

ORÇAMENTO PARTICIPATIVO E GESTÃO MUNICIPAL: A EXPERIÊNCIA DE FORTALEZA (2005-2008)

Alexandre Barbalho¹

Márcia Regina Arão²

Resumo: O objetivo deste artigo é refletir sobre a implantação do Orçamento Participativo em Fortaleza, atendo-se às suas dimensões institucionais, de modo a perceber suas singularidades em relação a outras experiências congêneres. Para tanto, como procedimento metodológico, fizemos visitas à Coordenadoria de Participação Popular, ente responsável pela estruturação e funcionamento do OP na cidade, e analisamos documentos relacionados a esse processo. Na primeira parte do artigo, trazemos uma caracterização da redemocratização brasileira, com vistas a evidenciar a emergência e trajetória da gestão participativa em nosso país. Em seguida, discutimos o surgimento do OP em Fortaleza na perspectiva de delinear o contexto de sua emergência. Por fim, tratamos da configuração e funcionamento do OP, explicitando as principais modificações em sua estrutura.

PALAVRAS-CHAVE: Orçamento Participativo. Gestão Municipal. Democracia.

PARTICIPATORY BUDGET AND MUNICIPAL MANAGEMENT: THE EXPERIENCE OF FORTALEZA (2005-2008)

Abstract: The objective of this paper is to discuss the implementation of Participatory Budgeting in Fortaleza, focusing its institutional dimensions, to understand their uniqueness in relation to other congeners experiences. For this purpose, we visit the Coordination of Popular Participation, responsible for the structuring and functioning of the OP in the city, and analyze documents related to this process. In the first part of the paper, we present a characterization of Brazilian democracy, in order to highlight the emergence and trajectory of participatory management in our country. Then, we discuss the emergence of the OP in Fortaleza in perspective outline the context of its emergence. Finally, we deal with the configuration and operation of the OP, explaining the major changes in its structure.

KEYWORDS: Participatory Budgeting. Municipal Management. Democracy.

INTRODUÇÃO

A inscrição do Orçamento Participativo (OP) no debate contemporâneo sobre a teoria democrática tem motivado estudos e reflexões acerca das experiências que emergem em diversos

municípios brasileiros e também fora do país¹ (INFOOP, 2009; UFMG, 2004). De modo geral, o OP caracteriza-se pela participação direta da população em diferentes fases de preparação e de deliberação orçamentária, apresentando os seguintes princípios para a sua realização: participação de todos os cidadãos; combinação de regras de democracia direta e democracia representativa realizada por intermédio das instituições que estabelecem mediação e interação permanente entre as organizações comunitárias e as unidades administrativas do Executivo; descentralização dos processos decisórios; utilização de método objetivo de definição das prioridades e alocação dos recursos (AVRITZER, 2002; SANTOS, 2009).

Marina Maciel de Abreu (2002), ao falar de novas modalidades de participação democrática e de socialização da política, destaca como as experiências do OP implementadas por governos municipais constituem-se como referências importantes na edificação de um processo inovador da relação Estado e sociedade civil em que se combinam formas tradicionais de representação política com a participação direta da população organizada. Tal instrumento circunscreve-se em um processo que se coloca, ao mesmo tempo,

como elemento viabilizador da criação de estruturas de formação e de reprodução de uma opinião pública independente a partir da crítica e desenvolvimento de uma consciência coletiva sobre as ações do Estado no enfrentamento dos problemas da cidade, e também como elemento que concorre para modificar o próprio Estado em suas estruturas e relações de poder (ABREU, 2002, p. 215).

A execução do OP em Fortaleza iniciou-se em 2005 como resultado do Programa de Governo da então prefeita Luizianne Lins, do Partido dos Trabalhadores (PT), que trazia como diretriz central a participação popular e a democratização dos processos de gestão da cidade. O OP se desenvolveu ao lado de outros instrumentos que visavam a efetivação e o aprimoramento dos processos participativos como, por exemplo: o Plano Plurianual Participativo, o Plano Diretor

¹Em 2009, dados do Observatório Internacional do Orçamento Participativo mostravam a realização desta experiência, resguardadas suas especificidades, em cada um dos continentes. Desde a América do Norte até a Ásia, foram mapeados 24 países que de alguma forma praticam o OP, dentre eles destacamos: Canadá, El Salvador, Argentina, Portugal, Cabo Verde e Índia (INFOOP, 2009). No Brasil, segundo levantamento realizado pelo Projeto Democracia Participativa em 2004 (UFMG, 2004) - o OP estava sendo desenvolvido em 194 municípios. Em 2007, foi criada a Rede Brasileira de Orçamento Participativo que se propôs a reunir, articular, fortalecer e consolidar as experiências de OP das cidades brasileiras. Filiados à Rede, atualmente, encontram-se 62 municípios, sendo que 18 estão em processo de adesão. No Ceará, um breve levantamento realizado por nós em 2010, por meio dos sites eletrônicos das prefeituras municipais, demonstrou haver em funcionamento no Estado seis experiências do OP, a saber: Barbalha, Cascavel, Crateús, Fortaleza, Juazeiro do Norte e Mauriti.

Participativo, as Conferências Municipais, os Conselhos Municipais e a Coordenadoria da Participação Popular (PPA 2010-2013)

Assim, o OP emerge na cidade se propondo a criar uma “cultura de controle social e fiscalização das verbas públicas e de definições estratégicas para o município, através da participação dos cidadãos sobre os destinos de sua cidade” (PROGRAMA DE GOVERNO “POR AMOR A FORTALEZA”, 2004, p. 13). Segundo publicações específicas sobre o OP em Fortaleza², seus principais objetivos são: efetivar a participação, a formação cidadã e o controle social da população na escolha e elaboração e execução das políticas públicas, de modo a viabilizar a gestão compartilhada no planejamento do orçamento municipal, fazendo surgir uma nova cultura política na cidade.

O objetivo deste artigo é refletir sobre a implantação do OP em Fortaleza, atendo-se às suas dimensões institucionais, de modo a perceber suas singularidades em relação a outras experiências congêneres. Para tanto, fizemos visitas à Coordenadoria de Participação Popular (CPP), ente responsável pela estruturação e funcionamento do OP na cidade, e analisamos documentos relacionados a esse processo: cartilhas e panfletos, regimento interno, revista e jornais do OP, atas do Conselho do OP, entre outros.

Na primeira parte do artigo, trazemos uma caracterização da redemocratização brasileira, com vistas a evidenciar a emergência e trajetória da gestão participativa em nosso país. Em seguida, discutimos o surgimento do OP em Fortaleza na perspectiva de delinear o contexto de sua emergência. Por fim, tratamos da configuração e funcionamento do OP, explicitando as principais modificações em sua estrutura e os desafios enfrentados nesse espaço de modo a consolidar uma gestão pública verdadeiramente participativa.

1. Redemocratização brasileira: emergência e trajetória da gestão participativa

A participação da sociedade na gestão das políticas públicas é algo relativamente recente no Brasil, resultado, em grande parte, da efervescência política iniciada ainda nos anos 1970, na luta contra o Estado ditatorial, estendendo-se até os anos 1980 com a atuação da sociedade civil na luta pela redemocratização. Neste período, destacamos a emergência dos chamados novos

² Guia do Orçamento Participativo, publicado em 2006; o Caderno de Formação do OP, publicado em 2007, Regimento Interno, dentre outros.

movimentos sociais que colocaram em pauta suas reivindicações específicas provocando a redefinição dos direitos (BARBALHO, 2005). Tais reivindicações trouxeram para a conjuntura brasileira a discussão e o nascimento de demandas específicas, fazendo emergir mudanças significativas nos processos decisórios das políticas sociais, com a abertura de novos canais de interlocução e de atuação da sociedade civil.

O ápice deste processo foi a promulgação da Constituição Federal de 1988, que incorporou vários elementos colocados em pauta por estes segmentos organizados, de modo a efetivar a construção do que se convencionou chamar de gestão participativa. O surgimento de práticas participativas de gestão local possibilitava romper, em nível legal, com a centralização das decisões e recursos no nível federal, definindo a atuação articulada entre os níveis federais, estaduais e municipais. Nesse aspecto, o poder local adquiriu relevância enquanto espaço político, “no qual se expressam a representação, a aliança e a disputa de interesses na formulação e execução de políticas públicas” (SILVA, 2001, p. 17).

Os OP's surgiram nesse contexto de redemocratização do país. Momento em que atores das classes subalternas, diante de um projeto de modernização excludente, entram em cena na tentativa de modificar a relação Estado e sociedade no Brasil. E ainda, momento em que os partidos considerados de esquerda têm a oportunidade de galgarem níveis de poder, fato inédito em nossa história política (FEDOZI, 2008). Conforme nos informa Santos(2009), por exemplo, metade das gestões municipais que adotaram o orçamento participativo entre 1997 e 2000 estava sob o governo do Partido dos Trabalhadores (PT).

As experiências pioneiras foram criadas nas cidades de Porto Alegre e Vitória, em 1989, e Belo Horizonte, em 1993. Todavia, o OP de Porto Alegre destacou-se nacional e internacionalmente como prática emblemática de democracia participativa em contextos complexos. Esta experiência tem sido alvo de uma vasta produção teórica (AVRITZER, 2003, 2004; FEDOZI, 2008; SANTOS, 2009; VITALE, 2004; WAMPLER; AVRITZER, 2004) e devidamente reconhecida como inspiradora para a implantação deste espaço em outros municípios do país, como foi o caso de Fortaleza.

O OP de Porto Alegre, caracteriza-se pela participação direta da população³ em diferentes fases de preparação e de deliberação orçamentária, de forma a apresentar, pelo menos no plano

³ Em seu estudo sobre o efeito redistributivo do Orçamento Participativo em Porto Alegre, Marqueti (2003) apresenta o perfil dos participantes do OP e demonstra que estes pertencem aos segmentos pobres e organizados da população,

normativo, os seguintes princípios para a sua realização: participação aberta a todos os cidadãos; combinação de regras de democracia direta e democracia representativa, realizada por meio das instituições que estabelecem uma mediação e interação permanente entre as organizações comunitárias e as unidades administrativas do Executivo; descentralização dos processos decisórios; utilização de método objetivo de definição das prioridades e alocação dos recursos públicos (SANTOS, 2009).

O ciclo do OP articula-se em torno de dois eixos: as discussões regionais⁴ e as plenárias temáticas⁵. O processo participativo nas discussões sobre a distribuição dos recursos públicos, tanto em nível regional como em relação à temática, realiza-se, por sua vez, em duas etapas: na primeira etapa, a participação dos interessados é direta, por meio de reuniões preparatórias das assembleias plenárias regionais, das assembleias plenárias temáticas; e na segunda etapa, a participação ocorre por meio da constituição do Fórum Regional do Orçamento, do Fórum Temático do Orçamento e do Conselho do Orçamento Participativo (COP). Nas assembleias são apresentados, respectivamente, o relatório de execução do plano de investimento aprovado para o orçamento em vigor e as propostas priorizadas pela população para compor o orçamento do próximo ano. Os Fóruns Regional e Temático - compostos pelos representantes da população eleitos nas assembleias regionais e nas plenárias temáticas - têm por função o controle social, o monitoramento da implementação das deliberações e a promoção de um maior envolvimento da comunidade nas atividades do OP. O Conselho do Orçamento Participativo, principal instituição participativa do OP, discute e estabelece, junto ao poder público, os critérios gerais para distribuição dos recursos, representando e defendendo as prioridades das regiões e dos temas escolhidos pelos cidadãos (SANTOS, 2009).

Apesar da experiência do OP em Porto Alegre referenciar as demais dentro e fora do país, não se pode desconhecer as várias dificuldades e tensões que a permeiam. Conforme observa Navarro (2003), a apreensão desses limites é algo recente, pois o primeiro ciclo de ascensão do OP gerou um conjunto de estudos e pesquisas idealizador, relativamente otimista, porém quase

uma vez que a maioria é filiada a organizações comunitárias, possui uma renda familiar baixa de até 4 salários mínimos e não detém educação formal ou não completou a educação primária.

⁴ Nas discussões regionais, os moradores dos bairros de cada uma dessas regiões reúnem-se para definir e escalonar as exigências e prioridades regionais, eleger os delegados e os conselheiros e avaliar o desempenho do executivo (AVRITER, 2002; SANTOS, 2009).

⁵ As plenárias Temáticas: “dizem respeito a cinco áreas - saúde e assistência social, transporte e circulação, organização e desenvolvimento da cidade, cultura e lazer e desenvolvimento econômico. O critério de participação é o interesse pelo tema” (AVRITZER, 2002, p. 578).

sempre incapaz de revelar as contradições e impasses presentes no seu desenvolvimento. Somente nos últimos anos, afirma o autor, as análises sobre este espaço começaram a indicar alguns dos impasses do OP e revelar limites obscurecidos nos estudos anteriores.

A análise da literatura que examina as experiências de Porto Alegre (AVRITZER, 2002; ALBUQUERQUE, 2004; FEDOZI, 2008; GENRO E SOUZA, 1997; SÁNCHEZ, 2002; SANTOS, 1999; SILVA, 2004) revela o tom celebrador de grande parte desses estudos. Segundo tal perspectiva analítica, este espaço de participação possibilitaria uma maior presença do cidadão na gestão dos recursos de investimento da cidade, bem como uma maior transparência e controle social do orçamento público.

Não obstante o reconhecimento das potencialidades do OP, Navarro (2003) certifica que o mecanismo instituído em Porto Alegre materializou apenas parcialmente as perspectivas e promessas formuladas em seu início, sobretudo aquelas relacionadas aos processos sociopolíticos e às mudanças “eficazes” de práticas sociais presentes nos discursos políticos. Contudo, não podemos deixar de reconhecer o sucesso do OP em Porto Alegre, sobretudo no que diz respeito ao seu caráter redistributivo, devidamente demonstrado nos estudos de Marquetti (2003). E por afirmar que a sua consolidação está atrelada à articulação de um conjunto de condições favoráveis, dentre as quais destacamos: a tradição associativa local; a vontade e o comprometimento político do governo de encorajar a participação popular; e as próprias condições sócio-históricas e político-culturais pelas quais passavam o país no período de sua emergência (LÜCHMANN, 2002; AVRITZER, 2009).

Este contexto, porém, difere-se totalmente daquele em que emerge o OP em Fortaleza, tema que trataremos na próxima seção de modo a evidenciar alguns elementos significativos que marcam o cenário de sua implantação em nosso município.

2. Cenário de implantação do Orçamento Participativo em Fortaleza

Em Fortaleza, a implantação do Orçamento Participativo iniciou-se em 2005 como resultado do Programa de Governo da então prefeita Luizianne Lins, também do PT. Seu programa trazia como um dos lemas principais a participação e a democratização dos processos de gestão da cidade:

A gestão democrática e popular tem na participação dos homens e mulheres da cidade seu pilar central. O diferencial da nossa gestão será a alteração da cultura política da cidade e da máquina pública municipal. Não queremos fomentar ideias salvacionistas ou ilusões burocráticas. O poder público deve estar a serviço da satisfação da maioria da população e sob controle direto dessa (PROGRAMA DE GOVERNO “POR AMOR A FORTALEZA”, 2004, p. 12).

É a partir desta concepção que a proposta do OP emerge em Fortaleza. Porém, as discussões sobre sua implantação aconteceram ainda no período eleitoral quando a então candidata adotou como princípio a participação popular para montar seu programa de governo. Sua coligação percorria a cidade a fim de levantar as ansiedades e propostas da população (GADELHA, 2010). O artigo publicado na Revista do OP confirma essa posição:

Em 2004, durante as eleições municipais, a coligação Fortaleza Amada propôs a superação dos padrões tradicionais de se fazer política na capital cearense e estabeleceu como um de seus princípios de governo a participação popular. Essa já era uma demanda reivindicada pela sociedade civil organizada, que cobrava da gestão municipal a abertura ao projeto popular proposto; e foi uma bandeira recorrente nas vinte e duas plenárias populares que formaram o projeto de governo que levaria Luizianne Lins ao comando da cidade (FORTALEZA, 2009, p.22).

O excerto acima nos apresenta um dado muito importante sobre a emergência do OP em Fortaleza, qual seja, o envolvimento da sociedade civil na sua proposição. Desta forma, o surgimento do OP vincula-se à luta de alguns grupos da sociedade civil fortalezense que ao conhecer, em 2000, no Fórum Social Mundial, a experiência do OP em Porto Alegre, resolveram reivindicá-lo em Fortaleza. Tal afirmativa está presente na fala de um dos conselheiros do OP em entrevista cedida à Arão:

O Orçamento Participativo a gente vem brigando desde 2000, quando nós fomos para o Rio Grande do Sul e participamos do Fórum Social Mundial [...] o primeiro foi no Rio Grande do Sul e nós já começa aquela luta, porque no Rio Grande do Sul havia um movimento muito forte sobre o OP e a execução do OP e de lá pra cá a gente vem sempre brigando, nessas gestões do Juraci Magalhães

e chegou a oportunidade da gente fazer a campanha da Luizianne e conseguimos vencer as eleições, em cima de pau e pedra a gente conseguiu vencer as eleições e através dessas lutas da gente, a gente conseguiu uma melhor compreensão por parte da prefeita que o OP era de necessidade a gente participar e ela com o compromisso que ela teve, ela botou em prática, porque não é só ter o compromisso tem que botar em prática e daí nós começamos a desenvolver o OP [...] Eu sou um dos fundadores, desde 2000 que eu venho com essa luta, junto com outros companheiros da Central Única do Trabalhadores (CUT), da Federação de Bairro e Favelas, da União das Comunidades (TÉBAS⁶ apud ARÃO, 2009, p. 106).

Outra alocução que nos remete à participação da sociedade civil na luta pela implantação do OP em Fortaleza é de Maria Gorete Fernandes Nogueira, a presidente da Federação de Entidades de Bairros e Favelas de Fortaleza em entrevista a Gadelha: “O orçamento participativo a gente precisa em primeiro lugar falar de que ele não apareceu por aparecer. Ele é uma luta de todos os movimentos populares, de décadas aí que vem lutando para que a gente possa participar do orçamento participativo” (NOGUEIRA apud GADELHA, 2010, p.104)

Por fim, transcrevemos a entrevista de Neiara de Moraes Bezerra, coordenadora do OP durante a gestão de Lins, à Revista do OP, que também afirma o envolvimento da sociedade civil na formação local do OP: “Além de ser a tradição no modo petista de governar, de criar esses canais para a participação popular, a gente tinha na Cidade uma sociedade civil fortemente organizada que também reivindicava essa participação”. (BEZERRA apud FORTALEZA, 2009, p. 14). Assim, observamos que, embora o projeto governamental e a decisão política da gestão petista tenham sido decisivos, não foram os únicos expoentes para a inauguração do OP em Fortaleza.

Antes de apresentarmos a experiência do OP no município, chamamos a atenção para alguns pontos que caracterizam o contexto sócio-histórico e político-cultural de sua emergência.

A capital cearense se reproduziu de forma desigual. A produção de seu espaço urbano, fruto de um crescimento desordenado proveniente do afluxo de migração do campo para a cidade, decorrente, sobretudo, das secas, evidencia as dificuldades e as contradições que permeiam a sua formação (GADELHA, 2010). Fortaleza caracteriza-se como uma cidade de nascimento espontâneo que agrega áreas extremamente heterogêneas e segmentadas nas quais se alça um extraordinário contraste social. Assim, pobreza e riqueza defrontam-se na disputa pelos espaços da Cidade.

⁶ Trata-se de nome fictício para proteger a identidade do interlocutor entrevistado.

Em seus estudos sobre o perfil urbano de Fortaleza, Jucá oferece-nos uma ilustração da formação desse espaço dicotômico:

A Aldeota consolidava-se como reduto da burguesia, que exercia a sua hegemonia nos diferentes setores da vida urbana [...] A nova Aldeota ‘era um dos mais belos bairros residenciais do Brasil. Magníficos palacetes, luxuosos bangalôs, despontam a todo momento. Os aristocratas da cidade ali se plantaram. Cadilacs, meninos ricos, cercados de cuidadosas babás, brincam nas calçadas [...] A preocupação com isolar a pobreza parecia o melhor remédio para salvaguardar a cidade: ‘ muitas células vivas da pobreza abandonada... casebres de palha e lata velha, tugúrios de tábuas de caixão, guaritas afundadas na lama, arranjos híbridos ou heterogêneos de madeira, lona, alvenaria, pendentes no alto das dunas... contrastavam evidentemente com a convicta formosura dos bangalôs modernos e dos clubes à beira-mar’. Havia diversos bairros onde a carência das mínimas condições de bem-estar era marcante (JUCÁ, 2000, p. 40-47).

Deste modo, a desigualdade social reflete-se no plano espacial, na segmentação da cidade entre áreas dotadas de infraestrutura e serviços urbanos, predominantemente habitadas pela população de padrões médio e alto de renda; e aquelas habitadas pelas camadas de baixa renda em que predomina a carência generalizada destes serviços. E é exatamente em relação ao acesso desigual a estes bens individuais e coletivos que se explicita, em nossa cidade, a questão social; em outros termos, as carências urbanas explicitam os antagonismos vigentes na cidade e produz questionamentos sobre a realidade vivida, conforme nos certifica Barreira:

As carências de serviços urbanos, ao lado da incidência de privilégios, passam, na elaboração da crítica, a remeter a conteúdos de direitos ou justiça social. As reivindicações urbanas trazem novas representações culturais, através das quais as formas de gerir e pensar a política são questionadas. (BARREIRA, 1992, p. 49).

É importante atentarmos para isso, pois os processos organizativos em Fortaleza tomam força em função da luta pelo suprimento de necessidades imediatas, como infraestrutura básica, moradia e emprego. Em estudos sobre a trajetória dos movimentos sociais urbanos em Fortaleza, Fernandes, Diógenes e Lima (1991) afirmam que

Nessas áreas as marcas da desigualdade social delineia-se sem meios termos: condições subumanas de moradia, precário e insuficiente atendimento escolar, de saúde, e alimentar. Não é sem razão também que é nessas áreas são constituídas os principais atores no processo de formação político social da

realidade cearense (...) não é sem razão que a constituição dos movimentos sociais urbanos em Fortaleza, origina-se e se expande com mais intensidade na pressão popular sobre a terra, reflexo da incapacidade da renda dessa população na aquisição desse bem essencial que é a moradia (FERNANDES, DIÓGENES; LIMA, 1991, p.51-58).

Segundo ainda as autoras, é possível falar do surgimento destes movimentos na cidade desde a década de 1950. O grande expoente nesse momento foi o Movimento do Pirambu⁷ contra o despejo que promoveu uma passeata que reuniu cerca de vinte mil pessoas até o Palácio da Luz, sede do governo estadual. Contudo, conforme Barreira (1992), somente a partir dos anos 1970 é que esses movimentos obtiveram visibilidade pública e passaram a ter dimensões, se não prioritárias, relevantes na percepção de vários segmentos da sociedade.

Se por um lado o contato com as desigualdades pode produzir a politização da vida urbana, por outro pode estimular a prática e permanência de comportamentos autoritários e/ou clientelistas no atendimento das demandas da população por parte do Estado. A história política de Fortaleza (em termos de Estado) caracterizou-se, por muito tempo, pela alternância do poder político nas mãos de uma elite social e econômica local (BARREIRA, 2002). Assim vimos, nas gestões municipais das últimas décadas⁸, a consolidação dessas características conservadoras e elitistas pela utilização de mecanismos de repressão ou de cooptação dos movimentos sociais urbanos, das organizações comunitárias, e especialmente das associações de bairros (PEREIRA, 2007).

Frente a esta realidade, em 2004, a então professora universitária e deputada estadual Luizianne Lins (PT) propõe sua candidatura à Prefeitura Municipal de Fortaleza como alternativa ao modelo vigente de administração pública. Com um programa de governo que trazia como diretriz central o clássico discurso do PT: a necessidade de construir uma gestão pública participativa e popular, tendo como eixos centrais: a democratização e participação popular; distribuição da riqueza; meio ambiente urbano; direitos humanos para todos e todas

⁷ Movimento de luta dos moradores do bairro Pirambu pela posse da terra. O bairro Pirambu constitui-se de uma grande área marítima, situada no lado Oeste da cidade de Fortaleza, ocupada inicialmente por pescadores e povoada nos anos 50 por famílias de migrantes oriundas do interior do Estado por ocasião da seca de 1958, momento quando se inicia o referido movimento. (BARREIRA 1992)

⁸Um fato histórico importante, acontecido no interregno das sucessões políticas da Prefeitura Municipal de Fortaleza, foi a eleição da Prefeita Maria Luiza Fontenele, em 1986, primeira vitória do PT em uma capital, fato que se torna mais relevante pelo fato ser uma candidatura feminina. A gestão de Fontenele significou uma ruptura eleitoral no âmbito das forças políticas tradicionais de Fortaleza e procurou construir uma administração popular em que os temas cidadania e participação evidenciaram-se como símbolo do seu agir político (GADELHA, 2010).

(PROGRAMA DE GOVERNO “POR AMOR A FORTALEZA”, 2004). Luizianne Lins “caiu no gosto popular” e mesmo sem o apoio do PT⁹ ganhou as eleições em Fortaleza.

3. OP em Fortaleza: continuidades e inovações

Assim, com a vitória do PT, o grande desafio estava posto: como operacionalizar uma gestão participativa? Logo no primeiro ano, a gestão enfrentou o desafio de realizar o Plano Plurianual Participativo (PPA)¹⁰. Para definir como seria esse processo, Neiara de Moraes Bezerra, ex-coordenadora do OP, em entrevista para essa pesquisa, afirmou que se formou um grupo de trabalho com representantes de todas as secretarias, de modo a envolver os demais órgãos da Prefeitura na elaboração do desenho e na execução do PPA¹¹.

O PPA realizou-se em dois ciclos – preparatório e deliberativo – por meio de assembleias públicas territoriais em todas as seis Secretarias Executivas Regionais (SER), que dividem administrativamente a cidade, e com sete segmentos sociais: crianças e adolescentes; idosos; jovens; LGBTs (lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais e transgêneros); mulheres, pessoas com deficiência; e população negra. Assim, o processo do PPA participativo reuniu ao todo um total de 6.860 pessoas. Foram apresentadas mais de 650 propostas de programas e ações sobre praticamente todas as áreas de investimento do governo municipal. Destas, 141 foram definidas como prioritárias pelos participantes e compuseram o PPA da cidade (FORTALEZA, 2005). A tabela abaixo apresenta o número de demandas aprovadas por áreas de investimento do governo municipal.

Tabela 1: Distribuição das demandas propostas pela população para o PPA por área de investimento

| Áreas de Investimento | Números de proposta |
|--------------------------|---------------------|
| Cultura, Esporte e Lazer | 10 |
| Educação | 18 |

⁹Em 2004, Luizianne Lins enfrenta uma campanha bastante turbulenta. Boicotada pelo próprio partido que apoiava a candidatura do deputado federal Inácio Arruda (PCdoB), Lins não recebeu recursos. Ainda assim, a candidata insistiu e, em resposta ao boicote, formou uma rede de apoio de grande parte das forças políticas da esquerda fortalezense, que legitimaram a sua candidatura.

¹⁰ O Plano Plurianual Participativo (PPA) é instrumento de planejamento que define diretrizes, objetivos, metas e programas a serem implantados no quadriênio (FORTALEZA, 2005).

¹¹ Entrevista concedida à Arão via e-mail, no dia 10 de agosto de 2011.

| | |
|--|------------|
| Saúde | 33 |
| Segurança | 04 |
| Assistência Social | 06 |
| Direitos Humanos – Crianças e Adolescentes | 04 |
| Direitos Humanos – Raça e Etnia | 02 |
| Direitos Humanos – LGBTTs | 06 |
| Direitos Humanos – Idosos e idosas | 02 |
| Direitos Humanos – Pessoas com deficiência | 03 |
| Política Urbana | 30 |
| Política Ambiental | 03 |
| Direito ao trabalho e renda | 20 |
| Total | 141 |

Fonte: PPA Participativo(2005) – Elaboração própria

Para a gestão Luizianne Lins, a efetivação do PPA participativo consolidava o início de um novo momento na cidade em que o resgate da cidadania das pessoas comuns promoveria uma gestão participativa, popular e transformadora (FORTALEZA, 2005). Contudo, essa pretensão deve ser questionada, uma vez que a abertura de canais institucionalizados de participação por si sós não garantem a democratização da gestão, como comentamos na parte anterior, em relação a Porto Alegre.

Concluído o processo do PPA, iniciou-se, ainda em 2005, a elaboração do OP. Apesar de tomar como referência as experiências nacionais¹², havia uma preocupação dos organizadores locais em dar a ele uma feição peculiar. A fala de Neiara de Moraes Bezerra, ex-coordenadora do OP, em entrevista concedida para esta pesquisa, demonstra essa preocupação:

O OP é hoje uma das mais experimentadas inovações democráticas em todo o mundo e está presente em todos os continentes. Como consequência, essa designação tem sido utilizada para processos muito diferentes. Em Fortaleza sabíamos que o processo deveria ser deliberativo e não consultivo, que as regras deveriam ser feitas pela população e que todas as secretarias deveriam estar envolvidas, ou seja, a participação não poderia ser mais um departamento na Prefeitura, mas sim uma nova forma de governar¹³.

¹² Não apenas a experiência de Porto Alegre foi tomada como referência pela Prefeitura Municipal de Fortaleza, mas também a de São Paulo, Recife e Belo Horizonte.

¹³ Entrevista concedida à Arão via e-mail, no dia 10 de agosto de 2011.

Tomando como referência a experiência de Porto Alegre, identificamos no OP de Fortaleza algumas características que os distinguem. A primeira relaciona-se à sua organização. Em Porto Alegre, este se organiza em áreas regionais, em que são priorizadas as propostas específicas para as diferentes regiões da cidade; e em áreas temáticas, em que as propostas priorizadas atendem necessidades mais gerais do município. Dentre os temas discutidos, destacamos a saúde, a assistência social, cultura, lazer e transporte. Em Fortaleza, em vez de se reservar um momento para as discussões sobre as áreas temáticas¹⁴, o OP prioriza o debate em torno das especificidades dos segmentos sociais, grupos considerados historicamente excluídos dos espaços de participação e de decisões das políticas públicas. Desta forma, no ciclo do OP de Fortaleza-CE somam-se às discussões regionais, aqui denominadas de territoriais, as questões em torno das necessidades dos segmentos de mulheres, idosos(as), LGBTTs (Lésbicas, gays, bissexuais, transgêneros, transexuais e travestis), pessoas com deficiência, população negra, crianças e adolescentes.

Outra novidade no OP de Fortaleza diz respeito às discussões e deliberações dos serviços públicos. Com isso, além de elencar as prioridades de obras da Prefeitura, a população pode solicitar a melhoria da qualidade e do atendimento dos serviços, bem como a revitalização dos equipamentos públicos. Outro aspecto que caracteriza a experiência do OP Fortaleza é a sua articulação com outros mecanismos de participação existentes na cidade, como, por exemplo, o Plano Plurianual Participativo¹⁵ e os Conselhos municipais de políticas públicas, na tentativa de interligar as políticas setoriais do município. O regimento interno prevê assento no Conselho do Orçamento Participativo (COP) para representantes dos Conselhos Municipais existentes na cidade (Criança e adolescente, Assistência Social, Habitação, Saúde e Trabalho).

E por fim, outro atributo que diferencia o OP em Fortaleza das demais experiências realizadas no Brasil diz respeito ao modelo de deliberação implantado desde 2010, por meio do qual as propostas devem ser negociadas pelos participantes da assembleia decisiva e não mais pelo COP. No OP em Porto Alegre, por exemplo, essa negociação continua acontecendo por meio do COP.

¹⁴ Para uma discussão sobre OP em Fortaleza de acordo com área temática, especificamente a cultura, ver BARBALHO (2008; 2009).

¹⁵ Instrumento de planejamento das ações do poder público que define as principais metas e diretrizes para quatro anos (2006-2009), que também foi construído com a participação da população, logo que a Prefeita Luizianne Lins assumiu a gestão (FORTALEZA, 2007).

Na opinião da ex-coordenadora do OP, a realização do PPA e do OP no primeiro ano de gestão, quando ainda não se tinha estrutura adequada, foi uma grande ousadia. Gadelha (2010), em estudo recente sobre o OP de Fortaleza, afirma que nesse momento inicial a Prefeitura contava apenas com uma pequena equipe para dar conta de toda sua elaboração e execução. Existiam ainda, por parte dessa equipe, muitas dúvidas quanto à questão metodológica. Então, no intuito de sanar essa deficiência, foi contratada uma consultoria da Pontifícia Universidade Católica (PUC) de São Paulo, sob a coordenação de Félix Sanchez, ex-coordenador do OP de São Paulo (2000-2004), que durante dois anos orientou a realização do processo.

Observamos, assim, que primeiramente foram criados os aparatos organizacional e institucional¹⁶ e só depois a população foi chamada a fazer parte. Apesar de termos visto a reivindicação da sociedade civil por esse espaço, não pudemos constatar, no momento de implantação, a sua participação no que diz respeito à construção e à elaboração de sua metodologia. Nesse sentido, a participação no OP foi tecida de cima para baixo e não o contrário, por meio de mobilizações “espasmódicas e esporádicas”, nos termos de Demo (1988), que movimentam plateias alheias e, inicialmente, sem identidade com a proposta participativa.

A atitude da gestão de Luizianne Lins em orientar este processo foi justificada pela ausência de uma cultura participativa na Cidade. O trecho abaixo, extraído do seu Programa de Governo (2004) elucida bem esta ideia e indica o esforço a ser empreendido pela Prefeitura para a criação e consolidação deste espaço:

Fortaleza nunca experimentou uma iniciativa desse porte, o que determina que a Prefeitura faça maciços investimentos na educação da população sobre orçamento público e importância da participação cidadã na formatação das peças orçamentárias (PROGRAMA DE GOVERNO “POR AMOR A FORTALEZA”, 2004, p 13).

Assim, as primeiras atividades do OP - assembleias preparatórias, assembleias deliberativas, Fóruns de delegados(as) e Conselho do OP (COP)¹⁷ - foram constituídas pela

¹⁶ Em seu programa de governo, Lins já previa a criação de uma coordenadoria que trataria exclusivamente da organização do processo do Orçamento Participativo.

¹⁷ Atividades realizadas no período de um ano e que consolidam o ciclo do OP. Nas assembleias preparatórias, os participantes recebem todas as informações necessárias sobre o processo do OP; As assembleias são descentralizadas e realizadas em cada uma das Secretarias Executivas Regionais (SERs) do município, nelas a população elege e decide quais as principais demandas que deverão ser negociadas para entrar no orçamento municipal do ano subsequente e ainda escolhem os seus representantes que comporão as instâncias representativas de controle social do OP: o Fórum de delegados(as) que, também de forma descentralizada, é constituído em cada SER. Os(as)

Prefeitura Municipal de Fortaleza mediante um regimento interno que previa a possibilidade de mudanças futuras no processo do OP por meio de sua revisão anual por parte dos conselheiros eleitos. Apesar da existência deste instrumento, verificamos que nos primeiros anos a estrutura proposta pela Prefeitura sofreu poucas modificações por parte do COP. Apenas em 2010, os conselheiros propuseram uma alteração em seu formato que modificou significativamente a atuação da população nas decisões sobre as demandas a serem incluídas no orçamento municipal. Com isto, queremos chamar atenção para o risco que correm as experiências de gestão participativa provenientes da concessão dos poderes públicos instituídos. Demo (1988) afirma que as propostas participativas, particularmente as advindas do governo, tendem a camuflar novas e sutis formas de dominação. Dominação esta que se expressa na manipulação dos mecanismos participativos por meio da delimitação do “espaço permitido” para a participação e enfraquecimento de outros espaços não institucionalizados; na reprodução de práticas de corporativismo e de interesses setoriais e territoriais voltados tão somente à legitimação, credibilidade e referendo das propostas do governo (SILVA, 2001; CARLOS, 2009). Tensões que perpassam esses arranjos participativos, e que, conforme já nos referimos, podem fortalecer ou debilitar a ação política de quem deles participa.

4. Considerações finais

Nosso trabalho investigativo não nos permite fechar conclusões acerca da participação e da experiência do Orçamento Participativo em Fortaleza. O OP é um processo, e como processo, está sempre em aberto, sendo construído e reconstruído pelos sujeitos sociais ali presentes. Desta forma, o que apresentamos nesse artigo são apenas os momentos iniciais da institucionalização dessa experiência em Fortaleza no governo Luizianne Lins.

Ao analisarmos esse governo já em sua primeira gestão, percebemos a multiplicidade de canais abertos à participação da população, entre os quais se inclui o OP. Contudo, a partir do que foi discutido ao longo do texto, observamos como seus aparatos organizacional e institucional foram criados sem a participação popular, mesmo que o OP tenha sido, durante a campanha, um a

delegados(as) acompanham e fiscalizam as ações do OP e informam a comunidade sobre o andamento das demandas aprovadas, e ainda elegem os(as) conselheiros(as) do OP, os quais, até 2009, eram responsáveis pela negociação das propostas que entrariam no orçamento municipal junto ao poder público municipal. E ainda, seguindo o princípio de autorregulamentação que baliza o OP de Fortaleza, são estes(estas) conselheiros(as) que elaboram as regras que orientam o processo do OP, mediante revisão do Regimento Interno.

reivindicação de parte sociedade civil. Portanto, somente a abertura desses espaços não significa a efetiva democratização da gestão da cidade, uma vez que outras áreas da gestão não se democratizam, logo a participação parece estar confinada apenas em lugares determinados, sem nenhum incentivo fora desses lugares.

Porém, ainda é muito cedo para afirmarmos se o OP se estabeleceu ou não como um novo valor na cultura política da cidade. Faz-se necessária, para tanto, uma observação pormenorizada, de cunho etnográfico, de como vem se compondo este exercício de participação direta. Com as eleições de 2012 e a derrota do candidato de PT e, portanto, de Luizianne Lins, coloca-se ao pesquisador um contexto rico para se observar, em caso de permanência do OP, como sinalizou o candidato eleito, Roberto Cláudio, do PSB, as modificações, ou não, que esse instrumento de participação irá sofrer a partir de novas orientações políticas.

5. Referências

- ABREU, M. M. **Serviço Social e a organização da cultura:** perfis pedagógicos da prática profissional. São Paulo: Cortez, 2002.
- ALBUQUERQUE, M. do C. Participação Cidadã nas Políticas Públicas. IN: FUNDAÇÃO KONRAD ADENAUER. **Participação Cidadã:** Novos Conceitos e Metodologias. Fortaleza: Expressão Gráfica e Editora, 2004.
- ARÃO, M. R. M. de S. **Orçamento participativo e participação:** uma análise crítico-interpretativa do Orçamento Participativo em Fortaleza-Ce – Ciclo 2008. 2009. 178f. Monografia (Curso de Serviço Social), Universidade Estadual do Ceará. Fortaleza, 2009.
- AVRITZER, L. O Orçamento Participativo: As experiências de Porto Alegre e Belo Horizonte. In: DAGNINO, E. **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**, São Paulo: Paz e Terra, 2002. pp.17 -46.
- _____. NAVARRO, Z. (Orgs). **A inovação democrática no Brasil:** o Orçamento Participativo. São Paulo: Cortez, 2003
- _____. Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil In: SANTOS, B. de S. (org). **Democratizar a Democracia:** Os Caminhos da Democracia Participativa. 4ª Ed. Rio de Janeiro:Civilização Brasileira, 2009. pp. 561 -597.

BARBALHO, A. O orçamento participativo e os dados da MUNIC Cultura 2006: O caso de Fortaleza. In: CALABRE, L. (org). **Políticas culturais: reflexões e ações**. São Paulo: Itaú Cultural; Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 2009. p. 91-104.

_____. Política e democracia culturais: A experiência do Orçamento Participativo em Fortaleza. **Anais do II Encontro Nacional da União Latina de Economia Política da Informação, da Comunicação e da Cultura**. Bauru: UNESP, 2008.

_____. Cidadania, minorias e mídia: Ou algumas questões postas ao liberalismo. In: BARBALHO, A.; PAIVA, R. (org). **Comunicação e cultura das minorias**. São Paulo: Paulus, 2005. p. 27-40.

BARREIRA, I. A. F. **O reverso das vitrines: conflitos urbanos e cultura política**. Rio de Janeiro: Rio Fundo Ed, 1992

_____. Pensamento, palavras e obras. In: PARENTE; J. ARRUDA, J. (Orgs). **A era Jereissati: modernidade e mito**. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2002.

CARLOS, E. O Orçamento Participativo em Vitória: sob o signo de diferentes visões ideológico-normativas. In: SILVA, M; BRITO JÚNIOR, B, (orgs). **Participação Social na gestão pública: olhares sobre as experiências de Vitória - ES**. São Paulo: Annablume, 2009. pp. 224-250

DEMO, P. **Participação é conquista**. São Paulo: Cortez, 1988.

FEDOZI, L. **Introdução**. In: _____. **O eu e os outros: participação e transformação da consciência moral e cidadania**. Porto Alegre: Tomo editoria, 2008. pp. 09 – 20.

FERNANDES, A. N. C; DIÓGENES, G. M.; LIMA, M. C. N. de L. **Movimentos sociais urbanos em Fortaleza: trajetória de um novo sujeito social**. In: BRAGA, E. F; BARREIRA, I. A. F. (Org). **A política da escassez: lutas urbanas e programas sociais governamentais**. Fortaleza: Fundação Demócrito Rocha, 1991. pp.39-77.

FORTALEZA. **Plano Plurianual (2006-2009)**. Lei n. 9.044 de 30 de novembro de 2005.

_____. **Plano Plurianual (2010-2013)**. Lei n. 9.560 de 28 de dezembro de 2009.

_____. Secretaria Municipal de Planejamento e Orçamento - SEPLA. **Caderno de Formação do OP Fortaleza**, n. 1. Série Cadernos de Formação. 2007.

_____. Secretaria Municipal de Planejamento e Orçamento – SEPLA. **Regimento Interno do Orçamento Participativo**. 2007.

_____. Secretaria Municipal de Planejamento e Orçamento – SEPLA. **Plano de obras e serviços do Orçamento Participativo 2007**. 2007

_____. Secretaria Municipal de Planejamento e Orçamento. **Orçamento Participativo - Uma Revista da Participação Popular em Fortaleza**, Fortaleza, 2009.

GADELHA, A. L. L. **O Orçamento Público Participativo como instrumento de efetivação da cidadania**: avaliando a experiência de Fortaleza. 2010. 230ff. Dissertação (Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas. Universidade Federal do Ceará. Fortaleza. 2010

GENRO, T; SOUZA, U. de . **Orçamento participativo: a experiência de Porto Alegre**. 3ª ed. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 1997.

INFOOP- Sistema de Informação sobre Orçamentos Participativos. **Obervatório internacional do orçamento participativo**: Número de experiências (2009). Disponível em: <http://www.infoop.org/observ/index.php?module=FMS&func=barometer&ot=resource>. Acesso em: 13 mai.2010.

JUCÁ, G. **Verso e reverso do perfil urbano de Fortaleza**. Fortaleza: Secretaria de Cultura e Desporto do Estado do Ceará. 2000

LÜCHMANN, L. **Possibilidades e limites da democracia deliberativa**: a experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre. 2002. 216f. Tese (doutorado em Ciências Sociais). Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2002. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?code=vtls000246426&fd=y>. Acesso em: 23 junho 2011.

MARQUETTI, A. Participação e redistribuição: o Orçamento Participativo em Porto Alegre. In: AVRITZER, L; NAVARRO, Z. **A inovação democrática no Brasil: o Orçamento Participativo**. São Paulo: Cortez, 2003

NAVARRO, Z. O “Orçamento Participativo” de Porto Alegre (1989 -2002): um conciso comentário crítico In: ____; AVRITZER, L (org). **A inovação democrática no Brasil: o Orçamento Participativo**. São Paulo: Cortez, 2003. pp.89-128.

PEREIRA, E. **Participação popular nos marcos do capital**: uma análise sobre o Projeto Raízes de Cidadania da Prefeitura Municipal de Fortaleza. 2007. 113f. Monografia (Curso de Serviço Social) – Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2007.

PROGRAMA DE GOVERNO MUNICIPAL 2004 / Luizianne Lins 13 – **Por Amor a Fortaleza**: propostas para uma cidade bela, justa e democrática, agosto de 2004.

SÁNCHEZ, F. **Orçamento Participativo**: teoria e Prática. São Paulo: Cortez, 2002

SANTOS, B. de S. Orçamento Participativo em Porto Alegre: para uma democracia redistributiva. In: _____. (org). **Democratizar a Democracia**: os caminhos da democracia participativa. 4ª Ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009. pp. 455 -559.

SANTOS, M. **Orçamento Participativo**: a construção de espaços públicos e a formação de sujeitos políticos. São João Del Rei: Tempos Gerais, 1999 pp. 01-12

SILVA, L. **Democracia e participação popular**: notas sobre o Orçamento Participativo. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ASSISTENTES SOCIAIS. 11. 2004. CEFSS. Fortaleza.

SILVA, R. **Gestão municipal participativa**: institucionalidade e cultura política. Revista Desafios Sociais. Ano I, n 01. Natal: UFRN/CCSA, Jul/dez 2001. p. 117 – 138.

UFMG. Projeto Democracia Participativa 2004. (UFMG, 2004). Disponível em <www.ufmg.br>. Acesso em 20.mai.2010.

VITALE, D. Democracia direta e poder local: a experiência brasileira do Orçamento Participativo. In: COELHO, V.; NOBRE, M. **Participação e deliberação**: Teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: 34, 2004. p. 239-254.

WAMPLER, B; AVRITZER, L. Públicos participativos: Sociedade civil e novas instituições no Brasil contemporâneo. In: COELHO, V.; NOBRE, M. **Participação e deliberação**: Teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: 34, 2004. p. 210-238.

NOTAS

¹ Doutor em Comunicação pela UFBA com estágio pós-doutoral em Comunicação na Universidade Nova de Lisboa. Professor dos PPGs em Políticas Públicas e Sociedade da UECE e em Comunicação da UFC. Líder do Grupo de Pesquisa em Políticas de Cultura e de Comunicação UECE/CNPq. Endereço profissional: Universidade Estadual do Ceará/Mestrado em Políticas Públicas e Sociedade. Av. Dr. Silas Munguba, 1700, Campus do Itaperi, Fortaleza-CE CEP: 60.714.903. E-mail: alexandrealmeidabarbalho@gmail.com

² Mestra em Políticas Públicas e Sociedade pela UECE. Assistente social na Pro-Reitoria de Assuntos Estudantis da UFC e professora da Faculdade Metropolitana da Grande. E-mail: marcia.arao@gmail.com