014/2017. **Estudos Avançados**, v. 31, p. 51–60, abr. 2017.

BARROS, S. A. R.; SAMPAIO, R. C. A confiança para a manutenção de uma inovação democrática: o caso do orçamento participativo digital de Belo Horizonte. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 22, n. 72, 15 ago. 2017.

BOBBIO, N. **Estado, governo e sociedade**: fragmentos de um dicionário político. Tradução de Marco Aurélio Nogueira; posfácio Celso Lafer. – 25ª ed. – Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2021.

BOBBIO, N. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. 6ª ed. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. – Rio de Janeiro: Paz e terra, 1997.

BOULLOSA, R. F; *et al.* Por um antimanual de avaliação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Avaliação**, v. 10, n. 1, p. 0-0, 2021.

BONAVIDES, P. **Ciência política**. Malheiros Editora, 10ª ed. 9ª tiragem – São Paulo, SP, 2000.

BORDENAVE, J. E. D. **O que é participação**. – 8ª ed. – Coleção Primeiros Passos. São Paulo : Brasiliense, 1994.

BORGES, A. Ética burocrática, mercado e ideologia administrativa: contradições da resposta conservadora à “crise de caráter” do Estado. **Dados**, v. 43, p. 119–151, 2000.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição Federal da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2016. Disponível em: [https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88\\_Livro\\_EC91\\_2016.pdf](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf). Acesso em: 02 de maio de 2022.

BRASIL. Lei Complementar, n. 101, de 04 de maio de 2000. **Lei de Responsabilidade Fiscal**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm). Acesso em: 17 de julho de 2021

BRESSER-PEREIRA, L. C. Do Estado patrimonial ao gerencial. **Letras**, v. 222, n. 259, p. 222, 2001.

BEZERRA, R. G. **Descentralização, participação e controle social: a concepção**

**e a prática das secretarias executivas regionais da cidade de Fortaleza.** In: Eduardo José Grin; Camila Romero Lameirão; Fernando Luiz Abrucio; Mário Aquino Alves. (Org.). *Descentralização intramunicipal nas capitais brasileiras : as políticas, a política e a participação.* 1ª ed. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, v. 1, p. 91-114, 2018.

CARDOSO JR, J. C. **Planejamento governamental e gestão pública no Brasil: elementos para ressignificar o debate e capacitar o Estado.** Texto para Discussão, IPEA, 2011. Disponível em: [https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1446/1/TD\\_1584.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1446/1/TD_1584.pdf)>. Acesso em: 08 de agosto de 2022.

CARNOY, M. **Estado e Teoria política.** (equipe de trad. PUCCAMP) 2ª ed. Campinas: Papirus, [pp. 19-62], 1988.

CARVALHO, J. M. **Cidadania no Brasil: o longo caminho.** 22ª ed. – Rio de Janeiro. Civilização Brasileira, 2016.

CASTELLS, Manuel. **Redes de indignação e esperança: movimentos sociais na era da internet.** Editora Zahar, 2017.

CAMARÃO, V. C. **O Orçamento Participativo de Fortaleza: é possível uma pedagogia da participação popular?.** 2011. 194 f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Centro de Humanidades, Dpto de Ciências Sociais, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2011.

CAPUCELLI, R. C. P. **Aprimoramento da democracia pela participatividade: a experiência do Orçamento Participativo em Ribeirão Preto/SP.** 2017. 216 p. Dissertação (Mestrado em Direito). Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, 2017.

CICONELLO, A. A participação social como processo de consolidação da democracia no Brasil. **From poverty to power**, p. 4, 2008.

COELHO, R. C. **Estado, governo e mercado.** Florianópolis: 1ª ed, reimp: Departamento de Ciências da Administração, UFSC, 2009.

COHEN, E; FRANCO, R. **Avaliação de projetos sociais.** Petrópolis, RJ : Vozes, 1993.

COSTA, V. Políticas públicas no Brasil: uma agenda de pesquisas. **Ideias**, v. 6, n. 2, p. 135-166, 2015.

COSTA, F. F. T.; CARVALHO, A. M. P. Uma análise dos sentidos da não-participação popular no Estado brasileiro: dilemas históricos e perspectivas contemporâneas. **Revista de Políticas Públicas**, v. 24, n. 2, p. 737–753, 27 dez. 2020.

CGI. **Pesquisa sobre o uso das tecnologias da informação e da comunicação no Brasil: TIC domicílios 2019.** São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2020.

CGI. **TIC Governo Eletrônico. Pesquisa sobre o uso das tecnologias da informação e da comunicação no setor público brasileiro: TIC domicílios 2019.** São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2021.

COUTINHO, C. N. **O estado brasileiro: gênese, crise, alternativas.** in: LIMA, Júlio César França; NEVES, Lúcia Maria Wanderley. Fundamentos da educação escolar do Brasil contemporâneo. 3. ed. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2006.

CHACON, S.. S. **O sertanejo e o caminho das águas:** políticas públicas, modernidade e sustentabilidade no semi-árido. Banco do Nordeste do Brasil, 2007.

CHIZZOTTI, A. **Pesquisa em ciências humanas e sociais.** 6. ed. – São Paulo : Cortez, 2003.

CUNHA, M. A. V. C. DA; COELHO, T. R.; POZZEBON, M. Internet e participação: o caso do orçamento participativo digital de Belo Horizonte. **Revista de Administração de Empresas**, v. 54, p. 296–308, jun. 2014.

DAGNINO, E. “¿Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?” En Daniel Mato (coord.), **Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización.** Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, pp. 95-110, 2004.

DAHL, R. A. **Sobre a democracia.** Tradução de Beatriz Sidou. – Brasília : Editora Universidade de Brasília, 2001.

DALLARI, D. A. **Elementos de teoria geral do Estado.** 20ª ed. Editora Saraiva, 2011.

DAMASCENO, Maria Nobre. Problemática dos saberes no contexto das racionalidades. In: DAMASCENO, M. N; SALES, C. M. V. **O caminho se faz ao caminhar:** elementos teóricos e práticas na pesquisa qualitativa. Fortaleza: Editora UFC, p. 20-44, 2005.

DIREITOS HUMANOS. **Senado Federal**, 2007. – 3ª ed. – Brasília : Senado Federal. Subsecretaria de edições técnicas. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/154492/000154492.pdf?sequence=4&isAllowed=y>. Acesso em: 22 de agosto de 2021.

DOWNS, A. **Uma teoria econômica da democracia.** – São Paulo : Editora da Universidade de São Paulo. Tradução: Sandra Guardini Teixeira Vasconelos, 1999.

FARIA, J. R. V. D.; FARIA, J. H. D. A Concepção de Estado e a Administração Pública no Brasil no Âmbito do Plano Diretor de Reforma do Estado. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 1, n. 3, p. 140–147, 3 jul. 2017.

FAORO, R. A aventura liberal numa ordem patrimonialista. **Revista USP**, n. 17, p. 14-29, 1993.

FEDOZZI, L.; RAMOS, M. P.; GONÇALVES, F. G. DE. Orçamentos Participativos: variáveis explicativas e novos cenários que desafiam a sua implementação. **Revista de Sociologia e Política**, v. 28, p. e005, 14 set. 2020.

FERREIRA, D. E. S. Participação e qualidade da deliberação pública online: análise comparada do orçamento participativo digital de Belo Horizonte (OPD-BH) e da etapa digital do orçamento participativo de Recife (OPR). **Revista Latinoamericana de Opinión Pública**, v. 2, n. 2, p. 193–239, 2012.

FERREIRA, C. M. M. Crise e reforma do Estado: uma questão de cidadania e valorização do servidor. **Revista do Serviço Público**, v. 47, n. 3, p. 5-33, 1996.

FIORI, Eduardo Luis. Globalização e governabilidade democrática. **Physis: Revista de Saúde Coletiva**, v. 7, p. 137-161, 1997.

FILGUEIRAS, F. Indo além do gerencial: a agenda da governança democrática e a mudança silenciada no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 52, p. 71-88, 2018.

FURTADO, J. P. **A avaliação participativa**. Otero MR, organizador. Contexto e prática da avaliação de iniciativas sociais no Brasil: temas atuais. São Paulo: Fundação Peirópolis, p. 21-41, 2012.

FREIRE, A; *et al.* **Alfabetização digital, privacidade e liberdade de expressão em períodos eleitorais**. Instituto Liberdade Digital: São Paulo, 2022.

FREY, K. Desenvolvimento sustentável local na sociedade em rede: o potencial das novas tecnologias de informação e comunicação. **Revista de Sociologia e Política**, p. 165-185, 2003.

GARBELOTTO, Y. M. **Para entender a participação social em âmbito local: um estudo da ferramenta CLEAR**. 2017. 151 f. Dissertação (Mestrado em Ciências). Faculdade de Saúde Pública, Universidade de São Paulo, 2017.

GASPARDO, M. Democracia participativa e experimentalismo democrático em tempos sombrios. **Estudos Avançados**, v. 32, p. 65-88, 2018.

GASPARDO, M. et al. Cidadania ativa: entre a democracia participativa e a prática do controle social no município de Franca - SP. **Revista de Estudos Jurídicos da UNESP**, v. 19, n. 30, 2015.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. Editora Atlas SA, 2008.

GOMES, W. Democracia digital: que democracia. **II Encontro da Associação Nacional de Pesquisadores em Comunicação e Política**. UFMG, Belo Horizonte, v. 5, 2007. Disponível em: [http://compolitica.org/novo/anais/2007\\_gt\\_ip-wilson.pdf](http://compolitica.org/novo/anais/2007_gt_ip-wilson.pdf). Acesso em: 17 de novembro de 2022.

GOLDSCHMIDT, R; REIS, B. F. Democracia digital: O papel da tecnologia no restabelecimento dos vínculos sociedade-Estado. **Revista Em Tempo**, v. 18, n. 01,

p. 177-200, 2019.

GOHN, M. G. **Teorias dos movimentos sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos**. Edições Loyola, 1997.

GOHN, M. G. Teorias sobre a participação social: desafios para a compreensão das desigualdades sociais. **Caderno CRH**, v. 32, p. 63-81, 2019.

GRUPPI, L. **Tudo começou com Maquiavel**. 14ª ed: Tradução de Dario Canali, L&PM, Porto Alegre, 1996.

GUBA, Egon G.; LINCOLN, Yvonna S. **Avaliação de quarta geração** / tradução Beth Honorato. - Campinas: Unicamp, SP: Editora da Unicamp, 2011.

GUSSI, A. F; OLIVEIRA, B. R. Políticas públicas e outra perspectiva de avaliação: uma abordagem antropológica. **Desenvolvimento em debate**, v.4, n.1, p.83-101, 2016.

GUSSI, A. F. Apontamentos teóricos e metodológicos para a avaliação de programas de microcrédito. **AVAL Revista Avaliação de Políticas Públicas**, ano I, vol.1, n.1, p 29-39, jan-jun, 2008.

HERNÁNDEZ, J. GPE. V Liberalismo, Neoliberalismo, Postneoliberalismo. **Revista MAD**, v. 0, n. 17, 2 jul. 2011.

IBGE. **IBGE CIDADES**, 2022. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/>. Acesso em 21 de junho de 2022.

IPLANFOR. **Plano Fortaleza 2040: Construindo a Fortaleza que Queremos**. Vol. 2, Equidade Territorial, 2016. Disponível em: <https://acervo.fortaleza.ce.gov.br/download-file/documentById?id=ea8bfbf0-ccf3-4987-84e7-9967eaa39a3d>. Acesso em: 12 de outubro de 2022.

IPLANFOR. **Plano Fortaleza 2040: Construindo a Fortaleza que Queremos**. Vol. 2, Governança, 2016. Disponível em: <https://acervo.fortaleza.ce.gov.br/download-file/documentById?id=9a19b43d-d712-486c-ab39-75aaa14a1092>. Acesso em: 12 de outubro de 2022.

JANNUZZI, Paulo de Martino. Mitos do desenho quase-experimental na avaliação de programas. **NAU Social**, v. 9, n. 16, 2018.

KORNIN, T.; MOURA, R.; NAGAMINE, L. Y. O Uso da web na gestão municipal : amplia ou imobiliza a participação? **Anais do Congresso Observatório das Metrôpoles**, jun. 2020.

LAVALLE, A. G. **Participação: valor, utilidade, efeitos e causa**. *In*: Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Organizador: Roberto Rocha C. Pires. Brasília: IPEA, 2011.

LAVALLE, A. G.; HOUTZAGER, P. P.; CASTELLO, G. Democracia, pluralização da representação e sociedade civil. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, p. 49–103, 2006.

LATINOBARÓMETRO. **Informe 2021**. Santiago: Corporación Latinobarómetro, 2021. Disponível em: <https://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>. Acesso em: 14 de dezembro de 2022.

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

LENARDÃO, E. Neo-clientelismo e cooptação na manutenção do poder político local: Estudo de caso. **Revista Mediações**, Londrina, v. 2, n. 2, p. 41-56, jul/dez, 1997.

LIMA, L. L.; PAPI, L. P. **Planejamento e políticas públicas**: intencionalidades, processos e resultados. 1ª ed. Jakarta – Porto Alegre, 2020. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/212555>. Acesso em: 15 de agosto de 2022.

LIMA, C. R. G. **Análise socioambiental da área do lixão do Jangurussu (Fortaleza-CE) e os impactos na comunidade do entorno**. Tese de Doutorado. Universidade Estadual Paulista, 2013.

LIMA, D. R. L.; POLLI, S. A.; CARVALHO, H. A. Participação Popular e TICS no Plano Diretor Participativo de Curitiba. **Revista Baru-Revista Brasileira de Assuntos Regionais e Urbanos**, v. 7, n. 1, p. 17, 2021.

LUCIANO, E. C. S. **Uma análise reflexiva do orçamento participativo digital (2017-2020) do município de Volta Redonda e sua efetividade como ferramenta de participação social**. 2021. 295 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas). Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, 2021.

LUCHMANN, L. H. H. Os sentidos e desafios da participação. **Ciências Sociais Unisinos**, v. 42, n. 1, p. 19-26, 2006.

LUCHMANN, L. H. H. Participação e aprendizado político no orçamento participativo: estudo de caso em um município catarinense. **Educação & Sociedade**, v. 33, p. 513–532, jun. 2012.

LUCHMANN, L. H. H.; BORBA, J. Participação, desigualdades e novas institucionalidades: uma análise a partir de instituições participativas em Santa Catarina. **Ciências Sociais Unisinos**, v. 44, n. 1, p. 49-57, 2008.

LUCHMANN, L. H. H. A representação no interior das experiências de participação. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, p. 139-170, 2007.

MAGRANI, E. **Democracia conectada: a internet como ferramenta de engajamento político-democrático**. Curitiba: Juruá, 222p, 2014.

MATIAS, E. F. **Deus Criou o Mundo e Nos Construimos o Conjunto Palmeiras**:

Quilombismo Urbano de Populações Afrodescendentes em Fortaleza-Ceará. 2019. 127 f. Dissertação (Mestrado em Educação). Faculdade de Educação, Universidade Federal do Ceará, 2019.

MARCONDES, N. A. V; BRISOLA, E. M. A. Análise por triangulação de métodos: um referencial para pesquisas qualitativas. **Revista Univap**, v. 20, n. 35, p. 201-208, 2014.

MARÇAL, M. C. C; MELLO, S.C. B. Problematizando o discurso tecnológico e os seus agravos. In: MELLO, S. C. B. Construção Social da Tecnologia e Teoria do Discurso. **Recife: Editora UFPE**, 2014.

MARIETTO, M. L. Observação participante e não participante: contextualização teórica e sugestão de roteiro para aplicação dos métodos. **Revista Ibero Americana de Estratégia**, v. 17, n. 4, p. 05-18, 2018.

MAQUIAVEL, N. **O Príncipe**. Notas de Napoleão Bonaparte e Cristina da Suécia; tradução de Mário e Celestino da Silva – 1. reimpr. – Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2019. Disponível em: [https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/573552/001143485\\_O\\_principe.pdf](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/573552/001143485_O_principe.pdf). Acesso em: 22 de novembro de 2022.

Mais de três mil pessoas elegem Agentes de Cidadania e Controle Social na Regional V. **Fortaleza**, 2015. Disponível em: Mais de três mil pessoas elegem Agentes de Cidadania e Controle Social da Regional V ([fortaleza.ce.gov.br](http://fortaleza.ce.gov.br)). Acesso em: 18 de novembro de 2021.

MATHEUS, W. et. al. **Mais avaliação e menos desigualdades**. Organizado por GIFE, RBMA. – Rio de Janeiro : Grupo de Institutos, Fundações e Empresas, 2022. Disponível em: <https://sinapse.gife.org.br/download/mais-avaliacao-e-menos-desigualdades>. Acesso em: 25 de outubro de 2022.

MENEGAZ; E. GERVASONI; T. A. **Alfabetização digital no Brasil, entre Constituição e Freire**. In: Desafios do direito e da democracia. Porto Alegre, RS: Editora Fi, 2020.

MINAYO, M. C. S.. **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 28. ed. – Petrópolis, RJ : Vozes, 2009.

MOUFFE, Chantal. **El retorno de lo político: comunidad, ciudadanía, pluralismo, democracia radical**. Paidós Ibérica, 1999.

MOSTAGI, N. C. *et al.* Banco Palmas: inclusão e desenvolvimento local. **Interações (Campo Grande)**, v. 20, p. 111–124, 8 abr. 2019.

NETACIP. **Ranking da Transparência 2021-2022** – Núcleo de Estudos da Transparência Administrativa e da Comunicação de Interesse Público (NETACIP) da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (FDUSP), 2022. Disponível em: [https://direito.usp.br/pca/arquivos/723d1eaf86f8\\_relatorio-perez.pdf](https://direito.usp.br/pca/arquivos/723d1eaf86f8_relatorio-perez.pdf). Acesso em: 11 de dezembro de 2022.

NÚÑEZ, T. **Participação e mudança política: a experiência do orçamento participativo em Porto Alegre**. 2010. 235 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010.

OLIVEIRA, M. M. **Como fazer pesquisa qualitativa**. 7. ed. Revista e atualizada – Petrópolis, RJ : Vozes, 2016

OLIVEIRA, M. D; SALES, V. C. Reflexão a cerca da importância de criação de espaços digitais de participação democrática: a necessidade de fortalecimento da participação no orçamento participativo digital na cidade de Belo Horizonte. **Anais do XVI ENANPUR**, 2015.

OLIVEIRA, V. R. O processo de participação social nos planos plurianuais do governo federal. *In: Experiências de Participação Institucionalizada. Belo Horizonte: UFMG / FAFICH*, 2013.

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

PAULANI, L. **Brasil delivery: servidão financeira e estado de emergência econômico**. Boitempo Editorial, 2015.

PAULINO, A. G. L. Entre o diálogo e a resistência: o movimento social de bairro no Conjunto Palmeiras, em Fortaleza (CE). **Caderno CRH**, v. 32, p. 659–677, 17 fev. 2020.

Prefeitura apresenta estudo sobre Desenvolvimento Humano por bairro. **FORTALEZA**, 2014. Disponível em: <https://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/prefeitura-apresenta-estudo-sobre-desenvolvimento-humano-por-bairro#:~:text=Destacam%2Dse%2C%20nessa%20sequencia%2C,de%20Fortaleza%20em%20desenvolvimento%20humano>. Acesso em: 15 de dezembro de 2022.

PIRES, V. **Futuro do orçamento participativo: do questionamento da sua efetividade à dúvida sobre a desejabilidade**. In: Uma nova democracia para o século XXI. p. 273-285, 2017.

Projeto de Lei nº 0611/2021. Prefeitura de Fortaleza. **Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA)**, 2021. Disponível em: <https://sapl.fortaleza.ce.leg.br/media/sapl/public/materialegislativa/2021/69722/pl06112021.pdf>. Acesso em: 03 de novembro de 2022.

Ciclo de Planejamento Participativo. **FORTALEZA**, 2020. Disponível em: <https://planejamento.fortaleza.ce.gov.br/modernizacao-administrativa/regulamentos/2-uncategorised/35-ciclo-de-planejamento-participativo.html>. Acesso em: 22 de julho de 2021.

RIBEIRO, J. S. P. Os contratualistas em questão: Hobbes, Locke e Rousseau. **Prisma Jurídico**, v. 16, n. 1, p. 2-24, 2017.

RODRIGUES, L. C. Propostas para uma avaliação em profundidade de políticas públicas sociais. **AVAL Revista Avaliação de Políticas Públicas**, ano I, vol.1, n.1, p. 07-15, jan-jun, 2008.

RODRIGUES, L. C. Método experiencial e avaliação em profundidade: novas perspectivas em políticas públicas. **Desenvolvimento em Debate**, v. 4, n. 1, p. 103-115, 2016.

ROUSSEAU, J. J. **Do contrato social ou princípios do direito político**. Tradução: Ana Resende. – São Paulo: Martin Claret, 1965.

ALVES, R. **A complicada arte de ver**. Folha de São Paulo, 2004.. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/sinapse/ult1063u947.shtml>. Acesso em: 03 de julho de 2021.

SANTOS, B. S. Orçamento Participativo em Porto Alegre: para uma democracia redistributiva. In: AVRITZER, Leonardo; SANTOS, Boaventura de Sousa. **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**, p. 39-82, 2003.

SANTOS, B. S; AVRITZER, L. Introdução: para ampliar o cânone democrático. **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**, p. 39-82, 2002.

SANTOS, C. V. **Avaliação da participação popular na política do orçamento participativo: um estudo em Fortaleza no período de 2005-2016**. 2019. 167 f. Dissertação (Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas). Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2019.

SANTOS, J. U. L. **"Ágora em rede": análise da experiência de democracia digital e participação cidadã no município de Canoas-RS**. 2017. 118 f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2017.

SECCHI, L; COELHO, F. S; PIRES, V. **Políticas Públicas: conceitos, casos práticos, questões de concurso**. – 3ª ed. – São Paulo, SP : Cengage, 2022.

SEVERINO, A. J. **Metodologia do trabalho científico**. São Paulo, 2ª ed. Cortez editora, 2017.

SCHUMPETER, J. A. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Editado por George Allen e Unwin Ltd., traduzido por Ruy Jungmann. — Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961. Disponível em: <https://www.institutomillennium.org.br/wp-content/uploads/2013/01/Capitalismo-socialismo-e-democracia-Joseph-A.-Schumpeter.pdf>. Acesso em: 10 de agosto de 2022.

SCHRADIE, J. Ideologia do Vale do Silício e desigualdades de classe: um imposto virtual em relação à política digital. **Parágrafo**, v. 5, n. 1, p. 85-99, 2017.

SEIBEL, E. J; GELINSKI, C. R. O. G. Concepção do estado e escolha da metodologia de avaliação de políticas públicas. **Cadernos de Pesquisa Interdisciplinar em Ciências Humanas**, v. 13, n. 102, p. 119-134, 2012.

SIPIONI, M. E; SILVA, M. Z. Reflexões e interpretações sobre a participação e a representação em conselhos gestores de políticas públicas. **Revista de Sociologia e Política**, v. 21, p. 147-158, 2013.

SILVA, F. A. S. A gestão municipal e seus impactos sobre a política participativa: um estudo de caso sobre o Orçamento Participativo de Fortaleza/CE em uma perspectiva comparada. **Anais do 40º Encontro Anual da ANPOCS**, 2016.

SOUZA, L. M. **Três ensaios sobre avaliação de políticas públicas**. Natal: EDUFRN, 2014

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, p. 20-45, 2006.

SOUZA, L. A. M. **Prefeitos, vereadores e partidos políticos nas disputas do OP: uma análise comparativa da adoção, continuidade, interrupção e do fim de uma inovação democrática**. Dados eletrônicos. – Vitória : EDUFES, 2021.

SOUZA, D. V. D.; ZIONI, F. Novas perspectivas de análise em investigações sobre meio ambiente: a teoria das Representações Sociais e a técnica qualitativa da triangulação de dados. **Saúde e Sociedade**, v. 12, n. 2, p. 76–85, dez. 2003.

SUBIRATS, J. Los dilemas de una relación inevitable. Innovación democrática y tecnologías de la información y de la comunicación. **Democracia digital. Límites y oportunidades**. Madrid: Trotta, p. 89-113, 2002.

TILLY, C. **Democracia**. Tradução de Raquel Weiss. – Petrópolis, RJ : Vozes, Coleção Sociologia, 2013.

**OMS declara pandemia de coronavírus**. UNASUS, 2020. Disponível em: <https://www.unasus.gov.br/noticia/organizacao-mundial-de-saude-declara-pandemia-de-coronavirus#:~:text=Organiza%C3%A7%C3%A3o%20Mundial%20de%20Sa%C3%BAde%20declara%20pandemia%20do%20novo%20Coronav%C3%ADrus,-Mudan%C3%A7a%20de%20classifica%C3%A7%C3%A3o&text=Tedros%20Adhanom%2C%20diretor%20geral%20da,Sars%2DCov%2D2>). Acesso em: 19 de julho de 2021.

VALVERDE, B. A.; CAMPOS, M. DE S. Deliberação, Crise e Institucionalização: Transformações no Orçamento Participativo Digital de Belo Horizonte na Versão de 2013. **Revista Brasileira de Gestão e Engenharia | RBGE | ISSN 2237-1664**, v. 9, n. 2, p. 18–47, 14 out. 2018.

VÁZQUEZ, F. R. Democracia participativa para el fortalecimiento de la representación política. La experiencia latinoamericana. **Andamios**, v. 14, n. 35, p.

71-97, 2017.

WAMPLER, B. A difusão do Orçamento Participativo brasileiro: “boas práticas” devem ser promovidas? **Opinião Pública**, v. 14, p. 65–95, jun. 2008.

WINKLER, I. **A construção da participação digital e o papel da tecnologia: o caso da consulta pública você no parlamento no município de São Paulo**. 2015. 225 f. Tese (Doutorado em Administração). Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2015.

WOOD, E. M. Capitalismo e democracia. **A teoria marxista hoje: problemas e perspectivas**. Buenos Aires: CLACSO, 2007.

## APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA COM AGENTES DE CIDADANIA E CONTROLE SOCIAL

---

### Procedimentos de apresentação:

- Agradecer o participante pela disponibilidade e interesse em contribuir para a pesquisa.
- Explicitar os objetivos específicos da pesquisa.
- Apresentar o termo de consentimento de entrevista, destacando os aspectos éticos.
- Solicitar ao participante sua assinatura no TCLE
- Entregar uma das vias do TCLE assinada pelo pesquisador para o entrevistado.

---

### Procedimentos para o início da entrevista:

- Preparar o gravador.
  - Iniciar a gravação.
- 

1. Quando foi que você passou a atuar como agente de cidadania e quais motivos te levaram a exercer voluntariamente essa função.
2. Antes do CPP, que começou na gestão do ex-prefeito Roberto Cláudio, havia a implementação aqui em Fortaleza do OP. Como era a política de participação na gestão Luizianne Lins e como passou a ser na gestão Roberto Cláudio e na gestão José Sarto?
3. Na sua avaliação, a participação tem potencial para reduzir as desigualdades existentes entre os territórios da cidade?
4. Como é o envolvimento dos cidadãos do seu bairro nas etapas do CPP: reuniões, cadastro e votação? As pessoas se mobilizam para participar?
5. A partir de 2018, o ciclo começou a contar a Plataforma Fortaleza Participa, onde as pessoas passaram a cadastrar as demandas e votar de forma virtual. O que você pode relatar sobre essa mudança? Quais fatores positivos e negativos identificados com esse modelo de participação virtual?
6. Você entende que a participação traz algum benefício para a organização e gestão da cidade? Se sim, quais?
7. Você acredita que a participação no ciclo tem potencial de mudar o comportamento dos políticos e da sociedade, no modo de fazer política?
8. Baseado na sua experiência/vivências, o que a palavra/termo participação significa para você?

## APÊNDICE B – ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA COM GESTORES MUNICIPAIS

---

### Procedimentos de apresentação:

- Agradecer o participante pela disponibilidade e interesse em contribuir para a pesquisa.
- Explicitar os objetivos específicos da pesquisa.
- Apresentar o termo de consentimento de entrevista, destacando os aspectos éticos.
- Solicitar ao participante sua assinatura no TCLE
- Entregar uma das vias do TCLE assinada pelo pesquisador para o entrevistado.

---

### Procedimentos para o início da entrevista:

- Preparar o gravador.
  - Iniciar a gravação.
- 

1. Para iniciar, gostaria de saber se você pode contar um pouco da sua trajetória atuando na Prefeitura Municipal de Fortaleza, especialmente quando esteve na coordenação de participação.
2. Baseado na sua experiência/vivências, o que a palavra/ termo participação significa para você?
3. Como você descreve o contexto em que se deu a transição entre a política do OP e a criação do CPP? Como ocorreu a formulação do CPP?
4. Em que medida você avalia que o CPP consegue promover inclusão social e reduzir as desigualdades existentes entre os territórios da cidade?
5. Qual o papel dos agentes de cidadania e controle social dentro da dinâmica do Ciclo?
6. Como é a relação entre a sociedade civil, o Poder Executivo e o Legislativo dentro da dinâmica do CPP?
7. Como você avalia a inserção das tecnologias de informação e comunicação, em especial, a adoção do recurso da plataforma Fortaleza Participa, no processo de participação? Quais potencialidades e limitações observadas com o uso das tecnologias?
8. Como você analisa o envolvimento e participação da sociedade civil no CPP?
9. O Ciclo ocorre durante alguns meses do ano, para se pensar na construção da LDO e da LOA. Como é a relação entre a gestão municipal e a sociedade/territórios depois do que o ciclo acaba?

## APÊNDICE C – ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA COM TÉCNICOS MUNICIPAIS

---

### Procedimentos de apresentação:

- Agradecer o participante pela disponibilidade e interesse em contribuir para a pesquisa.
- Explicitar os objetivos específicos da pesquisa.
- Apresentar o termo de consentimento de entrevista, destacando os aspectos éticos.
- Solicitar ao participante sua assinatura no TCLE
- Entregar uma das vias do TCLE assinada pelo pesquisador para o entrevistado.

---

### Procedimentos para o início da entrevista:

- Preparar o gravador.
  - Iniciar a gravação.
- 

1. Para iniciar, gostaria de saber se você pode contar um pouco do seu trabalho dentro coordenadoria de participação (quando ingressou, atividades que exerce).
2. Baseado na sua experiência/vivências, o que a palavra/ termo participação significa para você?
3. Como você descreve o contexto em que se deu a transição entre a política do OP e a criação do CPP? Como ocorreu a formulação do CPP?
4. Em que medida você avalia que o CPP consegue promover inclusão social e reduzir as desigualdades existentes entre os territórios da cidade?
5. Qual o papel dos agentes de cidadania e controle social dentro da dinâmica do Ciclo?
6. Como é a relação entre a sociedade civil, o Poder Executivo e o Legislativo dentro da dinâmica do CPP?
7. Como você avalia a inserção das tecnologias de informação e comunicação, em especial, a adoção do recurso da plataforma Fortaleza Participa, no processo de participação? Quais potencialidades e limitações observadas com o uso das tecnologias?
8. Como você analisa o envolvimento e participação da sociedade civil no CPP?
9. O Ciclo ocorre durante alguns meses do ano, para se pensar na construção da LDO e da LOA. Como é a relação entre a gestão municipal e a sociedade/territórios depois do que o ciclo acaba?

## APÊNDICE D – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Prezado(a) Senhor(a): \_\_\_\_\_

Você está sendo convidado por mim, Elielson Dias dos Santos, aluno do Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará, para participar da pesquisa intitulada: **AVALIAÇÃO DA TRAJETÓRIA DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NO CICLO DE PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO DE FORTALEZA/CE (2014 – 2022)**. A realização desta pesquisa poderá contribuir para o diagnóstico do formato e dinâmica da participação da sociedade civil nas discussões que levam à elaboração do orçamento público municipal, dentro do CPP, como forma de garantir mudanças sociais reais nos seus bairros.

Para atingir este objetivo, a pesquisa incluirá, em sua metodologia, a realização de entrevistas semiestruturadas com gestores municipais, envolvidos diretamente com a temática da participação, além da escuta com agentes de cidadania e controle social. Com tais agentes, ainda, será aplicado um formulário de diagnóstico da participação, de forma que sejam identificadas as potencialidades e limitações do Ciclo de Planejamento Participativo.

É importante que se faça a leitura de todo este documento e que, em caso de dúvidas, faça as perguntas necessárias para que fique compreensível todo o processo metodológico e o roteiro para entrevista. Cumpre destacar também que a sua participação é voluntária e em caso de recusa, não será empregada nenhuma penalidade ou medidas relativas.

Os riscos que envolvem este estudo são mínimos, sendo possível vislumbrar apenas possíveis incômodos do participante ao responder sobre a sua compreensão acerca do Ciclo de Planejamento Participativo, tal como foi implementado durante as duas gestões do ex-prefeito Roberto Claudio, e nos dois primeiros anos da gestão do prefeito José Sarto. Contudo, prezar-se-á para que desconfortos sejam reduzidos e evitados. Será também garantido o sigilo de informações como o seu nome, exceto entre os participantes da presente pesquisa.

Ressalto que a sua participação nesta pesquisa não implica em recebimento de qualquer valor financeiro, tampouco na cobrança por parte dos pesquisadores. E, a qualquer momento, caso se sinta prejudicado por participar, pode recusar seguir oferecendo as suas contribuições, sem lhe gerar qualquer prejuízo.

Ao término do presente estudo, você poderá acessar as informações e todos os resultados produzidos a partir do que foi discutido. Todo o material coletado a partir dos instrumentos empregados na pesquisa ficará com o pesquisador responsável pela condução do trabalho por tempo determinado de 05 anos, e, em seguida, será destruído.

Este Termo de Consentimento Livre e Esclarecido ficará impresso em duas vias: uma a ser arquivada comigo (pesquisador), e outra será fornecida a você. Ambas assinadas para fins de registro.

Caso queira mais informações sobre a pesquisa ou esteja com alguma dúvida, solicito que realize contato com o professor orientador deste trabalho, o Prof. Dr. Gil Célio de Castro Cardoso, lotado no Departamento de Estudos Interdisciplinares da Universidade Federal do Ceará, Campus do Pici. Telefone: (85) 3366-9664.

Eu declaro que li cuidadosamente o presente Termo de Consentimento Livre e Esclarecido e afirmo estar de acordo em participar dessa pesquisa.

Fortaleza-CE, \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2023.

Assinatura do(a) participante: \_\_\_\_\_

Assinatura do pesquisador: \_\_\_\_\_

## APÊNDICE E – FORMULÁRIO DE APLICAÇÃO DO DIAGNÓSTICO CLEAR

### 1ª PARTE: QUESTÕES GERAIS

Há quanto tempo você mora no Conjunto Palmeiras/Jangurussu?

-

Você gosta de morar no Conjunto Palmeiras/Jangurussu?

( ) Bastante / ( ) Muito / ( ) Médio / ( ) Pouco / ( ) Muito pouco

Você sente orgulho de morar no Conjunto Palmeiras/Jangurussu?

( ) Bastante / ( ) Muito / ( ) Médio / ( ) Pouco / ( ) Muito pouco

Quando você quer entrar em contato com a prefeitura, quais meios você usa:

( ) Telefone / ( ) Email / ( ) Rede Social / ( ) Ouvidoria / ( ) Secretaria Regional / ( ) Alguma secretaria em específico / ( ) Outro

Além de atuar como Agente de Cidadania, você participa de algum grupo ou associação no seu bairro/comunidade?

( ) Sim / ( ) Não / Qual(is):

Quanto você considera que contribui para a melhoria do seu bairro?

( ) Bastante / ( ) Muito / ( ) Médio / ( ) Pouco / ( ) Muito pouco

### 2ª PARTE: PODEM PARTICIPAR

Os cidadãos do seu bairro têm acesso fácil aos recursos adequados para a participação no CPP? (fácil acesso a locais de reunião, fácil acesso a computadores para uso da plataforma Fortaleza Participa, fácil acesso à internet banda larga).

( ) Concordo Totalmente / ( ) Concordo / ( ) Indiferente / ( ) Discordo / ( ) Discordo Totalmente

Existem outros recursos dentro da comunidade que podem servir de fomento à participação no CPP? (Ex: jornal local, estação de rádio, associação de moradores)

( ) Sim / ( ) Não / Quais:

As pessoas da comunidade têm tempo para participar das reuniões e etapas do CPP?

( ) Sim / ( ) Não / Por que:

**Habilidades/Conhecimento:**

Os cidadãos têm as habilidades para interagirem e argumentarem dentro do Ciclo?  
(Ex: sabem escrever formalmente propostas de políticas públicas, conhecem a dinâmica do orçamento municipal)

( ) Concordo Totalmente / ( ) Concordo / ( ) Indiferente / ( ) Discordo / ( ) Discordo Totalmente

Os cidadãos têm as competências para participar de forma virtual no CPP usando telefone, computador, internet?

( ) Concordo Totalmente / ( ) Concordo / ( ) Indiferente / ( ) Discordo / ( ) Discordo Totalmente

**3ª PARTE: GOSTAM DE PARTICIPAR**

**Identidade:**

As pessoas da comunidade se identificam mais com o bairro ou com a cidade como um todo?

( ) Com o bairro / ( ) Com a cidade como um todo

Como as pessoas se sentem em relação às condições do bairro?

( ) Muito satisfeitas / ( ) Satisfeitas / ( ) Indiferente / ( ) Insatisfeitas / ( ) Muito insatisfeitas

**Homogeneidade:**

O bairro possui um forte senso de história, tradição e lutas?

( ) Sim / ( ) Não

Os valores e as prioridades são os mesmos em toda a comunidade?

( ) Sim / ( ) Não

**Confiança:**

As pessoas da comunidade costumam ser solidárias e colocam os interesses do bairro acima do interesse pessoal

Concordo Totalmente /  Concordo /  Indiferente /  Discordo /  Discordo Totalmente

Quanto os cidadãos confiam nos outros?

Bastante /  Muito /  Médio /  Pouco /  Muito pouco

Quanto os cidadãos confiam nos gestores municipais para tomar decisões que são de interesse do bairro como um todo?

Bastante /  Muito /  Médio /  Pouco /  Muito pouco

**Cidadania:**

Existe um espírito de comunidade que norteia as ações das pessoas?

Concordo Totalmente /  Concordo /  Indiferente /  Discordo /  Discordo Totalmente

Existem grupos ou setores da comunidade que são excluídos ou são suscetíveis?

Sim /  Não / Quais:

**4ª PARTE: SÃO HABILITADAS**

O bairro possui organizações comunitárias e voluntárias? Possui associação de moradores?

Sim /  Não / Quais:

As associações e organizações se envolvem com o processo participativo do CPP?

Concordo Totalmente /  Concordo /  Indiferente /  Discordo /  Discordo Totalmente

Até que ponto as pessoas do bairro valorizam as organizações que prestam serviços comunitários e voluntários?

Bastante /  Muito /  Médio /  Pouco /  Muito pouco

As pessoas da comunidade se envolvem no processo e divulgam as etapas do CPP entre si?

( ) Bastante / ( ) Muito / ( ) Médio / ( ) Pouco / ( ) Muito pouco

### **5ª PARTE: SÃO CONVIDADOS**

As pessoas são informadas sobre o início e o período de cada etapa do CPP?

( ) Concordo Totalmente / ( ) Concordo / ( ) Indiferente / ( ) Discordo / ( ) Discordo Totalmente

O uso da internet no CPP (Plataforma Fortaleza Participa) aumenta o engajamento da participação das pessoas?

( ) Concordo Totalmente / ( ) Concordo / ( ) Indiferente / ( ) Discordo / ( ) Discordo Totalmente

Nas reuniões do CPP, as pessoas se sentem acolhidas e abertas ao diálogo com os gestores e técnicos municipais?

( ) Concordo Totalmente / ( ) Concordo / ( ) Indiferente / ( ) Discordo / ( ) Discordo Totalmente

As formas de engajamento da gestão municipal dentro do CPP são suficientes para atingir distintos públicos? (grupo de jovens, idosos, população LGBTQIAP+, dentre outros)

( ) Concordo Totalmente / ( ) Concordo / ( ) Indiferente / ( ) Discordo / ( ) Discordo Totalmente

### **6ª PARTE: OBTÉM RETORNO**

#### **Escuta:**

Os cidadãos sentem que durante o CPP a gestão municipal propicia espaços para serem ouvidos e apresentarem as suas demandas?

( ) Concordo Totalmente / ( ) Concordo / ( ) Indiferente / ( ) Discordo / ( ) Discordo Totalmente

#### **Priorização:**

As demandas priorizadas pela comunidade são atendidas e implementadas?

Concordo Totalmente /  Concordo /  Indiferente /  Discordo /  Discordo Totalmente

**Feedback e Satisfação:**

As pessoas sentem que ao participar do CPP conseguem os resultados esperados para o seu território?

Concordo Totalmente /  Concordo /  Indiferente /  Discordo /  Discordo Totalmente

Quanto as pessoas avaliam que vale a pena participar do CPP?

Bastante /  Muito /  Médio /  Pouco /  Muito pouco

A prefeitura mantém os cidadãos do bairro informados sobre quais propostas foram aprovadas ou não no CPP?

Concordo Totalmente /  Concordo /  Indiferente /  Discordo /  Discordo Totalmente

Até que ponto as pessoas compreendem que a gestão municipal aceita as decisões que foram tomadas no CPP?

Bastante /  Muito /  Médio /  Pouco /  Muito pouco

**APÊNDICE F – ANOTAÇÕES DO DIÁRIO DE CAMPO**

Pesquisador observador:

Data:

Local:

<b>ATIVIDADES REALIZADAS</b>	<b>REGISTROS E ANOTAÇÕES</b>

## ANEXO A – IDH POR BAIRRO DE FORTALEZA

Regional	Bairros	IDH-Educação	IDH-Longevidade	IDH-Renda	IDH
REGIONAL 6	Aerolândia	0,9490	0,4456	0,0711	0,3109
REGIONAL 4	Aeroporto	0,8983	0,1326	0,0465	0,1769
REGIONAL 2	Aldeota	0,9940	0,8410	0,7784	0,8666
REGIONAL 6	Alto da Balança	0,9387	0,5832	0,0764	0,3472
REGIONAL 1	Álvaro Weyne	0,9598	0,5346	0,0945	0,3647
REGIONAL 3	Amadeo Furtado	0,9728	0,8633	0,2417	0,5877
REGIONAL 6	Ancuri	0,8879	0,1886	0,0509	0,2043
REGIONAL 3	Antônio Bezerra	0,9607	0,4736	0,0929	0,3483
REGIONAL 1	Arraial Moura Brasil	0,9098	0,4217	0,0601	0,2847
REGIONAL 3	Autran Nunes	0,8940	0,2092	0,0323	0,1821
REGIONAL 1	Barra do Ceará	0,9242	0,2331	0,0466	0,2157
REGIONAL 6	Barroso	0,9093	0,1590	0,0452	0,1869
REGIONAL 3	Bela Vista	0,9565	0,4753	0,1162	0,3753
REGIONAL 4	Benfica	0,9891	0,8522	0,2945	0,6285
REGIONAL 6	Boa Vista	0,9432	0,2368	0,1045	0,2857
REGIONAL 4	Bom Futuro	0,9838	0,8155	0,1609	0,5054
REGIONAL 5	Bom Jardim	0,9119	0,2512	0,0323	0,1949
REGIONAL 3	Bonsucesso	0,9302	0,3394	0,0571	0,2621
REGIONAL 2	Cais do Porto	0,8927	0,2784	0,0450	0,2236
REGIONAL 6	Cajazeiras	0,9545	0,1911	0,1549	0,3045
REGIONAL 6	Cambeba	0,9686	0,3526	0,4061	0,5176
REGIONAL 5	Canindezinho	0,9028	0,1112	0,0252	0,1363
REGIONAL 1	Carlito Pamplona	0,9302	0,3797	0,0762	0,2997
REGIONAL 2	Centro	0,9838	0,7282	0,2408	0,5567
REGIONAL 2	Cidade 2000	0,9929	0,7858	0,2274	0,5619
REGIONAL 6	Cidade dos Funcionários	0,9848	0,4959	0,3829	0,5719
REGIONAL 6	Coaçu	0,9372	0,1878	0,0946	0,2553
REGIONAL 2	Cocó	0,9980	0,4967	0,8935	0,7623
REGIONAL 5	Conjunto Ceará I	0,9828	0,4456	0,1065	0,3600
REGIONAL 5	Conjunto Ceará II	0,9798	0,4720	0,1023	0,3617
REGIONAL 5	Conjunto Esperança	0,9524	0,3114	0,0805	0,2880
REGIONAL 6	Conjunto Palmeiras	0,9150	0,1310	0,0101	0,1067
REGIONAL 4	Couto Fernandes	0,9302	0,4522	0,1120	0,3612
REGIONAL 1	Cristo Redentor	0,9119	0,4440	0,0404	0,2538
REGIONAL 6	Curió	0,9089	0,1005	0,0729	0,1882
REGIONAL 4	Damas	0,9858	0,5865	0,2303	0,5106
REGIONAL 2	De Lourdes	0,9747	0,3122	0,8689	0,6418
REGIONAL 4	Demócrito Rocha	0,9626	0,5371	0,0975	0,3694
REGIONAL 4	Dendê	0,9484	0,0544	0,1153	0,1811
REGIONAL 6	Dias Macêdo	0,9281	0,3517	0,0609	0,2710
REGIONAL 2	Dionísio Torres	0,9990	0,8814	0,7216	0,8597
REGIONAL 3	Dom Lustosa	0,9615	0,3781	0,0902	0,3201
REGIONAL 6	Edson Queiroz	0,9646	0,2241	0,1989	0,3503
REGIONAL 1	Farias Brito	0,9706	0,6755	0,1904	0,4998
REGIONAL 4	Fátima	0,9980	0,7578	0,4435	0,6948
REGIONAL 1	Floresta	0,9291	0,2916	0,0414	0,2238

REGIONAL 5	Genibaú	0,8968	0,1120	0,0265	0,1386
REGIONAL 5	Granja Lisboa	0,9079	0,1812	0,0299	0,1700
REGIONAL 5	Granja Portugal	0,8947	0,2751	0,0279	0,1902
REGIONAL 6	Guajerú	0,9474	0,2331	0,1091	0,2888
REGIONAL 2	Guararapes	0,9939	0,4794	0,9499	0,7678
REGIONAL 3	Henrique Jorge	0,9605	0,4514	0,0913	0,3408
REGIONAL 4	Itaoca	0,9585	0,5074	0,1071	0,3735
REGIONAL 4	Itaperi	0,9696	0,3155	0,1634	0,3684
REGIONAL 1	Jacarecanga	0,9484	0,6417	0,1479	0,4482
REGIONAL 6	Jangurussu	0,9453	0,1038	0,0519	0,1721
REGIONAL 4	Jardim América	0,9737	0,6442	0,1393	0,4437
REGIONAL 5	Jardim Cearense	0,9585	0,2405	0,1397	0,3182
REGIONAL 6	Jardim das Oliveiras	0,9038	0,3163	0,0689	0,2700
REGIONAL 1	Jardim Guanabara	0,9565	0,4572	0,0786	0,3251
REGIONAL 1	Jardim Iracema	0,9534	0,4193	0,0611	0,2901
REGIONAL 3	João XXIII	0,9453	0,3921	0,0616	0,2837
REGIONAL 2	Joaquim Távora	0,9848	0,8369	0,3528	0,6625
REGIONAL 3	Jóquei Clube	0,9636	0,5074	0,1372	0,4064
REGIONAL 4	José Bonifácio	0,9919	1,0000	0,2690	0,6438
REGIONAL 6	José de Alencar	0,9443	0,1845	0,3075	0,3770
REGIONAL 6	Lagoa Redonda	0,9231	0,1960	0,0891	0,2527
REGIONAL 2	Luciano Cavalcante	0,9676	0,3921	0,3757	0,5224
REGIONAL 5	Manoel Sátiro	0,9565	0,3089	0,0844	0,2922
REGIONAL 2	Manuel Dias Branco	0,9200	0,1425	0,2924	0,3372
REGIONAL 5	Maraponga	0,9676	0,3105	0,1980	0,3904
REGIONAL 2	Meireles	1,0000	0,8657	1,0000	0,9531
REGIONAL 6	Messejana	0,9565	0,4629	0,1198	0,3757
REGIONAL 5	Mondubim	0,9474	0,1746	0,0763	0,2328
REGIONAL 1	Monte Castelo	0,9676	0,6458	0,1313	0,4345
REGIONAL 4	Montese	0,9646	0,6425	0,1706	0,4728
REGIONAL 2	Mucuripe	0,9828	0,6936	0,7318	0,7931
REGIONAL 5	Novo Mondubim*	-	-	-	-
REGIONAL 3	Olavo Oliveira*	-	-	-	-
REGIONAL 3	Padre Andrade	0,9433	0,4456	0,1121	0,3612
REGIONAL 4	Pan Americano	0,9565	0,5733	0,0950	0,3735
REGIONAL 2	Papicu	0,9514	0,4316	0,3618	0,5296
REGIONAL 4	Parangaba	0,9676	0,4736	0,1604	0,4189
REGIONAL 3	Parque Araxá	0,9727	0,9555	0,2180	0,5874
REGIONAL 6	Parque Dois Irmãos	0,9504	0,1787	0,0931	0,2511
REGIONAL 6	Parque Iracema	0,9818	0,3270	0,4010	0,5050
REGIONAL 6	Parque Manibura	0,9818	0,4975	0,3954	0,5780
REGIONAL 5	Parque Presidente Vargas	0,9008	0,1928	0,0142	0,1352
REGIONAL 6	Parque Santa Maria*	-	-	-	-
REGIONAL 5	Parque Santa Rosa	0,9322	0,2710	0,0569	0,2431
REGIONAL 5	Parque São José	0,9281	0,4679	0,0528	0,2841
REGIONAL 3	Parquelândia	0,9899	0,9209	0,2722	0,6284
REGIONAL 4	Parreão	0,9848	0,6746	0,2816	0,5720
REGIONAL 6	Passaré	0,9383	0,1087	0,1112	0,2247
REGIONAL 6	Paupina	0,9261	0,2224	0,0724	0,2461
REGIONAL 6	Pedras	0,8826	0,3814	0,0545	0,2638
REGIONAL 3	Píci	0,9291	0,2076	0,0542	0,2186
REGIONAL 1	Pirambú	0,8887	0,4621	0,0296	0,2298

REGIONAL 5	Planalto Ayrton Senna	0,9059	0,1483	0,0355	0,1683
REGIONAL 2	Praia de Iracema	0,9838	0,7801	0,4865	0,7201
REGIONAL 2	Praia do Futuro I	0,8856	0,1631	0,1712	0,2914
REGIONAL 2	Praia do Futuro II	0,8978	0,0750	0,0703	0,1679
REGIONAL 5	Prefeito José Valter	0,9656	0,5890	0,1086	0,3953
REGIONAL 3	Presidente Kennedy	0,9626	0,5206	0,1575	0,4290
REGIONAL 3	Quintino Cunha	0,9281	0,2158	0,0550	0,2225
REGIONAL 3	Rodolfo Teófilo	0,9727	0,6796	0,1693	0,4819
REGIONAL 6	Sabiaguaba	0,8897	0,2364	0,0908	0,2673
REGIONAL 2	Salinas	0,9585	0,2801	0,4417	0,4913
REGIONAL 6	São Bento	0,9251	0,1474	0,0572	0,1983
REGIONAL 1	São Gerardo	0,9949	0,6507	0,3240	0,5942
REGIONAL 2	São João do Tauape	0,9605	0,6491	0,1905	0,4915
REGIONAL 6	Sapiranga/Coité	0,9372	0,2150	0,1913	0,3378
REGIONAL 4	Serrinha	0,9302	0,2974	0,0819	0,2829
REGIONAL 5	Siqueira	0,8957	0,1433	0,0256	0,1487
REGIONAL 2	Varjota	0,9919	0,6656	0,5598	0,7176
REGIONAL 1	Vila Ellery	0,9676	0,5560	0,1336	0,4157
REGIONAL 4	Vila Pery	0,9636	0,4918	0,0842	0,3417
REGIONAL 4	Vila União	0,9666	0,5387	0,1957	0,4671
REGIONAL 1	Vila Velha	0,9413	0,2941	0,0724	0,2717
REGIONAL 2	Vincente Pinzon	0,9261	0,3023	0,1301	0,3315

Fonte: Censo IBGE 2010. Elaboração: SDE/COPDE

**ANEXO B – RESPOSTAS DIAGNÓSTICO CLEAR**

<b>PODEM</b>	<b>Recursos</b>	Os cidadãos do seu bairro têm acesso fácil aos recursos adequados para a participação no CPP? (fácil acesso a locais de reunião, fácil acesso a computadores para uso da plataforma Fortaleza Participa, fácil acesso à internet banda larga).	Concordo totalmente	0%
			Concordo	50%
			Indiferente	0%
			Discordo	50%
			Discordo totalmente	0%
		Existem outros recursos dentro da comunidade que podem servir de fomento à participação no CPP? (Ex: jornal local, estação de rádio, associação de moradores)	Sim	90%
			Não	10%
			As pessoas da comunidade têm tempo para participar das reuniões e etapas do CPP?	Sim
		Não		50%
	<b>Habilidades</b>	Os cidadãos têm as habilidades para interagirem e argumentarem dentro do Ciclo? (Ex: sabem escrever formalmente propostas de políticas públicas, conhecem a dinâmica do orçamento municipal)	Concordo totalmente	0%
			Concordo	60%
			Indiferente	0%
			Discordo	30%
			Discordo totalmente	10%
	<b>Conhecimentos</b>	Os cidadãos têm as competências para participar de forma virtual no CPP usando telefone, computador, internet?	Concordo totalmente	0%
Concordo			60%	
Indiferente			10%	
Discordo			20%	
Discordo totalmente			10%	
<b>GOSTAM</b>	<b>Identidade</b>	As pessoas da comunidade se identificam mais	Com a cidade	10%

		com o bairro ou com a cidade como um todo?	Com o bairro	90%	
	<b>Homogeneidade</b>	O bairro possui um forte senso de história, tradição e lutas?	Sim	100%	
			Não	0%	
		Os valores e as prioridades são os mesmos em toda a comunidade?	Sim	40%	
				Não	60%
	<b>Confiança</b>	Quanto os cidadãos confiam uns nos outros?	Bastante	0%	
			Muito	10%	
			Médio	40%	
			Pouco	30%	
			Muito pouco	20%	
		Quanto os cidadãos confiam nos gestores municipais para tomar decisões que são de interesse do bairro como um todo?	Bastante	0%	
			Muito	0%	
Médio			60%		
Pouco			20%		
Muito pouco			20%		
<b>Cidadania</b>	Existem grupos ou setores da comunidade que são excluídos ou são suscetíveis?	Sim	90%		
		Não	10%		
<b>SÃO HABILITADAS</b>	<b>Tipos de organização social</b>	O bairro possui organizações comunitárias e voluntárias? Possui associação de moradores?	Sim	100%	
			Não	0%	
	<b>Atividades</b>	As associações e organizações se envolvem com o processo participativo do CPP?	Concordo totalmente	20%	
			Concordo	60%	
			Indiferente	0%	

			Discordo	20%
			Discordo totalmente	0%
			Bastante	10%
			Muito	30%
			Médio	20%
			Pouco	30%
			Muito pouco	10%
<b>SÃO CONVIDADAS</b>	<b>Formas de participação</b>	O uso da internet no CPP (Plataforma Fortaleza Participa) aumenta o engajamento da participação das pessoas?	Concordo totalmente	10%
			Concordo	50%
			Indiferente	10%
			Discordo	10%
			Discordo totalmente	20%
	<b>Estratégias</b>	As pessoas são informadas sobre o início e o período de cada etapa do CPP?	Concordo totalmente	0%
			Concordo	40%
			Indiferente	0%
			Discordo	60%
			Discordo totalmente	0%
	<b>Alcance e diversidade</b>	As formas de engajamento da gestão municipal dentro do CPP são suficientes para atingir distintos públicos? (grupo de jovens, idosos, população LGBTQIAP+, dentre outros)	Concordo totalmente	10%
			Concordo	10%
			Indiferente	10%
			Discordo	60%
			Discordo totalmente	10%

<b>OBTÉM RETORNO</b>	<b>Escuta</b>	Os cidadãos sentem que durante o CPP a gestão municipal propicia espaços para serem ouvidos e apresentarem as suas demandas?	Concordo totalmente	0%
			Concordo	50%
			Indiferente	20%
			Discordo	20%
			Discordo totalmente	10%
	<b>Equilíbrio e priorização</b>	As demandas priorizadas pela comunidade são atendidas e implementadas?	Concordo totalmente	0%
			Concordo	50%
			Indiferente	0%
			Discordo	50%
			Discordo totalmente	0%
		As pessoas sentem que ao participar do CPP conseguem os resultados esperados para o seu território?	Concordo totalmente	0%
			Concordo	40%
			Indiferente	10%
			Discordo	50%
			Discordo totalmente	0%
	<b>Feedback</b>	A prefeitura mantém os cidadãos do bairro informados sobre quais propostas foram aprovadas ou não no CPP?	Concordo totalmente	0%
Concordo			50%	
Indiferente			20%	
Discordo			30%	
Discordo totalmente			0%	

Fonte: Elaboração própria (2023)