



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

HELON BEZERRA MOREIRA

**ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE FORTALEZA: UMA PROMESSA A SER
CUMPRIDA**

FORTALEZA
2015

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Biblioteca de Ciências Humanas

-
- M837o Moreira, Helon Bezerra.
 Orçamento participativo de Fortaleza : uma promessa a ser cumprida / Helon Bezerra Moreira. –
 2015.
 221 f. , enc. ; 30 cm.
- Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação,
Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas, Fortaleza, 2015.
 Área de Concentração: Avaliação em políticas públicas.
 Orientação: Profa. Dra. Alba Maria Pinho de Carvalho.
- 1.Orçamento municipal – Fortaleza(CE) – Participação do cidadão – 2005-2014. 2.Administração
 municipal – Fortaleza(CE) – Participação do cidadão – 2005-2014. 3.Fortaleza(CE) – Política social –
 2005-2014. 4.Participação política – Fortaleza(CE) – 2005-2014. 5.Participação social – Fortaleza(CE)
 –2005-2014. 6.Sociedade civil – Fortaleza(CE) – 2005-2014. I. Título.

HELON BEZERRA MOREIRA

**ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE FORTALEZA: UMA PROMESSA A SER
CUMPRIDA**

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

Orientador: Prof. Dra. Alba Maria Pinho de Carvalho.

**FORTALEZA
2015**

HELON BEZERRA MOREIRA

**ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE FORTALEZA: UMA PROMESSA A SER
CUMPRIDA**

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

Aprovada em: 27 / 02 / 2015.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Alba Maria Pinho de Carvalho (Orientador)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof. Dr. Carlos Américo Leite Moreira
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Profa. Dra. Rejane Batista Vasconcelos
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Profa. Dra. Camila Holanda Marinho
Faculdade Metropolitana da Grande Fortaleza (FAMETRO)

A minha esposa, Érica Vasconcelos
Cajazeiras e minha amada filha Isabela
Luz Vasconcelos Bezerra.

Aos meus pais, Afonso Romero Pinto
Moreira e Maria Deusimar Bezerra
Moreira.

AGRADECIMENTOS

A coordenação, na pessoa do Alcides Fernando Gussi, do Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas, pelo espaço de refinado saber, comprometido com seu tempo e sociedade.

Aos professores participantes da banca examinadora:

Prof. Dr. Carlos Américo Leite,

Profa. Dra. Rejane Batista Vasconcelos e a

Profa. Dra. Camila Holanda Marinho, pelo tempo que estes concederam a este pesquisador, pelas valiosas colaborações e sugestões que enriqueceram ao mestrando e a essa pesquisa.

Aos entrevistados, pelo tempo e atenção concedidos nas longas entrevistas.

Aos estimados professores do Curso de Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas pela proficiência e atenção desprendidos em todos os momentos:

Alcides Fernando Gussi,

Carlos Américo Leite,

Eduardo Girão Santiago,

Elza Maria Franco Braga,

Fernando J. Pires de Sousa,

Gema Galgani Esmeraldo,

Joana D´arc,

José Arimatea Bezerra

Léa Carvalho Rodrigues,

Marcelo Natividade e

Rejane Batista Vasconcelos

Aos colegas da turma de mestrado, pelas reflexões, críticas e sugestões recebidas, especialmente a colega Katiane Farias Teixeira, que, atenciosa e

desprendidamente, me auxiliou nos procedimentos acadêmicos de formatação, produção e processo de entrega da dissertação.

AGRADECIMENTO ESPECIAL

À querida Profa. Dra. Alba Maria Pinho de Carvalho, que para além da esfera profissional, caracterizada pela exigente e dedicada orientação, me acolheu em seu seleto círculo de amizades, dispensando uma atenção maternal em toda minha vida acadêmica: como aluno na graduação, orientando na monografia, aluno e orientando no mestrado.

Como poderei me esquecer do imenso sentimento de orgulho que a Professora Alba me proporcionou, há dez anos atrás, quando me “intimou” (e aqui o sentido mesmo é “me tornou íntimo”) a ser seu orientando na graduação! Uma das professoras mais afamadas e respeitadas da Universidade Federal me convidando a ser seu orientando! Orientação essa que culminou em uma monografia avaliada com nível de excelência.

Para minha felicidade, por força do destino, em 2013, como reza o *script* das grandes dramaturgias, nossos caminhos se cruzaram e, mais uma vez, me vejo sob as asas perfumadas à cânfora da minha querida professora!

Ainda em meio ao processo de mestrado, velando por minha carreira acadêmica, me faz cobranças cotidianas a dar prosseguimento aos estudos em um processo de doutorado.

De espírito aguerrido, a Professora Alba Maria Pinho de Carvalho não é tão somente uma das maiores intelectuais do País, ela é também um dos raros intelectuais que aliam seu trabalho à sua vida. Como defensora das minorias, é implacável contra práticas e posturas preconceituosas.

Algumas pessoas são como anjos: despretensiosamente, entram em nossas vidas exclusivamente para o nosso crescimento – seja ele profissional, acadêmico ou espiritual. A Professora Alba, é um anjo em minha vida!

“O capitalismo é estruturalmente antitético
à democracia.” Ellen Meiksins Wood

RESUMO

Em *Orçamento Participativo de Fortaleza: uma promessa a ser cumprida*, é feita uma reflexão a incidir sobre a natureza e o caráter democrático dessa experiência na cidade de Fortaleza entre os anos de 2005 e 2014. Política pública de gestão participativa, marcada pela perspectiva de articulação entre democracias do tipo participativa e representativa. O acompanhamento sistemático desta política mediante um esforço investigativo – iniciado na primeira década dos anos 2000, no âmbito da graduação em ciências sociais – revela traços marcantes da democracia liberal, a limitar o potencial participativo da experiência, levando a um questionamento central sobre a efetividade da democracia participativa no contexto em estudo. O Orçamento Participativo de Fortaleza surge em 2005, no primeiro mandato petista de Luizianne Lins na cidade. A sua continuidade, até a primeira metade de 2014, no segundo ano da nova gestão de Fortaleza, sob o governo de Roberto Cláudio do Partido Republicano da Ordem Social (PROS), ainda é uma incógnita a ser desvendada. A participação efetiva da população usuária, público das políticas públicas municipais, o percentual do orçamento municipal realmente discutido e deliberado pela população, a continuidade dessa experiência com a mudança da gestão municipal, dentre outros fenômenos, são aqui investigados. Para tanto, resgata-se concepções e teorias democráticas de analistas contemporâneos, com destaque para Santos (2001, 2003, 2006, 2007, 2010, 2012 e 2013) Coutinho (1979, 1988, 1989, 1994 e 2008) e Wood (1998, 2007, 2011 e 2014). A política pública em questão é avaliada sob uma abordagem metodológica experiencial que articula diversos princípios metodológicos encontrados em trabalhos de Silva e Silva (2008), Guba & Lincoln (2011), Lejano (2012) e Rodrigues (2008, 2011). A pesquisa de campo se efetiva por meio de entrevistas com participantes e coordenadores da política. Também são desenvolvidos estudos com aportes estatísticos e documentais sobre o Orçamento Participativo de Fortaleza.

Palavras-chave: Civilização do capital; capitalismo; Democracia; Estado; sociedade civil; Participação popular; Políticas públicas; Orçamento participativo.

ABSTRACT

This paper brings a reflection on the nature and democratic character of the Collaborative Budgeting experience in the city of Fortaleza between the years 2005 and 2014. A public policy of collaborative administration, characterized by the perspective of articulation between democracies of the participative and representative sorts. A systematic accompaniment of this policy through an investigative effort – initiated in the first decade of the year 2000, in the social science scope – unveils defining features of liberal democracy to limit the collaborative potential of this experience, which raises a central question about the actual manifestation of collaborative democracy at the context in study. The Collaborative Budgeting in Fortaleza began in 2005, during the first term of Luizianne Lins, a mayor affiliated to the PT party. Its continuity until the first half of 2014, during the second year of the following mayor, Roberto Cláudio, which is affiliated to the PROS party, continues enigmatic. This work investigates the effective participation of the specific public – related to local public policies –, the percentage of the municipal budget that is in fact discussed and deliberated by the population, and the continuity of this experience with the shift of municipal administration, among other phenomena. For such task, this paper rescues conceptions and democratic theories of contemporaneous analysts, such as Santos (2001, 2003, 2006, 2007, 2010, 2012 and 2013) Coutinho (1979, 1988, 1989, 1994 and 2008) and Wood (1998, 2007, 2011 and 2014). The public policy in question is assessed through an experimental methodological approach that articulates several methodological principles found in the works of Silva e Silva (2008), Guba & Lincoln (2011), Lejano (2012) and Rodrigues (2008, 2011). The field research is completed by interviews with participants and politics coordinators. There are also studies with statistical and documental outlines on Fortaleza's Collaborative Budgeting involved in the research.

Keywords: capital civilization; capitalism; state; democracy; civil society; popular participation; Collaborative Budgeting.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
CEDECA	Centro de Defesa da Criança e do Adolescente
DEM	Partido Democrata
DS	Organização marxista revolucionária - Democracia Socialista
COP	Conselho do Orçamento Participativo
CPP	Conselho do Planejamento Participativo
FSM	Fórum Mundial Social
LOA	Lei Orçamentária Anual
LOM	Lei Orgânica Municipal
MAPP	Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas
MCP	Movimento dos Conselhos Populares
OWS	<i>Occupy Wall Street</i>
OP	Orçamento Participativo
PCB	Partido Comunista Brasileiro
PC do B	Partido Comunista do Brasil
PDC	Partido Democrata Cristão
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PFL	Partido da Frente Liberal
PH	Partido Humanista
PHS	Partido Humanista da Solidariedade
PL	Partido Liberal
PJMP	Pastoral da Juventude do Meio Popular do Ceará
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PMN	Partido da Mobilização Nacional
PP	Partido Progressista
PPA	Plano Plurianual
PPS	Partido Popular Socialista
PR	Partido da República
PRB	Partido Republicano Brasileiro
PRC	Partido Revolucionário Comunista
PROS	Partido Republicano da Ordem Social
PRP	Partido Republicano Progressista
PRTB	Partido Renovador Trabalhista Brasileiro

PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSL	Partido Social Liberal
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
PT do B	Partido Trabalhista do Brasil
PTN	Partido Trabalhista Nacional
PV	Estádio Municipal Presidente Vargas
PV	Partido Verde
PSOL	Partido Socialismo e liberdade
PT	Partido dos Trabalhadores
Reajan	Rede de Articulação Jangurussu/Ancuri
Sepla	Secretaria de Planejamento

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO: RAZÕES DE UMA ESCOLHA TEMÁTICA.....	16
2	PERCURSOS METODOLÓGICOS NA PESQUISA AVALIATIVA: OLHAR EPISTEMOLÓGICO DO PESQUISADOR.....	30
3	POTENCIALIDADES E LIMITES DA DEMOCRACIA NA CIVILIZAÇÃO DO CAPITAL: EM BUSCA DE TEORIAS PARA ILUMINAR O CAMPO ANALÍTICO.....	49
3.1	Estado na civilização do capital ampliação do Estado como via analítica.....	49
3.2	Políticas Públicas na civilização do capital: aportes balizadores da discussão.....	57
3.3	A democracia no capitalismo: tensões e dilemas.....	64
3.4	O Brasil no contexto do capitalismo: uma configuração panorâmica de marcos históricos.....	68
4	O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NO BRASIL CONTEMPORÂNEO: UMA ALTERNATIVA PARA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA?.....	88
4.1	O orçamento participativo como política pública	90
4.2	Orçamento Participativo de Porto Alegre: onde tudo começou.	91
4.3	Orçamento Participativo de Recife: mais uma grande capital na rota da participação	95
4.4	Orçamento Participativo de Icapuí: a experiência pioneira do Ceará.....	97
5	O OP FORTALEZA: PERCURSOS DE UMA EXPERIÊNCIA INTERROMPIDA?.....	100
5.1	Configuração sócio-política do Governo Luizianne Lins no contexto das forças sociais.....	103
5.2	Marcos legais do OP Fortaleza.....	120
5.3	Os atores do OP Fortaleza.....	127
5.4	A identidade democrática do OP em xeque: análises sobre a política pública em monografia da graduação de 2008.....	143
5.5	Desenho metodológico do OP Fortaleza: mudanças que	

	potencializaram uma maior intensidade democrática?.....	147
5.6	O OP Fortaleza na gestão municipal iniciada em 2013: extinção ou redefinição? O fantasma da institucionalização nas experiências de orçamento participativo.....	150
6	O OP FORTALEZA NO FOCO DA CRÍTICA: DEMOCRACIA EM MOVIMENTO?.....	163
7	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	204
	REFERÊNCIAS.....	211

1. INTRODUÇÃO: RAZÕES DE UMA ESCOLHA TEMÁTICA

A democracia tem alcançado no globo um *status* de regime por excelência – acima de qualquer suspeita. Qualquer outro regime que não proclame seus ideais é, no mínimo, inseguro para se estabelecer relações diplomático-financeiras.

Mas a democracia vem sendo posta em xeque. As manifestações populares na República Federativa do Brasil, em junho de 2014, evidenciam, dentre outras coisas, uma insatisfação com o regime político ora posto. Não somente aqui no País, mas em grande parte das nações que proclamam regimes democráticos assiste-se, na contemporaneidade, a protestos contra tais regimes no âmbito dos movimentos que eclodiram, a partir de 2011, no mundo árabe, na Europa, nos Estados Unidos da América (EUA) e, recentemente, na China. A rigor, o Fórum Social Mundial (FSM), desde o ano de 2001, é uma materialização dessa insatisfação por parte de diversos movimentos sociais em países democráticos.

Nos Estados Unidos da América (EUA), bem como em alguns países europeus, a juventude vem tomando as ruas para exigir uma radicalização da democracia. É o caso do *Occupy Wall Street* (OWS) que iniciado, como o próprio nome diz, nos EUA, espalhou-se por vários países do globo. A democracia limitada ao voto secreto e livre não estaria mais atendendo às demandas populares e à complexidade das questões que perpassam o mundo contemporâneo.

Santos¹(2003), um dos organizadores do FSM, juntamente com seus colaboradores, faz uma extensa e profunda incursão no imaginário democrático, advogando uma ruptura com a ordem social-político-econômica vigente, pois denuncia:

O nosso tempo é um tempo paradoxal. É, por um lado, um tempo de grandes avanços e de transformações dramáticas, dramaticamente designadas por revolução da informação e da comunicação, revolução electrónica, revolução da genética e da biotecnologia. Mas é, por outro lado, um tempo de inquietantes regressões, do regresso de males sociais que

¹ Professor Catedrático da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra e Distinguished Legal Scholar da Faculdade de Direito da Universidade de Wisconsin-Madison e Global Legal Scholar da Universidade de Warwick. É igualmente Diretor do Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra; Coordenador Científico do Observatório Permanente da Justiça Portuguesa. Dirige atualmente o projeto de investigação: [Espelhos estranhos, lições imprevistas: definindo para a Europa um novo modo de partilhar as experiências no mundo](#) (ALICE).

pareciam superados ou em vias de o ser: o regresso da escravatura e do trabalho servil; o regresso da alta vulnerabilidade a doenças antigas que pareciam erradicadas, pelo menos pandémicas, como o HIV/SIDA; o regresso das repugnantes desigualdades sociais que deram o nome à questão social no final do século XIX; enfim, o regresso do espectro da guerra, talvez agora mais mundial que nunca e com uma temperatura (quente? fria?), por agora, ainda indefinível. (SANTOS, 2003, p. 25).

E conclui, mais adiante, desta feita sob uma perspectiva político-econômica:

De facto, o que chamamos globalização é apenas uma das formas de globalização, a globalização neoliberal, sem dúvida a forma dominante e hegemônica da globalização. A globalização neoliberal corresponde a um novo regime de acumulação do capital, um regime mais intensamente globalizado que os anteriores, que visa, por um lado, dissocializar o capital, libertando-o dos vínculos sociais e políticos que no passado garantiram alguma distribuição social e, por outro lado, submeter a sociedade no seu todo à lei do valor, no pressuposto de que toda a atividade social se organiza melhor quando se organiza sob a forma de mercado. A consequência principal desta dupla transformação é a distribuição extremamente desigual dos custos e das oportunidades produzidos pela globalização neoliberal no interior do sistema mundial, residindo aí a razão do aumento exponencial das desigualdades sociais entre países ricos e países pobres e entre ricos e pobres no interior do mesmo país. (SANTOS, 2003, p. 26).

Mas, para superar esse quadro, é preciso enfrentar alguns desafios² em busca de uma “emancipação social” ou, ainda, de uma “globalização contra hegemônica”, afirma Santos (2010). Dentre os desafios está o de questionar elementos culturais e filosóficos ocidentais tais como: democracia, Estado, sociedade civil, cidadania, direitos humanos e igualdade perante a lei (SANTOS, 2010).

Santos (2010) ressalta ser a democracia um valor ocidental, propalado pela colonização europeia. Ele destaca também como este valor, bem como o modelo ocidental de cultura, política e economia não só não acabaram com a miséria e desigualdade social mundial, como as levou a um grau exponencialmente maior. Assim sendo, Santos (2010) proclama o fracasso da sociedade moderna e da

² Os quatro desafios circunscritos por Boaventura de Sousa Santos, em uma publicação de 2010, seriam os seguintes: pensar a emancipação social sem uma teoria geral da emancipação social; determinar em que medida a cultura e a filosofia política ocidentais são hoje indispensáveis para reinventar a emancipação social; como maximizar a interculturalidade sem subscrever o relativismo cultural e epistemológico. O quarto e último desafio vem sob a forma de duas perguntas: é possível dar sentido às lutas sociais sem dar sentido à história? É possível pensar a emancipação social fora de conceitos como progresso, desenvolvimento e modernização? A rigor, o “pós-colonialismo” por ele defendido também faz uma crítica radical ao historicismo (SANTOS, 2010, pp. 41-43).

democracia representativa. Defende, conseqüentemente, um “pós-colonialismo de oposição”³, baseado em uma teoria por ele chamada de “teoria da transição paradigmática”, ou seja, um modelo que pode até ter algumas de suas raízes na modernidade, porém vai além dela e, como dito, afirma-se contra ela também. Afinal o colonialismo, fruto do capitalismo e da modernidade, fomentou a dicotomia entre exploradores e explorados e, agora, sob a crise do modelo dos exploradores, é hora de ouvir os explorados (SANTOS, 2010).

Logo, Santos (2010) conclama à revisão de conceitos e cânones democráticos. Sob o princípio da complexidade, Santos (2010) não se limita a trabalhar conceitos estanques de democracia, por exemplo: democracia representativa e democracia participativa. De fato, vai além dos cânones instituídos e defende graus diversos de democracia, nomeando-os de democracia de “alta intensidade” e democracia de “baixa intensidade” (SANTOS, 2007). Logo, ele poderá afirmar que regimes democráticos do século XXI, por exemplo, “convivem confortavelmente” com novas formas de autoritarismo, pois predomina nos referidos regimes uma democracia de “baixa intensidade” (SANTOS, 2013).

O movimento contraditório entre os projetos da globalização hegemônica e da globalização contra-hegemônica atualmente reascende um conflito anterior traduzido pela questão da compatibilidade da democracia com o capitalismo⁴. Esse conflito não está superado, como sugere, a um leitor desavisado, a frase anteriormente dita por Santos (2013) de que a democracia e o capitalismo conviveriam confortavelmente. Apenas se tornou um conflito mais profundo e complexo que se reproduz no embate entre as práticas democráticas sob os cânones liberais e as práticas democráticas de “alta intensidade”:

³ Santos, entende a globalização como “uma zona de confrontação de projetos hegemônicos e projetos contra-hegemônicos”, o pós-moderno de oposição que ele defende estaria em contraposição às correntes dominantes do pensamento pós-moderno e pós-estruturalista. Assim, Santos concebe a superação da modernidade ocidental a partir de uma perspectiva pós-colonial e pós-imperial (SANTOS, 2010, p. 33).

⁴ Sobre esse primeiro conflito, Santos pondera: [...] as sociedade capitalistas, sobretudo nos países centrais, consolidaram uma concepção hegemônica de democracia, a concepção da democracia liberal, com a qual procuraram estabilizar a tensão controlada entre democracia e capitalismo. Essa estabilização ocorreu por duas vias: pela prioridade conferida à acumulação de capital em relação à redistribuição social; e pela limitação da participação cidadã, tanto individual como coletiva, com o objetivo de não 'sobrecarregar' demasiado o regime democrático com demandas sociais que pudessem colocar em perigo a prioridade da acumulação sobre a redistribuição (SANTOS, 2003, p. 51).

[...] um dos conflitos centrais entre o Norte e o Sul⁵ resultará do confronto entre a democracia representativa e a democracia participativa. (SANTOS, 2003, p. 27).

Esse é um conflito de soma zero, afirma Santos, pois “a expansão de qualquer delas só pode ser obtida à custa da restrição da outra” (SANTOS, 2003, p. 456).

Até então, a democracia de “baixa intensidade”, do tipo liberal, tem dominado o cenário mundial hodierno. Essa democracia é concebida em sociedades do Norte global a revelia das discussões e experiências advindas dos países do Sul⁶ (SANTOS, 2003).

Mas, até que ponto pode-se conceber uma possível vitória da democracia do tipo participativa, de “alta intensidade”, se o “capitalismo é estruturalmente antitético à democracia”, como afirma a marxista Wood⁷(2011)?

Reformulo a questão da seguinte forma: dentro da sociedade do capital, sob uma globalização hegemônica, há a possibilidade de vitória de uma democracia de alta intensidade ao final desse embate entre democracia representativa e democracia participativa?

⁵ Algo semelhante foi feito antes por Gramsci com os conceitos de “ocidente” e “oriente” que serão descritos na página 52 dessa dissertação. Santos usará topônimo – Sul global – para caracterizar movimentos político sociais em determinadas regiões do Globo, em países predominantemente localizados no hemisfério Sul do Planeta, contudo contempla todos os países do hemisfério Norte que compartilham características sócio-político-econômicas e sociais semelhantes, bem como exclui as nações do hemisfério Sul que não têm essas características (COUTINHO, 1989). Logo, essa metáfora usa um topônimo para fazer referência a um conjunto de características sócio-político-econômicas e sociais de um países independentemente de sua localização geográfica. (SANTOS, 2007).

⁶ Santos, então, empreende um projeto de pesquisa que busca dar visibilidade e força as discussões e experiências inovadoras no campo democrático vindas do Sul. Esse projeto, intitulado “Reinventar a emancipação social: para novos manifestos” se iniciou no primeiro ano do século XXI, e se desdobrou em, pelo menos, um subprojeto, “Vozes do mundo”. O projeto contou, principalmente, com colaboradores oriundos de países periféricos, isto é, do “Sul” global, pois para Santos, parafraseando o pensador cubano Roberto Retamar: “não há ninguém que conheça melhor a literatura dos países centrais que o leitor colonial”. Considerando a hierarquia de dependência entre países expressa na tricotomia periferia, semiperiferia e centro, nesse projeto são procuradas experiências em países do Sul onde “mais intensamente colidem hoje as forças da globalização hegemônica e as forças da globalização contra-hegemônica”. Além do mais, os países do Sul selecionados deveriam contar com numerosas e fortes comunidades científicas que pudessem colaborar com o projeto. Dentre estes Estados, Santos e seus colaboradores selecionaram experiências de cinco nações semiperiféricas: Brasil, Colômbia, Índia, África do Sul e Portugal. Posteriormente foi incluída uma experiência de Moçambique (SANTOS, 2003, p. 16).

⁷ Ellen Meiksins Wood, americana, professora de Ciência Política na Universidade de York, Toronto.

Conseqüentemente, voltando o meu olhar ao objeto dessa dissertação, os orçamentos participativos ou qualquer outra iniciativa de caráter democrático participativo estariam, assim, condenados ao fracasso dentro do atual sistema capitalista? Existe mesmo esse embate entre democracias do tipo participativa e representativa? As experiências frustrantes dentro dos orçamentos participativos evidenciam a impossibilidade de qualquer experiência de democracia de alta intensidade vingar dentro do sistema capitalista? E a experiência portoalegrense, não deu certo? A não continuidade de um OP evidencia a derrota da democracia de alta intensidade ou a inexistência dela? De que democracia estou a falar?

Logo, os estudos de Wood (2011) sobre democracia não só são indispensáveis nessa dissertação, que toma como foco analítico a questão da democracia dentro da política pública pesquisada, como é também fundamental para analisar e retirar qualquer conclusão a respeito do potencial democrático da referida política.

Adiante dedico um segmento a questão democrática, da possibilidade de articular o embate entre os dois tipos de democracia, à luz dos trabalhos de Santos (2013), com a incompatibilidade entre capitalismo e democracia defendida por Wood (2011). É uma questão fundante, a medida que toda a argumentação que será construída na análise da política pública estudada se sustentará sobre ela.

De antemão, adianto parte da conclusão que tirei da questão acima formulada sobre a compatibilidade entre a afirmativa de Wood (2011), de que o capitalismo é antitético à democracia, com o pensamento de Santos (2013) que defende a existência de um embate entre a democracia representativa e a democracia participativa, e, que aqui eu assumo.

Em linhas gerais, Wood (2011) também fala de que há pluralidade de democracias, assim como Santos (2013). Dentre elas, Wood (2011) aborda uma democracia do tipo liberal, semelhante a que trata Santos (2013). E a democracia que ela toma como incompatível com o capitalismo é uma democracia inspirada na democracia vivenciada pelos gregos da antiguidade que, após o regime democrático ocorrido na história helênica, não foi mais experimentada por nenhuma outra civilização e nem poderia, dentro do contexto do capital hodierno (WOOD, 2011). Essa democracia, inspirada na democracia clássica, tem seus cânones reconfigurados e contextualizados historicamente por Wood para que se possa compreendê-la na atualidade.

Assim, os aforismos de Wood (2011) – que democracia é incompatível com o capitalismo – e o aforismo de Santos (2013) – que a democracia convive confortavelmente com o capitalismo – tratam de democracias distintas e, portanto, eles não se excluem. Logo, a compatibilidade entre o pensamento de Santos (2013) e de Wood (2011) é possível, a que pese as devidas proporções e diferenças.

Como disse, dedicarei parte do próximo segmento para tecer uma relação entre esses dois estudiosos da democracia, com suas proximidades e diferenças para que eu possa estabelecer, ao final, as categorias fundantes dessa dissertação.

Feita a ressalva, retomo o pensamento de Santos (2003). Para Santos (2003), o Brasil, país do Sul global, é palco de uma experiência inovadora, onde pode-se ver o embate entre as democracias representativa e participativa ocorrendo de forma prática em uma combinação de complementaridade⁸:

[...] ela implica uma decisão da comunidade política de ampliar a participação a nível local através da transferência ou devolução para as formas participativas de deliberação de prerrogativas decisórias a princípio detidas pelos governantes. (SANTOS, 2003, p. 65).

Essa experiência inovadora é o Orçamento Participativo de Porto Alegre que tem sua origem no governo de Olívio Dutra do Partido dos Trabalhadores (PT) em 1989, fruto de uma reivindicação nascida três anos antes no governo de Alceu Colares do Partido Democrático Trabalhista (PDT) por parte das associações de moradores da mesma cidade.

O orçamento participativo, que a partir daqui vou chamar de OP, fermenta os debates sobre democracia sob um plano privilegiado: o de estar situado fora da academia e dentro de espaços públicos onde os cânones democráticos são negados, ou afirmados, testados, questionados, reelaborados, exercitados e discutidos pelos mais diversos grupos sociais, especialmente, por aqueles grupos que estão historicamente longe das academias.

As experiências de orçamento participativo se proliferaram pelo Brasil após os empolgantes resultados colhidos na experiência pioneira de Porto Alegre. A experiência portoalegrense do orçamento participativo gerou na academia uma grande expectativa refletida em numerosos textos e estudos a respeito do OP no

⁸ Ver sobre essa relação de “complementaridade” entre democracia representativa e democracia participativa em SANTOS & AVRITZER, 2001.

início deste século XXI pelo Brasil. Não era por menos, Santos (2003) registra, por exemplo, um importante dado a respeito da experiência do OP de Porto Alegre:

Ao inverter as prioridades que habitualmente presidiam à distribuição de recursos pelo governo municipal, o OP conseguiu resultados materiais impressionantes. No que respeita ao saneamento básico (água e esgotos), em 1989 apenas 49% da população estava abrangida. No final de 1996, 98% dos lares possuíam água canalizada e 85% eram servidos pelo sistema de esgotos. Segundo um jornal influente, O Estado de São Paulo, enquanto todos os anteriores governos municipais de Porto Alegre tinham construído cerca de 1100 km de rede de esgotos, as duas administrações PT construíram 900 km entre 1989 e 1996. (SANTOS, 2003, p. 428).

Belo Horizonte, São Paulo e Recife são algumas das maiores metrópoles brasileiras que desenvolveram seu próprio OP a partir do pioneirismo da capital gaúcha. Tratarei um pouco mais sobre experiências do OP pelo Brasil, suas semelhanças e singularidades mais adiante. Entretanto é importante salientar que algumas dessas experiências, e aqui incluo a experiência do OP Fortaleza, pareceram ter frustrado a muitos, após ter passado esse período de euforia. É o que tentarei demonstrar também.

Cada OP, de cada uma das cidades que o vivenciou, tem sua configuração. Portanto, em cada município o embate entre esses dois tipos de democracia – a de baixa intensidade e a de alta intensidade – que acontece dentro dos orçamentos participativos se dá em momentos e graus diferenciados no decorrer do processo orçamentário. Percebi, dentro da dinâmica da política pública aqui analisada, conhecida por “ciclo” do OP Fortaleza, que o exercício democrático também oscilava em momentos de participação e representação. Constituindo assim um fenômeno complexo que exige sensibilidade e “imaginação sociológica” do pesquisador (MILLS, 1982).

Some-se a esse quadro complexo próprio da política pública estudada, o que Höfling (2001), em um artigo sobre Estado e políticas públicas, argumentou sobre a concepção que o pesquisador tem de Estado e políticas públicas. Para Höfling (2001), essa concepção inicial e subjetiva vai interferir no seu olhar avaliativo. E sob o mesmo compasso, Rodrigues (2010), alerta acerca da existência de diversas concepções de políticas públicas, sendo que tais concepções implicam resultados distintos quando se empreende um processo de avaliação sobre tais políticas.

Acrescente-se ainda o fato das políticas públicas, em geral, já sofrerem alterações até de significado pelos seus atores, desde sua agenda inicial e no decorrer dos anos, com as mudanças das gestões que assumem o governo. E políticas públicas que professem ser democráticas são ainda mais volúveis, devido à própria natureza do fenômeno democrático. Porque, uma vez dito democrático, um fenômeno não traz garantias que permanecerá democrático.

Sobre democracia, limito-me em dizer que para essa dissertação, democracia é assumida em uma perspectiva processual e histórica, na condição de um conceito aberto. Esta plasticidade conceitual dá azo às diversas definições de democracia, segundo concepções e interesses políticos de quem as teoriza. Assim, a democracia terá formas diferentes de ser legitimada, concebida e vivida no decorrer do tempo, em um mesmo lugar e população. É o que retomarei, mais adiante, ao trabalhar uma reflexão sobre democracia a partir de categorias analíticas desenvolvidas por Wood (2011).

Então, o Orçamento Participativo de Fortaleza se configura um fenômeno privilegiado para que se faça uma reflexão sobre o imaginário democrático na cidade: qual democracia se sobressaiu, apesar dele, pelo menos no nome, ser um espaço que potencializaria a democracia de participação? Como se deu a relação dos dois tipos de democracia dentro dele? Ele fomentou ou arrefeceu os cânones democráticos na esfera política municipal?

Ao ter como estudo de caso a participação efetiva da população no OP, é necessário avançar em enfoques quantitativos e qualitativos acerca desta política de gestão, avaliando em que medida apresenta características realmente participativas.

Portanto, o eixo analítico desse trabalho, ora apresentado, é questionar a efetividade da democracia do tipo participativa no contexto do Orçamento Participativo de Fortaleza nos anos de 2005 à 2014. Entendendo que os setores populares da cidade de Fortaleza são constituídos pelos que vivem uma experiência de pobreza, precarização do trabalho e da dependência de políticas públicas, representam muito mais que o 1% da população que efetivamente tomou parte do OP Fortaleza, nos seus primeiros anos de implementação, cabe perguntar também: por que o Orçamento Participativo de Fortaleza não efetivou a participação dos setores populares na construção de uma dimensão pública da gestão? Por que o OP Fortaleza não conseguiu articular os setores populares na gestão pública da cidade?

Foco, assim, a restrição da participação popular no OP Fortaleza refletida na inexpressiva participação popular, nos embates voltados a questões pontuais, particulares, na incerteza da continuidade dessa política na cidade, na aprovação de muitos serviços e poucas obras, na mudança durante o percurso de aprovação e execução de demandas, na não execução de outras demandas e, especialmente, no pequeno percentual orçamentário discutido.

Sobre essa restrição da participação popular, posso ainda acrescentar outro elemento fundamental – o grau de representatividade que aumenta em relação à participação direta no decorrer dos ciclos:

[...] vem de uma plenária de 200 pessoas, aí passa para 10 pessoas, aí, no final, quem vai dialogar com a Prefeitura são 2, 3 pessoas. Aí está se vendo o funil.

A gente não tem a participação efetiva da população, porque os delegados são mais aquelas pessoas influentes nos bairros, e tudo mais, depois esses delegados vão votar em conselheiros, aí então, a gente sabe que tem jogo político, daí votam nos conselheiros, que no final, são 2 ou 3 pessoas que vão dialogar com Prefeitura. Para a Prefeitura é muito mais fácil dialogar com 2 ou 3 pessoas para aprovar, ou não, a realização de obras do que com um grupo maior. (Delegado⁹ em entrevista a mim concedida durante a produção da monografia em 2008).

Quero, assim, com essa pesquisa lançar um olhar sociológico sobre uma experiência prática relevante na cidade. Uma experiência em que eu pudesse também tratar do fenômeno democrático. Por isso, estudar o OP, para mim, é aliar a reflexão teórica com a prática social. E assim, trazer sentido à produção acadêmica do intelectual comprometido com seu tempo e seu mundo.

Além do mais, tenho um histórico de aproximação particular com a principal categoria em estudo: a democracia. Minha identificação com o tema se inicia antes dos meus estudos acadêmicos. O imaginário democrático já me intrigava, quando da minha breve passagem pelo movimento estudantil local.¹⁰ Na universidade, escolhi o recém-criado Orçamento Participativo de Fortaleza como

⁹ Representante da ONG Soceart (Sociedade de Cultura, Esporte e Arte) que tem sede no Conj. Renascer no Dias Macedo. Ele é também membro do Movimento dos Conselhos Populares (MCP) de Fortaleza idealizado e criado pelo ex-secretário de Cultura do Estado do Ceará, Prof. Auto Filho.

¹⁰ Em 1998 houve uma crise político-legal em cima das carteirinhas estudantis que davam direito à meia nas passagens de coletivos e nos eventos culturais. Não satisfeito com a direção de grêmio que me representava à época, que não conseguia dar resposta à crise, me envolvi no movimento estudantil. Tomei a frente na direção do grêmio estudantil nos dois anos que passei na instituição escolar e me envolvi em atividades gremistas e políticas.

fenômeno de estudo para minha produção monográfica. Logo, vi nessa dissertação a oportunidade de concluir à reflexão iniciada em 2005, quando do início da produção monográfica, sobre o OP Fortaleza. Só que, desta feita, com um enfoque na democracia.

O período de dez anos do OP Fortaleza estudado nessa dissertação foi por mim seccionado em três momentos: primeiro momento, gestão Luizianne Lins, 2005-2008; segundo momento, segunda gestão Luizianne Lins, 2009-2012 e o terceiro momento, os primeiros anos da gestão Roberto Cláudio (2013-2014).

Como retomarei mais a frente, o primeiro momento é caracterizado pela euforia por parte de alguns movimentos sociais, associações de bairro e intelectuais, não só com uma nova gestão, mas, em especial, com a experiência participativa inovadora na cidade. O segundo momento percebe-se, dentre outros sentimentos, o de decepção, ao não se ver atendidas a maior parte das demandas do primeiro momento. Há também, o sentimento de frustração em relação à própria gestão, que com alterações na base aliada – em nome da governabilidade – parece gerir a cidade de modo semelhante às gestões municipais que a antecederam. Essa alteração na base aliada, parece provocar mudança radical no desenho metodológico do OP Fortaleza. O terceiro momento é marcado pela tentativa de institucionalização da proposta, pela expectativa de continuidade do OP Fortaleza após a transição entre gestões e pela negação do OP por parte da nova gestão, criando outras políticas participativas em substituição ao OP Fortaleza. Também registrasse nesse momento, sua lenta extinção durante o processo de produção do Plano Plurianual Digital em 2013.

No decorrer desses dez anos, os números mostram que para uma cidade com mais de 2.447.409¹¹ habitantes em 2010, apenas 25.770¹² – maior número de pessoas participantes em um ciclo do OP Fortaleza, registrada em um mesmo ano – participaram, ou seja, aproximadamente 1% da população, sem considerar que o somatório dos participantes de todo um ciclo de encontros do OP Fortaleza, podia, muito provavelmente, contar a mesma pessoa mais de uma vez, já que uma pessoa vai a mais de um encontro do ciclo a cada ano¹³.

¹¹ Números referentes ao censo IBGE, 2010.

¹² Comissão de Participação Popular: OP 2011 e 2012 em números. Disponível em: <http://www.fortaleza.ce.gov.br/cpp/>. Acesso em: 10 mai. 2013.

¹³ Fazia parte do desenho do OP Fortaleza a participação do mesmo indivíduo no “ciclo” de encontros.

Que parte da cidade está representada nesse um por cento? O OP, se não foi usado por parte significativa da população que mais necessitava dele (que certamente representa dezenas vezes mais que um por cento), foi, ao menos, usado pela maioria dos tipos de segmentos sociais da cidade? A pergunta procede na medida em que, como sendo o OP Fortaleza uma iniciativa do Partido dos Trabalhadores (PT), se questionava se o PT faria políticas para a cidade como um todo ou governaria somente para os segmentos populares. Afinal, o perfil dos participantes do OP Fortaleza tem sido de segmentos sociais historicamente excluídos das políticas e decisões públicas. Sobre isso, Avritzer (*In SANTOS, 2003*), tratando do início do OP portoalegrense, afirma:

Quando, em 1989, o PT assumiu o governo de Porto Alegre, a liderança do partido estava envolvida num intenso debate interno, que se resumia essencialmente à seguinte questão: o governo do PT é um governo para os trabalhadores ou é um governo de esquerda para toda a cidade, embora especialmente comprometido com as classes populares? (Avritzer *In SANTOS, 2003, p. 415*).

O OP Fortaleza era para gerir o orçamento da cidade ou cuidar somente da parte do orçamento destinado às camadas populares e movimentos sociais? Como isso refletiria nos recursos orçamentários destinados anualmente ao OP Fortaleza? Isso legitimaria o uso parcial dos recursos orçamentários possíveis, visto que só “parte” da cidade seria beneficiada? Ou isso comprova, pelo pequeno percentual reservado para o OP, se comparado com o orçamento total, que a preocupação real do governo com os segmentos populares era igualmente pequeno? Afinal, o PT em Fortaleza governou para as classes médias, empresários, ricos etc., governou para os segmentos populares e movimentos sociais, ou governou para todos? Ou ainda, o governo do PT priorizou as demandas da elite e destinou políticas que exigiam menos recursos para os segmentos populares, como forma de mascarar e legitimar suas reais intenções? Foi realmente pequeno o percentual orçamentário de investimentos destinado ao OP Fortaleza? Nem todas essas questões serão respondidas nessa dissertação, porém, essa dissertação pretende dar pistas elucidativas para parte delas, bem como pretende, ainda mais, provocar novas questões sobre a cidade, sobre as suas últimas gestões e, principalmente, sobre seu potencial democrático.

É também minha intenção, com essa investigação, manter viva a memória dessa experiência inovadora em Fortaleza, bem como, apontar pistas de seu ocaso para que novas experiências de gestão democrática possam contar com referenciais teóricos que potencializem seu sucesso.

A investigação que ora desenvolvo se destaca em meio aos demais estudos feitos do Orçamento Participativo Fortaleza por três razões: a primeira, por ter uma abrangência temporal que contempla o funcionamento do OP Fortaleza da sua criação até seu desfecho, se entendermos como seu desfecho as primeiras políticas de gestão de cunho participativo que lhe sucederam nos anos 2013-2014. A segunda razão se deve ao pesquisador ter ocupado lugar privilegiado ao participar de vários momentos decisórios dos diferentes ciclos do OP Fortaleza ocorridos durante todo o período observado. A terceira, e mais importante razão, justifica-se pelo OP Fortaleza ter sido analisado sob um enfoque crítico, que vai além de um relato dos dados e fatos vividos, para investigar o que lhe é mais caro em sua natureza – o potencial democrático do tipo participativo.

Mas, para que essa investigação seja levada a cabo, eu tomo como pano de fundo metodológico, a vigilância sobre o princípio da complexidade¹⁴. Lançar um olhar complexo é levar em conta as dimensões econômicas, materiais, filosóficas, espirituais, físicas, psicológicas, emocionais, artísticas, contingenciais, dentre inúmeras outras, que numa avaliação sob o paradigma científico¹⁵ positivado não só são impensáveis como contaminariam a avaliação. E não somente levar em conta esses diferentes saberes, mas, acima de tudo, perceber que são interconectados, logo, somente reuni-los em um mesmo plano de racionalidade não é suficiente. É fundamental encontrar os conectivos lógicos que os unem, porque senão seria como reunir as diferentes peças de um quebra-cabeças sem montá-lo (MORIN, 2002).

Para tanto, a política pública em questão é avaliada sob uma abordagem metodológica experiencial que articula diversos princípios metodológicos encontrados em trabalhos de Silva e Silva (2008), Guba & Lincoln (2011), Lejano (2012) e Rodrigues (2008, 2011). Durante o processo de campo, o pesquisador

¹⁴ Quando questionado pela proximidade de seus conceitos com o conceito de complexidade em Morin (2002), Santos (2007) admite às contribuições de Morin (2002) para seu trabalho e lembra que está inserido em um outro contexto histórico do de Morin (2002) quando este iniciou sua teorização sobre a complexidade. Santos (2007) alarga o conceito de complexidade de Morin (2002) ao afirmar: “[...] não estou pensando somente em tradução entre diferentes culturas, e sim, por exemplo, entre poesia e ciência (SANTOS, 2007, p. 47).

¹⁵ Ver sobre definição de paradigma página p. 204 do presente texto.

ocupou lugar social privilegiado na avaliação dessa política de gestão ao acompanhar o OP Fortaleza como cidadão observador e participante desde seu primeiro ano. A pesquisa de campo é enriquecida por entrevistas com participantes e ex-coordenadores da política de 2005 à 2014. Também são desenvolvidos estudos com aportes estatísticos e documentais sobre o Orçamento Participativo de Fortaleza.

Essa pesquisa de campo resultou assim no presente texto de dissertação que está estruturado em sete segmentos. O primeiro segmento é esta introdução. No segundo segmento, com o título “Percurso metodológico na pesquisa avaliativa: olhar epistemológico do pesquisador”, articulo as diversas teorias e métodos de pesquisa avaliativa que me deram aporte científico em todo processo de investigação e produção da dissertação. No terceiro segmento, sob o título “Potencialidades e limites da democracia na civilização do capital: em busca de teorias para iluminar o campo analítico”, empreendo uma análise das categorias fundantes dessa investigação, com o intuito de construir um todo coerente entre o objeto avaliado e as categorias analíticas abordadas, bem como, reúno ferramentas de análise de avaliação para a compreensão da respectiva política pública. No quarto segmento, sob o título “O orçamento participativo no Brasil contemporâneo: uma alternativa para democracia participativa?”, trato da natureza da política pública em questão. Na ocasião, faço um resgate histórico dos percursos do orçamento participativo no Brasil, selecionando, para tanto, as experiências de Porto Alegre e Recife¹⁶. Por fim, volto o foco para a primeira experiência de orçamento participativo no Ceará, ocorrida em Icapuí. No quinto segmento, sob o título “O OP Fortaleza: percursos de uma experiência interrompida?”, explico como se deu o processo de criação do orçamento participativo em Fortaleza e o seu desenho de funcionamento inicial. Abordo os bastidores políticos das duas campanhas do PT nos anos 2007 e 2012, respectivamente; as diferenças na base política e no apoio das campanhas que determinaram a maneira que cada um dos dois governos se portou, nessa ocasião farei uso exaustivo das entrevistas com ex-gestores do governo Luizianne. Também faço referência aos marcos legais da experiência local de orçamento participativo, seus atores e minhas análises registradas em 2008 na monografia sobre essa política; enfoco ainda seu desenho metodológico, com as mudanças

¹⁶ Essas experiências são selecionadas dentre as demais devido ser o OP de Porto Alegre a experiência pioneira e o OP Recife ter sido uma experiência que conheci de perto em 2008 em visita à cidade do Recife.

detectadas no decorrer dos anos e sua interrupção no início da gestão municipal em 2013. No sexto segmento, sob o título “O OP Fortaleza no foco da crítica: democracia em movimento?”, retomo as categorias analíticas tratadas no terceiro segmento. Desta feita, fazendo uma transposição crítica dessas categorias sobre o fenômeno ora pesquisado, na perspectiva de desenvolver uma avaliação lúcida sobre os cânones democráticos no OP Fortaleza. Por fim, o sétimo segmento, sob o título “Considerações finais”, faço as conclusões que são em parte novos questionamentos sobre o fenômeno democrático em Fortaleza, fomentando a curiosidade dos leitores a novas incursões nesse imaginário tão intrigante.

2. PERCURSOS METODOLÓGICOS NA PESQUISA AVALIATIVA: OLHAR EPISTEMOLÓGICO DO PESQUISADOR

Santos (2001), desde a publicação de “Um discurso sobre as ciências”, defende um novo paradigma científico, a que chama de “paradigma de um conhecimento prudente para uma vida decente” (SANTOS, 2001, p. 60). Nessa definição estão presentes os dois grandes eixos dessa revolução científica: as dimensões científica e social. Em que Santos (2001) elenca algumas teses desse paradigma emergente.

Antes de citar as teses de Santos (2001), é imprescindível definir-se o conceito de paradigma para esse trabalho. Adoto a concepção de Kuhn (2009) sobre paradigma. Assim, para minha reflexão paradigma é aqui definido como o trabalho (reflexão teórica) que sirva para definir os problemas e métodos, por algum tempo, de um determinado campo científico. Trabalho este investido de realizações sem precedentes capazes de arregimentar um grupo de partidários que abandonassem ou rechaçassem concepções diferentes e fosse também investido de teorias abertas para que sob elas pudessem ser resolvidos toda sorte de problemas científicos (KUHN, 2009).

Bem, retomando Santos (2001), sua primeira tese é de que todo conhecimento científico-natural é também científico-social¹⁷. A segunda, afirma que todo conhecimento tem uma dimensão local e total ao mesmo tempo, em oposição ao paradigma hegemônico que prima pela especialização, fragmentação disciplinar, no qual quanto menor o campo/objeto a ser estudado maior precisão científica¹⁸. A terceira tese defende que todo conhecimento é autoconhecimento, desmistificando a neutralidade axiológica¹⁹. E, a quarta tese, decorrente da primeira tese, é a de que todo conhecimento científico desse novo paradigma objetiva se tornar senso comum, rompendo radicalmente com a barreira de separação entre saber científico e senso comum, ciência e sociedade.

¹⁷ “Não há natureza humana porque toda a natureza é humana” (SANTOS, 2001, p. 72).

¹⁸ “O conhecimento é tanto mais rigoroso quanto mais restrito é o objeto sobre que incide [...] Sendo um conhecimento disciplinar, tende a ser um conhecimento disciplinado, isto é, segrega uma organização do saber orientada para policiar as fronteiras entre as disciplinas e reprimir os que as quiserem transpor” (SANTOS, 2001, pp. 73, 74).

¹⁹ “A razão por que privilegiamos hoje uma forma de conhecimento assente na previsão e no controle dos fenômenos nada tem de científico” (SANTOS, 2001, p. 83).

Hoje, parece ser inevitável a estruturação dos saberes científicos em disciplinas. A impossibilidade de abarcar o universo total de saberes construídos historicamente pelas diversas gerações e civilizações pressiona o indivíduo a restringir seu campo de estudos. A especialização, especialmente técnica, afigura-se necessária em sociedades cada vez mais complexas. Apesar disso, acredito que essa fragmentação disciplinar inicial, que, na academia, teria mais um viés pedagógico a teórico, não pode ser desculpa para um olhar fragmentado ou parcial. Até porque, como visto em Wood (2011)²⁰, uma das maiores ferramentas ideológicas do capitalismo é impingir uma lógica fragmentária no indivíduo. Se quero lançar bases para uma sociedade além da sociedade capitalista, é fundamental ousar além da fragmentação disciplinar que essa sociedade do trabalho parece exigir. Santos (2001) diz que não se deve desprezar o conhecimento que produz tecnologia, contudo esse desenvolvimento deve-se traduzir em sabedoria de vida (SANTOS, 2001).

Nesse sentido, Santos (2001) instigará a uma transgressão metodológica por meio de uma metodologia a qual chamou de “imetódica”. É, a princípio, se construir uma pluralidade metodológica. Vive-se em uma fase de transição entre paradigmas, conclui Santos (2001), que pede muito da imaginação do cientista. E acrescenta que os paradigmas das ciências sociais tendem a se sobrepor aos paradigmas das ciências naturais!

Quando Santos (2001) convoca à transgressão metodológica certamente ele está revelando não somente a insuficiência de um paradigma em atender às novas questões relevantes da sociedade, mas também alertando para que não se perca autonomia frente a um mercado sedutor e, principalmente, que não se perca sensibilidade na escolha e na análise de um fenômeno social.

Quanto ao paradigma científico mais adequado para se avaliar uma política pública, acredito que a reflexão acima já tenha dado pistas. Realmente, em um período de transição revolucionária²¹ de paradigmas, se limitar a um só paradigma e, respectivos métodos, não me afigura postura coerente. Assim, permiti-me em tomar diversas perspectivas metodológicas, inclusive as da ciência moderna. O que me exigirá sensibilidade, lucidez e imaginação sociológica (MILLS, 1982).

²⁰ Ver página 55.

²¹ Como diria Carvalho (2013): “Nos encontramos no olho do furacão”, ao referir-se ao contexto de crise estrutural do capital a exigir redefinições do Estado e das políticas públicas (2013).

Para tanto, me preocupei em manter vigilante ao que Velho (1978) considerou quanto à postura metodológica e a seleção do objeto de estudo. Quanto à postura investigativa ele tece uma reflexão sobre distanciamento entre sujeitos. Além do distanciamento físico, ele convoca o pesquisador a pensar no distanciamento psicológico entre pessoas. Esse distanciamento é fundamental para se perceber a complexidade das ações sociais em uma pesquisa feita no *habitat* natural do pesquisador. É aqui que ele atenta para uma postura por parte do pesquisador composta de um duplo movimento: de estranhamento ao que lhe é familiar e de familiarização com os costumes, hábitos, linguagem e grupos que fazem parte de sua pesquisa que não o seu. Considerar o que Velho (1978) chamou de mapa social, que seria um arcabouço de ideias preconceituosas, alicerçado numa hierarquização social entre os grupos também é válido, não para comprar suas ideias, antes para perceber as relações de hierarquia e diferença que um grupo faz de si em relação a outrem.

Com essas observações sobre o processo de construção do objeto de pesquisa, Velho (1978) remete-se a escolha de um método de estudo. Um método qualitativo – observação participante, entrevista aberta, contato direto com os sujeitos que circunscrevem o objeto – permite, segundo Velho (1978), que escolhas políticas de pequena escala e produza-se profundas análises! Bem como permite selecionar uma política próxima ao pesquisador sem que essa proximidade comprometa inexoravelmente a avaliação. Essa concepção metodológica se opõe à concepção da ciência moderna que a neutralidade só seria conquistada pelo distanciamento entre sujeito observador e objeto de avaliação.

No OP Fortaleza fiz aproximações, ao fazer observações ativas. Participei com voz e voto em vários momentos dos ciclos do OP Fortaleza nas três gestões. Tomei, por meio de entrevistas e análises de estudos e reportagens, as opiniões, não raro, divergentes dos vários atores da política.

Entretanto, ferramentas tradicionais de análise não podem ser desprezadas: levantamento e estudo de documentos oficiais e legais, bem como dos dados quantitativos também são relevantes para tecer a relação entre texto – os números, documentos e dados – e contexto – impactos, ações e atitudes durante o exercício da política. No OP Fortaleza os dados nem sempre coincidiam, mas foram disponibilizados via internet ou em mãos quando solicitados, restando ao pesquisador confrontá-los. Ainda, muito material impresso foi produzido e distribuído

nos encontros, facilitando essa análise. Contudo, o foco dessa avaliação não era uma análise quantitativa do OP Fortaleza. Não era, por exemplo, relacionar diretamente o quantitativo de demandas feitas com as obras e serviços efetivamente entregues à população ou quantificar a participação popular no decorrer dos anos. O foco de minha investigação, desde o começo, era qualitativo. Analisar o potencial democrático da proposta inscrito oficial e explicitamente nos desenhos metodológicos e nos discursos dos atores. Relacionar com o potencial democrático inscrito subjetiva e implicitamente nas atitudes, nos atos falhos e nas decisões tomadas pelos atores, no modo como realmente foram conduzidos os encontros (o controle e tempo das falas, por exemplo).

Tentei durante os momentos de pesquisa não me descuidar dessas orientações de Velho (1978). E para dar início à investigação, após a escolha da política pública a ser avaliada, fiz perguntas²² motrizes.

Tomei cuidado redobrado na elaboração dessas questões antes de reproduzi-las aqui, apesar de terem sido formuladas em conjunto com outros pesquisadores e sob a orientação de perspicazes professores-pesquisadores, afinal:

O que caracteriza o trabalho científico – em contraposição ao conhecimento vulgar – não é tanto a exatidão das respostas como o rigor das perguntas. O obstáculo principal que entorpece o avanço do conhecimento científico não é o erro, mas a confusão: *uma pergunta confusa é muito mais perniciosa do que uma resposta equivocada*, porque os mecanismos corretivos funcionam muito melhor no segundo caso do que no primeiro. (Grifo meu). (BORÓN, 1994, p. 222).

Essas perguntas me seriam como ponto de partida para que ficasse mais claro o paradigma avaliativo que estou assumindo em minha dissertação:

Sabendo que uma avaliação é presa a um tempo e espaço determinados pela observação e observador, em que medida uma avaliação pode apreender a realidade?

Como se construir uma plurirreferencialidade²³ na avaliação?

Que cuidados são necessários ao avaliador para que estabeleça durante

²² Essas questões sobre a perspectiva de avaliação foram selecionadas dentre as diversas perguntas norteadoras construídas coletivamente em sala de aula pela 7ª turma do Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas (MAPP-UFC) em março de 2013 sob a orientação dos professores coordenadores do Curso Alcides Fernando Gussi e Lea Carvalho Rodrigues. Essa reflexão coletiva fora baseada em uma rica reflexão epistemológica sobre os significados da avaliação extraídos de um texto do Professor José Dias Sobrinho (2004).

²³ Entendendo como plurirreferencialidade uma articulação entre abordagens e métodos avaliativos.

todo o processo avaliativo os referenciais de observador²⁴ e de observação²⁵ necessários ao rigor científico e ético?

Como fazer o máximo e melhor uso do lugar avaliativo, já que a avaliação não terá sido encomendada por nenhuma das partes interessadas na política pública em questão? Como esse uso será ético e responsável? Como detectar e superar os limites dados a uma avaliação não encomendada? Até que ponto posso exercer uma neutralidade axiológica? A avaliação atenderá aos interesses públicos – cidadania, ampliação do poder de decisão – ou ela será um instrumento de controle, poder e dominação? Ela legitimará a política por meio da coleta de dados ou ela é realizada de tal forma que possibilite o controle social da política, disponibilizando aos sujeitos instrumentais críticos para o questionamento e a ação?

Como potencializar uma qualidade avaliativa na mensuração? Para que os dados objetivos da avaliação quantitativa não reduzam os resultados aos produtos da política em detrimento do processo nela vivenciados? Como levar em conta na avaliação a dimensão social e ética sem desprezar as considerações objetivas? Como executar uma avaliação de política pública que contemple a dimensão atitudinal dos envolvidos nela? Como fazer um julgamento de valor sem determinar valores ou os ditos melhores valores? Isto é, sem fugir à ética e a própria objetividade investigativa? Portanto, até que ponto é possível integrar nessa perspectiva valores humanos – democracia, liberdade, solidariedade, respeito a diversidade, equidade? Que importância darei à participação dos destinatários da política no processo avaliativo?

Em que medida a avaliação terá um caráter formativo para os atores da política pesquisada? Durante o processo por meio de reflexões provocadas nas entrevistas? Ao final, pela confraternização dos dados e revisão dos mesmos como fez Silva (2008)? Ou durante e no final com o constante confronto de ideias, juízos de valor e encaminhamentos por parte de todos os envolvidos como sugerem Guba & Lincoln (2011)?

Primeiro, pontuarei dois modelos de análise das políticas públicas que focariam sua origem, antes mesmo da formulação da agenda governamental que as programaria, sugeridos por Rodrigues (2010). A autora escreve que o pesquisador deve ficar atento ao que Lindblon chamou de incrementalismo nas políticas públicas.

²⁴ Suas motivações, formação, contingências etc.

²⁵ Seu paradigma avaliativo, fontes, instrumentos etc.

Esse modelo de análise das políticas públicas consiste em considerar a relação das políticas públicas com a política do cotidiano propriamente dita: burocracia, grupos de interesses, partidos etc. Para Lindblom, as ações do governo não partem do zero, esse modelo nasce do pressuposto de que o governo não decide sozinho que políticas irá adotar – não é uma questão puramente técnica. Antes as políticas são incrementadas, ou não, ao longo do tempo sob relações de poder entre os diversos grupos que compõem a sociedade. Assim, para esse modelo, o de incrementação, a eficácia de uma política está diretamente ligada à forma pela qual são implementadas as políticas públicas. Essa implementação, para ser bem sucedida deve ocorrer aos poucos sem provocar grandes rupturas (Rodrigues, 2010). Chamo atenção para esse modelo, pois seu pressuposto, da correlação de forças ampla que interferem diretamente na criação e condução das políticas públicas, é por mim tomado como ponto de partida para análise do caráter democrático do OP Fortaleza.

Outro interessante modelo de análise de políticas públicas, registrado por Rodrigues (2010), é o de Bachrach e Baratz. Esse modelo trata do que o governo não faz, ou seja, haveria uma “face oculta” no governo que impede a tomada de decisões ao não incluir determinadas questões na agenda governamental.

No caso do OP Fortaleza, considere, a partir desses dois modelos de análise, o importante papel que alguns atores não-oficiais (militância, movimentos sociais, correntes partidárias, base aliada etc.) da política em questão tiveram nos bastidores, ainda no período que antecedeu à primeira campanha de Luizianne Lins²⁶.

Agora, faz-se necessária uma reflexão sobre o paradigma que foi valorizado nessa trajetória avaliativa. Dentre diversos autores pesquisadores destaco quatro²⁷ que além de terem sido selecionados por refletirem diretamente sobre avaliação de políticas públicas apresentam perfis avaliativos complementares visto que usam a racionalidade sob um prisma crítico ao valorizarem o contexto social, econômico e político da política pública avaliada. Todos os quatro atentam para a complexidade dos fenômenos políticos bem como articulam elementos quantitativos e qualitativos o que os caracteriza como avaliadores da área das humanidades. Todos também contemplam uma dimensão ética do trabalho avaliativo, se toma-se como referência

²⁶ Ver subtítulo 5.3.

²⁷ Na verdade, compreendem cinco pessoas, mas Guba e Lincoln (2011) são tomados como um, por representarem uma mesma perspectiva no texto que fizeram juntos e que aqui tomo como referência.

sobre essa dimensão as reflexões de José Dias Sobrinho sobre avaliação (SOBRINHO, 2004). As abordagens desses quatro autores também tiveram destaque nas reflexões coletivas durante as disciplinas do Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas (MAPP). Os quatro autores escolhidos, dentre vários estudados nessa disciplina, são: Silva e Silva (2008), Guba & Lincoln (2011), Lejano (2012) e Rodrigues (2008, 2011).

Sintetizo a participação desses quatro autores em meu percurso metodológico partindo de uma concepção de políticas públicas semelhante a de Silva e Silva (2008), traduzida nas cinco etapas processuais de uma política pública, na organização dos dados de pesquisa e em parte dos respectivos instrumentos avaliativos (SILVA, 2008). Acrescento nesse processo, ainda nos seus primeiros momentos, a análise de texto e contexto proposta por Rodrigues (2008). Estou, no decorrer do processo, atento também às interferências que poderão revolucionar esse quadro, como as respostas dos atores da política estudada devido às interações com os mesmos (GUBA & LINCOLN, 2011). Foco os aspectos mais profundos da política, em uma abordagem preocupada mais com elementos qualitativos (RODRIGUES, 2008), partindo das concepções de dentro da política para compreendê-la em sua complexidade, permitindo que a própria experiência com a política norteie todo o processo avaliativo (LEJANO, 2012).

Para justificar esse percurso metodológico, sinto a necessidade de tratar das quatro gerações das abordagens avaliativas que, por sua vez, estiveram alicerçadas em paradigmas científicos distintos, como também descrever brevemente as abordagens metodológicas de cada um dos quatro pesquisadores escolhidos.

Assim, posso listar três grandes paradigmas da avaliação institucional:

O primeiro seria o paradigma positivista (ou clássico, funcionalista), já explicitado anteriormente ao refletir-se sobre o texto “Um discurso sobre as ciências” de Santos, que tem como concepção de ciência o paradigma metafísico-racionalista. Neste paradigma a avaliação supervaloriza o técnico, o que pode ser medido, logo, elementos quantitativos. Este paradigma influenciou as três primeiras “gerações” de avaliação conforme Guba & Lincoln (2011): a da mensuração a da descrição e a do juízo de valor.

Antes de começar a tratar das abordagens avaliativas de quarta geração e de seus respectivos paradigmas é importante lembrar uma observação

esclarecedora sobre o assunto feita pelo professor Juarez Furtado, da Unicamp, na 3ª Mesa do Seminário Nordeste da Rede Brasileira de Monitoramento e Avaliação ocorrida em 2013 em Fortaleza. Furtado falou do cuidado de não se fazer uma leitura ingênua dos trabalhos de Guba e Lincoln (2011) sobre avaliação de 4ª geração. Primeiro porque as gerações da avaliação são metáforas situadas temporal e espacialmente em uma realidade diferente da que vivo, logo tenho outros determinantes de desenvolvimento da história da avaliação institucional no Brasil. Depois porque a avaliação qualitativa como descrita pelos autores exige um esforço, recursos e espaços para discussão entre os sujeitos da política pública avaliada que talvez fosse inviável para avaliações mais modestas, como as feitas em mestrados brasileiros.

O segundo paradigma seria o construtivista, ainda sob os ditames da racionalidade, portanto também conhecido como paradigma compreensivo-hermenêutico, ou crítico, este paradigma é o defendido por Guba & Lincoln (2011) que caracterizará por uma avaliação compartilhada pelo avaliador, contratante e atores da política, é uma avaliação que leva em conta uma abordagem qualitativa do fenômeno sem descuidar rigor científico e elementos quantitativos é, portanto, segundo os autores, a avaliação de 4ª geração.

O terceiro paradigma seria o que supera a dicotomia sujeito-objeto, quantidade-qualidade, objetividade-subjetividade, que apesar de se guiar pela razão não subjuga-se cegamente a ela, logo se permite a compreensão do fenômeno pela experiência com ele, partindo de dentro do fenômeno e não se baseando em categorias criadas fora dele para analisa-lo. Logo, uma avaliação nascida desse paradigma não estaria preocupada em medir, em enunciar resultados de uma política, por exemplo, em analisa-la, antes em compreender sua complexidade e contextualidade ao ir além do modelo racional e se permitir a captar o contexto. É Lejano (2012), com a avaliação pós-construtivista (pós-estruturalista) ou da experiência que recebe destaque aqui. Poderei, provisoriamente, a título didático para essa reflexão chamar essa avaliação de avaliação de 5ª geração.

Sem muito rigor, apenas para facilitar a compreensão das próximas páginas, poderei situar Silva e Silva e os pesquisadores Guba & Lincoln no segundo paradigma, bem como, Rodrigues e Lejano no terceiro paradigma.

Pontuando as abordagens metodológicas de cada um dos quatro pesquisadores escolhidos, inicio com Silva e Silva (2008). Para ela, a política pública

é uma forma de regulação ou intervenção na sociedade. É um processo que articula diferentes sujeitos, jogos de interesses, materializado num conjunto de ações ou omissões do Estado por meio de recursos produzidos socialmente. São também decisões governamentais que geram impactos tangíveis – mensuráveis – e substantivos, alterando condições de vida dos grupos sociais a que se destinam ou ainda produzindo mudanças de atitudes e opiniões. Essa visão complexa de política pública produziria uma avaliação de políticas públicas capaz de perceber a relação dialética entre política e técnica, entre intencionalidades e procedimentos científicos.

Assim, a autora sugere também uma averiguação das mudanças sutis ocorridas, dos resultados não previstos, para além de uma avaliação livre. Para tanto, ela opta pelo método crítico dialético, uma construção marxiana, para nortear sua avaliação. Para Silva (2008), nesse método duas dimensões são articuladas, daí a razão de ser chamado dialético: a política e a técnica. Nele se relacionariam várias fontes e sujeitos, pois encara como complexa a realidade social, produções anteriores são levadas em conta como ponto de partida. Elaborar-se-ia um julgamento sobre o real advindo da articulação entre as dimensões técnica e política constituída por: referencial teórico, objeto da avaliação, triangulação de métodos, identificação de variáveis e publicização dos dados (SILVA, 2008).

O método crítico dialético, conforme Silva (2008), objetiva superar a aparência e desvendar a essência dos fenômenos partindo do abstrato ao concreto, da reflexão ao levantamento de dados, que comprovarão ou não às reflexões anteriores. Considerando como parciais e questionáveis os resultados da avaliação enxergando a Ciência como verdade histórica, logo, sujeita sua veracidade ao tempo e espaço.

Para a pesquisadora, a avaliação pode ser encarada pelo governo como esforço para mudar o comportamento ou desempenho de uma política, já na perspectiva cidadã seria instrumento eficaz de controle social das políticas (SILVA, 2008). Porém ela elenca três críticas à avaliação: sua credibilidade, sua relevância e sua eficácia.

Ela reflete que a avaliação não é um ato neutro, um exercício formal desinteressado, é eminentemente político, pois atribui valor e potencializa mudanças nas políticas implementadas. O pesquisador é, necessariamente alguém comprometido e inserido nas lutas sociais, como está claro no princípio ético do saber por ela descrito:

“[...] o objetivo do conhecimento deve ser a mudança social capaz de universalizar o acesso de toda a população aos bens e serviços necessários à garantia de um padrão de vida digno para todos”. (SILVA, 2008, p.170)

Os principais objetivos da avaliação, na sua concepção, seriam: Identificar informações válidas, confiáveis para que possam fundamentar juízos; comprovar extensão e grau dos resultados (medição) e servir de base para tomada de futuras decisões, isto é, a pesquisa social aplicada (SILVA, 2008).

As três funções da avaliação, continua Silva (2008), seriam: técnica (correção de desvios, comprovação de metas e mudanças); política (instrumento de controle social) e acadêmica (construção do conhecimento).

Assim, para a estudiosa, a avaliação de políticas públicas se justificaria: pela verificação de probidade dos gestores; por ser instrumento de pressão para futuras políticas; para monitoramento – controle social – das políticas implementadas; pela clarificação do problema original, por meio da sistematização da prática, visando a eficiência da política ao corrigir falhas; pela sua consequente racionalização do processo, cortando excessos (gastos) e pela identificação do impacto da política na vida do público-alvo (SILVA, 2008).

Sobre as dimensões quantitativa e qualitativa, Silva (2008) defende que as duas dimensões têm em comum a confiabilidade e validade dos dados (ou precisão quando qualitativos e generalização quando quantitativos), mas a especificidade da pesquisa social, que é este caso, consiste, muitas vezes, em não permitir uma medição, a não ser indiretamente.

A pesquisa social apenas identifica a mudança e sua dimensão ocorrida numa situação conhecida previamente, mas não pode afirmar categoricamente, que a mudança resultou diretamente desta ou daquela variável. É o que, nesse caso, se conclui a respeito dos impactos do OP Fortaleza nos seus primeiros anos de implementação que seriam, segundo fora dito, imensuráveis.

Para Silva (2008) o processo de avaliação consistirá em cinco momentos: Atividades preliminares, que consistiriam na negociação entre avaliadores e contratantes esforço de compatibilização de interesses e competências. Não houve essa etapa na minha dissertação, por ser um instrumento investigativo que nasceu, unilateralmente, de uma necessidade acadêmica; a elaboração do plano composto por um marco teórico, a concepção de avaliação e de valores, a abordagem qualitativa e quantitativa e com sua materialização no projeto; a implementação da

política consubstanciada pelo levantamento dos dados; o processamento, análise e síntese dos dados sob uma organização dos mesmos por meio de uma divisão em capítulos e de um conjunto de conclusões e recomendações; por fim, pela aplicação dos resultados, onde são destacados os entraves da pesquisa, tais como: incompetência técnica, ininteligibilidade, discordância dos gestores da política pública pesquisada ou se suas conclusões ferirem seus interesses. Daí a importância de se produzir um instrumental adaptado aos sujeitos receptores da política para ser instrumento de controle e pressão social (SILVA, 2008).

Não organizei os segmentos da dissertação nessa ordem, contudo, me utilizei da maior parte dos critérios listados. Também não produzi um instrumental adaptado aos participantes do OP Fortaleza, entretanto, essa dissertação pode passar por uma transposição didática com esse intuito.

Dentre os instrumentos desse método, Silva (2008) destaca: entrevistas dos diversos tipos, painel reunindo dados observados, pontos de vistas numa perspectiva longitudinal de acompanhamento da política, observação participante, observação simples, história oral (registrada por meio de gravações, conversas etc.), história de vida (registradas na forma de memoriais, ou de entrevista bibliográfica, ou, ainda, de estudos de caso que seriam investigações mais profundas), grupos focais²⁸ (para o levantamento de percepções, sentimentos e atitudes dos participantes), levantamento biográfico e de dados pela internet e observação científica (SILVA, 2008). Dos instrumentos acima listados, usei na construção dessa dissertação: entrevistas, observação simples com momentos de participação direta, internet e observação científica.

Os cientistas Guba & Lincoln (2011) refazem o percurso histórico da avaliação institucional e julgam estarem fazendo uma avaliação de quarta geração denominada de avaliação construtivista responsiva ou interpretativa hermenêutica. Encaixando-se no paradigma crítico.

Guba & Lincoln (2011) fazem críticas às três gerações anteriores: mensuração, descrição e juízo de valor. Falam dos seus limites teóricos e práticos. Dentre as críticas, destacam-se o gerencialismo (sujeição dos resultados de uma avaliação aos interesses do gestor que a contrata ou a faz), que não é o caso dessa

²⁸ Método de pesquisa qualitativo, em que um “moderador” (o próprio pesquisador, na maior parte dos casos) conduz uma conversa-entrevista com um grupo de pessoas. Método bastante comum no *marketing* em situações de carência de levantamentos estatísticos.

dissertação, e a incapacidade de acolher valores plurais devido ao comprometimento exagerado com o positivismo científico, que também não se enquadraria nessa dissertação.

Eles elencam quatro fases para o processo avaliativo responsivo: a identificação dos grupos de interesses e suas respectivas reivindicações e questões; o confronto entre as diversas ideias; o equacionamento das ideias não resolvidas no segundo momento, (aqui, o método de levantamento de dados dependerá do tipo de ideias a serem avaliadas – reivindicações, questões ou preocupações) e a negociação final com todos os grupos, sob a orientação do avaliador.

Para eles “a verdade é uma questão de *consenso* entre construtores informados e esclarecidos, não é de correspondência com uma realidade objetiva” (GUBA & LINCOLN, 2011, p. 53).

Assim sendo, o modelo de Guba & Lincoln (2011) não pretende chegar a conclusões irrefutáveis, nenhuma certeza, nenhuma verdade objetiva, o que é um passo importante para a geração seguinte de avaliação, e há uma renúncia ao controle do processo avaliativo, visto que todas as partes interessadas tomam os rumos deste (GUBA & LINCOLN, 2011).

A possibilidade de efetivar esse processo de consulta permanente das partes envolvidas, como reunir eficientemente sujeitos que estão em diversos lugares com diversos compromissos díspares com os usuários da política para dar corpo ao processo responsivo me parece o principal entrave da efetivação prática desse método. Essas exigências metodológicas pedem tempo e recursos que a dissertação ora proposta não se vê em condições de atender.

Nessa pesquisa de mestrado não realizei a avaliação responsiva, excetuando a preocupação em confrontar as diversas concepções e de estar ciente, desde o início da produção dissertativa, sobre a relatividade da verdade.

Como terceiro teórico, que referencio o método da pesquisa avaliativa de políticas públicas que realizei nessa dissertação, cito Lejano (2012). Lamentando que o paradigma dominante na avaliação de políticas é ainda o da análise ele propõe um movimento de autorreflexão na avaliação. O distanciamento que a análise causa em relação ao contexto desembocaria numa visão limitada – por ele chamada de mitológica – que não abarcaria a complexidade de um fenômeno político. Então, ir além do mitológico e trazer a contextualidade e a complexidade de

volta à análise política seria a proposta de sua abordagem avaliativa, chamada de avaliação experiencial, alicerçada em um novo paradigma avaliativo – o paradigma pós-construtivista.

A favor de uma ética pragmática, semelhante a usada por Guba e Lincoln (2011), Lejano (2012) defende que a ética do século XXI “deveria ser uma volta ao real e ao substantivo – em outras palavras, um afastamento do mitológico” (LEJANO, 2012, p.17).

Percebe-se que no texto de Lejano (2012) encontra-se a expressão “de volta” várias vezes. Isso se explicaria pelo resgate histórico das diferentes tradições filosóficas do pensamento político que o autor faz na introdução do texto aqui tomado como referência. Assim como Guba & Lincoln (2011), Lejano (2012) faz críticas aos modelos anteriores de avaliação política, contudo, vai além, ao tomar o metódico cuidado de advertir durante suas explanações a importância de levar em conta parte dos saberes que esses mesmos modelos criticados carregam, mesmo os baseados no paradigma positivista (LEJANO, 2012).

Quanto ao modelo do paradigma crítico ou interpretativo ele sugere enriquecimento ao usar-se, por exemplo, uma espécie de linguagem literária a eles como o uso de algumas alegorias estilísticas na analítica do texto da política:

[...] a interpretação consiste em resumir a situação política em uma ou mais narrativas coerentes e, mais adiante, encontrar enredos tradicionais ou arquétipos que pareçam tipificar a narrativa em particular.

[...]

Algumas alegorias, por exemplo, são o uso de metáforas, metonímias, hipérboles e paradoxos. A identificação e o estudo desses tipos de alegorias literárias *nos ajudam a encontrar significados imersos, ou novos significados dentro do texto.* (O grifo é meu) (LEJANO, 2012, pp. 117, 119).

O autor constrói por meio de questionamentos a estrutura de seu esquema analítico:

Que histórias estão sendo contadas? Podemos estabelecer uma estrutura básica da trama?

Quem são os protagonistas principais e como a narrativa retrata a eles e suas ações?

Qual é o ponto principal, tema ou moral da história? (LEJANO, 2012, p. 121).

Metáforas como a do funil²⁹ e do bicudo³⁰, feitas pelos entrevistados e que veremos mais adiante, são bastante ilustrativas para essa observação.

Ainda sobre novos usos das avaliações construtivistas, dos modelos do segundo paradigma, Lejano (2012) mostra um exemplo de avaliação muito oportuno para essa investigação sobre o OP Fortaleza. É o exemplo dos ingleses Cooke e Kothari (LEJANO, 2012). Nesse exemplo, os ingleses perceberam que o conceito de participação quando visto de dentro da política, ou seja, o imaginário de participação que os atores carregariam na política por eles estudada, têm sentidos antagônicos à realidade do lugar: como na suposição de que “todos são iguais perante a lei” poderia esconder na realidade, uma cidade repleta de desigualdades sociais; ou o de que o espaço é de democracia direta, mas que, no final, as grandes decisões são feitas por poucos selecionados em um processo de disputas partidárias, autoritarismo, monopólio de falas e relação de forças (LEJANO, 2012). Nas entrevistas eu já havia tomado o cuidado de levantar o imaginário de democracia e participação dos entrevistados e nos quinto e sexto segmentos eu trabalhei esses registros.

Quando Lejano (2012) fala da ética na avaliação de políticas públicas, dentre outras abordagens, ele chama atenção para a abordagem que se baseia em princípios e valores, não em resultados, na qual os resultados são substituídos pelas possíveis *consequências* que determinada ação acordada entre todos pode gerar. Aqui, remeto-me, inevitavelmente, ao processo responsivo de avaliação de Guba & Lincoln (2011). Minha avaliação também procurou sedimentar-se sobre uma abordagem de princípios. No início do segmento sexto, resgato parte dos princípios do OP Fortaleza, propostos pela própria gestão que o criou. A concretização das demandas do OP Fortaleza, isto é, seus resultados, foram analisados como consequência de um processo. Processo esse que foi aqui investigado em seus princípios. Logo, para essa dissertação, as construções teóricas que se harmonizavam com uma abordagem de resultados foram dependentes de uma abordagem de valores que as antecedeu.

Mas as questões políticas que norteariam uma análise política de valores em Lejano (2012) foram pertinentes à proposta do OP Fortaleza aqui estudada, por isso faço registro delas:

²⁹ Registrada na página 24.

³⁰ Registrada na página 175.

Primeiro ele trata de questões que abordariam os “padrões” da política: que elementos internos à política podem garantir um padrão de qualidade para os afetados por ela? Que níveis de qualidade ela carrega hoje? Que níveis podem ser esperados? Pode-se expressar esses padrões de qualidade em regras? Como podem ser construídas essas regras? Há uma hierarquia de valores a ser considerada? Como são priorizados esses valores?

Em um segundo momento, Lejano (2012) trata de questões relativas à “distribuição” dos resultados na política: qual é a distribuição de custos, benefícios, responsabilidades, decisões na política? A uma igualdade de distribuição das perdas e ganhos? A política deveria ter um componente redistributivo?

Depois, ele trata de questões que tratam das “relações estruturais” na política: a política privilegia grupos e marginaliza outros? Como ela faz isso? A política reforça às desigualdades existentes ou desfaz estruturas sociais e atende aos historicamente excluídos? Ela contempla os casos particulares? Ela empodera ou cuida dos por ela atendidos?

Por fim, ele elabora questões relativas ao “processo” da política: ela permite o acesso de todos os interessados? Ela cria suporte adicional para os historicamente excluídos?

Logo, ver-se acima que as questões se baseariam em captar valores presentes na política avaliada como os da igualdade formal; da igualdade substantiva; da educação como forma de fortalecer os socialmente excluídos; da diversidade social e da intelectual etc. (LEJANO, 2012). Todos são valores pertinentes à política pública por mim estudada. No segmento sexto, uma leitura atenta perceberá que boa parte dessas questões foram usadas para construir as análises dessa dissertação.

O sentimento pós-construtivista defendido por Lejano (2012) busca uma ligação direta entre política e ação, texto e contexto, daí a importância de recursos metodológicos tais como histórias, narrativas e testemunhos. Essa abordagem é alicerçada em uma ética pragmática no sentido que busca promover empoderamento aos que dela tomam parte ou uso. Ele afirma que não adianta, por exemplo, postar os índices na internet ou publicar um relatório, pois por si só dados assim não levam à ações continuadas. Para que uma análise tenha sentido, afirma Lejano (2012), deve-se garantir que ela identifique os mecanismos institucionais para que sejam vertidos em mecanismos de mudança institucional (LEJANO, 2012).

Em suma, Lejano (2012) pondera que, em um primeiro nível, no paradigma positivista o sujeito, externo ao objeto, chegava à conclusões sobre o valor do objeto por meio de medições. Em um segundo nível, no paradigma construcionista – ou construtivista –, o sujeito construía o objeto por meio de juízos críticos, atrás de conclusões sobre as relações de poder envolvidas. O modelo pós-construtivista, se baseando na experiência, vai além, busca a autenticidade de uma interpretação em relação com a experiência concreta dos atores políticos (LEJANO, 2012). E é este terceiro nível que busquei seguir nessa dissertação.

Para dar conta desse modelo pós-construtivista, Lejano (2012) sugere que se empregue múltiplas linguagens, especialmente composta de elementos nativos à política, partindo dos afetados por ela. Esse novo vocabulário seria construído a partir da criação de espaços para extrair essas perspectivas como por meio de entrevistas do tipo aberto. Com a integração de diferentes abordagens metodológicas: triangulação, composição, testemunho e metanarrativas. Reunidas sob os seguintes objetivos: descrição densa de situações políticas que dê conta da complexidade e contextualidade do fenômeno político, integração das diferentes peças de informação de forma coerente e a criação de oportunidades de ação³¹ (LEJANO, 2012). A maior parte dessas ferramentas exigiriam tempo, recursos e esforços que vão além da proposta de uma dissertação, contudo, tentei resgatar o vocabulário dos atores, fiz uso de entrevistas abertas e me permiti a articular diferentes abordagens com o intuito de integrar coerentemente as diferentes peças de informação.

O quarto é último teórico de que me referenciei foi a pesquisadora e antropóloga Rodrigues (2008). Ela revela que a avaliação em políticas públicas tem seu *boom* no Brasil em 1990 (neoliberalismo) frente à dependência brasileira às agencias financiadoras internacionais, especialmente o Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento – BIRD e o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, que não abriam mão em monitorar seus investimentos. Segundo Rodrigues (2008) essas agências continham uma concepção instrumental da avaliação, pois buscavam medir e acompanhar focando os resultados. Sob uma avaliação limitada aos efeitos esperados, não levava em conta os efeitos não previstos, como também deixava pouco espaço para críticas. Essas mesmas agências (BIRD, BID) davam assistência financeira ao Brasil, desde o

³¹ Seria como um aspecto formativo da avaliação.

estabelecimento das prioridades, da formulação dos projetos, bem como da avaliação dos riscos e formulação dos indicadores. Essas agências tinham como técnica maior de avaliação o grupo de controle, instrumento alicerçado na lógica de laboratório aplicada a seres humanos, isto é, tendo um caráter instrumental desprovido de ética (RODRIGUES, 2008).

Para superar essa lógica, a antropóloga faz uma reflexão sobre avaliação a qual denominou de avaliação em profundidade. Quanto ao paradigma por Rodrigues (2011) assumido, ler-se:

[...] quero deixar claro que não compartilho o conceito de avaliação como julgamento de valor e sim de avaliação como compreensão. Avalia-se para conhecer e desta forma tal perspectiva retira o foco da avaliação dos atendimentos aos objetivos da política e centra-se no processo de sua concretização, ou seja, a vivência da política (RODRIGUES, 2011, p. 47).

Dentre as características dessa abordagem que foca o processo da política, Rodrigues (2011) destaca que ela é multidimensional e interdisciplinar, é também hermenêutica, compreensiva, interpretativa, processual, contextual (a partir de dentro), holística e que faz uso, principalmente, de métodos etnográficos de pesquisa tais como: análise de conteúdos, fotografias, imagens, grupos focais, entrevistas, *surveys*³², observações de campo (RODRIGUES, 2011). Para efeitos dessa dissertação, me limitei à análise de conteúdos, entrevistas e observações de campo.

Na análise dos conteúdos, no texto da política pública, que deve ser feita desde o começo do processo de pesquisa, Rodrigues (2011) fala de quatro elementos que devem ser levados em conta: a formulação (desenho, acompanhamento e avaliação); as bases conceituais (noções e valores centrais que a sustentam); a coerência interna (entre os elementos anteriores) e os diferenciais de poder que consistiriam na percepção da presença ou não de mecanismos exógenos à política na formulação dela ou no marco legal que procurariam equalizar os interesses em jogo (RODRIGUES, 2011).

No caso do OP Fortaleza, busquei verificar se havia mecanismos externos à política para atender os objetivos da política, para garantir o processo participativo, e como eles funcionavam, como por exemplo, leis municipais e conselhos.

³² Método quantitativo de pesquisa: questionários diretos em que a pessoa completa com ou sem assistência. Feitos por e-mail, telefone, carta ou entrevista.

Já na análise do contexto, ela considera a conjuntura social, econômica e, principalmente, política no momento da formulação da política; a apreensão do modelo político que sustentou essa política em sua formulação; a análise de outras políticas correlatas e a articulação do marco legal ao contexto (RODRIGUES, 2011). Os segmentos quatro e cinco dessa dissertação foram construídos sob essa lógica.

Citando Lejano (2012) e sua abordagem experiencial, Rodrigues (2011) afirma que a abordagem em profundidade se assemelha a experiencial por não se restringir a busca pela eficiência ou sucesso do programa avaliado. Ainda se referindo a trabalhos de outro autor – Chelimsky – Rodrigues (2008) defende que a avaliação é um empreendimento eclético, caracterizando, assim as novas abordagens avaliativas: análise de contexto – social, econômico, político, cultural etc. – e análise organizacional – estrutura de funcionamento, dinâmica, relações de poder etc. Compreendendo a articulação de métodos quantitativos com qualitativos (RODRIGUES, 2008). Para Rodrigues (2008), essa abordagem teria um caráter interpretativo. O conhecimento produzido na avaliação de políticas públicas, ela diz, tem múltiplas dimensões, portanto construído sob diferentes tipos de informações: questionários, grupos focais, entrevistas, observações de campo, análise de conteúdo institucional e abordagem cultural (RODRIGUES, 2008).

As diferentes abordagens poderiam ser agrupadas em duas propostas, defende a autora: uma sob a lógica da medida e a outra da compreensão. Privilegiando as análises qualitativas que encontram na antropologia o método por excelência – o método etnográfico. Apesar de não ser o único método a ser relevado (RODRIGUES, 2008).

Uma avaliação em profundidade se proporia, segundo Rodrigues (2008), a abarcar a um só tempo as dimensões dadas em sentido longitudinal (aprofundamento) como latitudinal (generalidade). A autora coloca a multidisciplinaridade e a interdisciplinaridade como condição primeira da tarefa. Com quatro atributos, ou eixos analíticos, que deveriam ser distribuídos e construídos por uma equipe multidisciplinar de pesquisa no processo avaliatório:

O primeiro atributo a ser estruturado seria o das “bases conceituais” do programa ou política avaliados. Nessa estruturação levar-se-ia em conta o *conteúdo* programático da política: sua formulação (objetivos, critérios, e dinâmicas de implementação, de acompanhamento e avaliação), seus conceitos (paradigmas e

princípios) e sua coerência interna pela análise das leis, relatórios, projetos, atas etc. Seria o que Lejano (2012)³³ chamaria de “texto da política”.

Um outro atributo a ser construído é a “análise do conteúdo” da política. Nesse atributo é considerado o *contexto* da política: sua conjuntura de criação; seus marcos legais; seus atores etc.

O terceiro atributo compreende a “trajetória institucional” da política. É elaborada uma percepção de sua *coerência* ao longo do tempo, suas alterações através da pesquisa de campo e das entrevistas em especial. O pesquisador de estar atento aos momentos cruciais: as quebras do fluxo de concepção e ação; os entraves, as interferências e as discrepâncias semânticas entre beneficiados e agentes executores.

Por fim, o quarto atributo a ser desenvolvido é o do “espectro territorial” e espacial da política. Após a estruturação dos atributos anteriores a equipe responsável por esse atributo irá reconstituir as etapas anteriores, levando em conta o impacto observado, por meio de gráficos e modelos estatísticos (RODRIGUES, 2008).

Como dito, seria necessário uma equipe multidisciplinar para dar conta eficazmente de tal empreendimento. Para essa dissertação, me preocupei em atender parte dos três primeiros eixos analíticos.

Retomando a fala do professor Juarez Furtado, na mesma mesa de debates do Seminário ao qual me referi de antemão, sobre a aplicabilidade de uma pesquisa qualitativa de “4ª geração”, Rodrigues (2011) atentar-se que em uma dissertação de mestrado não é viável essa abordagem em profundidade em todas as dimensões propostas³⁴, assim como a resposta de Guba & Lincoln (2011), possa ser efetivada em todos seus eixos, daí a necessidade de uma equipe de pesquisadores. Contudo, isso não impede de que a abordagem em profundidade seja usada como norte em projetos de monografia e dissertação.

Assim, assumi, nessa dissertação, o paradigma experiencial, pois ele ressignifica elementos do paradigma pós-construtivista que serão considerados durante a avaliação, sem descuidar dos dados e métodos quantitativos que serão úteis nessa reflexão.

³³ Ver semelhança ao esquema analítico proposto por Lejano (2012) registrado na página 42.

³⁴ Em todos seus eixos analíticos.

3. POTENCIALIDADES E LIMITES DA DEMOCRACIA NA CIVILIZAÇÃO DO CAPITAL: EM BUSCA DE TEORIAS PARA ILUMINAR O CAMPO ANALÍTICO.

Circunscrevo nesse segmento uma análise das categorias fundantes para essa dissertação: Estado, políticas públicas e democracia. A minha pretensão, quanto à contribuição desse segmento para a dissertação, é construir um todo coerente entre o objeto avaliado e as categorias teóricas abordadas, bem como reunir ferramentas de análise para a compreensão da respectiva política pública. Para contextualizar essas reflexões sobre o Estado, democracia e políticas públicas, desenvolvo, em concomitância, aportes sobre outras categorias teóricas, quais sejam: civilização do capital, capitalismo contemporâneo e sociedade civil.

Termino a circunscrição teórico das categorias, lançando um olhar mais profundo sobre democracia, especialmente a do tipo participativo, na condição de categoria fundante central da política pública estudada.

Em seguida, trato do caso brasileiro. De como essas categorias – Estado, políticas públicas, democracia capitalismo e sociedade civil – revelam fecundidade analítica para pensar o nosso contexto sócio, econômico e político. Nessa ocasião, empreendo uma reconstrução histórico-crítica de alguns processos e elementos considerados marcos na trajetória econômica e social brasileira.

Por fim, de posse das delimitações teóricas das principais categorias desse trabalho, levanto questionamentos sobre a desejabilidade da democracia, numa sociedade capitalista contemporânea, mergulhada em valores consumistas e individualistas e desenvolvo hipóteses dos limites e potenciais democráticos nessa civilização.

3.1 Estado na civilização do capital: ampliação do Estado como via analítica.

Para construir o debate teórico no campo das políticas públicas, parto de uma análise do Estado na civilização do capital, buscando configurar concepções norteadoras desta pesquisa avaliativa. Neste esforço, não me restrinjo, a uma visão formal de Estado no plano legal ou filosófico. Também busco ir além da concepção liberal do Estado democrático de Direito que toma o Estado, na sua aparência formal, como conjunto de instituições da administração pública (burocracia estatal),

instituições de legalidade e de repressão. Esta visão liberal bem se configura em autores, como Morton Fried que concebe Estado como:

[...] o complexo de instituições por meio das quais o poder da sociedade se organiza numa base superior à familiar - uma organização do poder que significa uma reivindicação de preponderância da aplicação da força bruta aos problemas sociais e que se compõe de "instrumentos de coerção formais e especializados". (Fried, Morton *in* WOOD, 2011)³⁵

Esta concepção mostra-se restrita para configurar o Estado no capitalismo, incidindo em uma dimensão predominantemente pragmática. Afinal, é perceptível a dupla face assumida pelo Estado quando confronta-se a ótica formal, jurídica, ideal, com a ótica real; conforme enuncia Borón (1994):

O Estado capitalista é assim caracterizado por uma determinação dual: por um lado sua forma institucional está modelada pelas regras da democracia representativa, mas seu conteúdo material está determinado pelo curso geral do processo de acumulação. (BORÓN, 1994, p. 258).

Nesta perspectiva adentro na concepção marxista ou materialista de Estado, sem, contudo, limitar-me ao que Coutinho (1994) chamou de “concepção marxista restrita”, qual seja, o Estado visto apenas como o “comitê executivo da classe burguesa”, privilegiando uma determinação fundante do ente estatal na civilização do capital. Tomando, como princípio, este caráter de classe do Estado no âmbito do capitalismo, tendo a assumir, como perspectiva norteadora das minhas reflexões, o que Coutinho (1994) denomina de “concepção marxista ampla de Estado”, visto na sua relação constitutiva com a sociedade.

É a “concepção do Estado ampliado”, fundada na teoria de Gramsci, que pensa o Estado como uma unidade entre sociedade política e sociedade civil. Vale considerar que, na visão gramsciana, esta unidade “Estado = sociedade política + sociedade civil” não circunscreve uma unidade harmônica. É, antes de tudo, uma unidade complexa e contraditória, constituída pela força da “Política”.

De fato, em coerência com as determinações históricas de seu tempo, Gramsci vê o Estado capitalista como um espaço de disputa hegemônica³⁶. Na civilização do capital, o Estado encarna um princípio regulador fundamental ao

³⁵ Ellen Wood (2011), na sua crítica marxista, empreende uma discussão desta concepção liberal de Estado, trazendo aportes de autores que assumem tal visão, como Morton Fried.

³⁶ Na visão gramsciana é preciso distinguir a “grande política”, ou seja, Política com “P” maiúsculo da “pequena política”, com “p” minúsculo.

capitalismo. Como bem delimita Wood (2011), “o capital precisa do Estado para manter a ordem e garantir as condições de acumulação” (2011, p.8).

Segundo Santos (2012), o Estado Moderno, enquanto gestor global deste sistema do capital, é complexo por ter de garantir seus três princípios de regulação que tendem, permanentemente, a manterem tensões entre si: Estado, mercado e comunidade. É o Estado capitalista a encarnar, nas suas tessituras, os interesses dos dominantes. No entanto, inserido na dinâmica da sociedade, este Estado capitalista não se constitui uma instância hermética, monolítica. Pela mediação da Política, este Estado também absorve determinados interesses dos setores dominados, em sua pluralidade. A rigor, este Estado capitalista assume uma dimensão contraditória no âmbito das relações de forças sociais, incorporando interesses do capital e atendendo a demandas de grupos dominados, conforme embates e conquistas estratégicas de espaços decisórios dentro do Estado (COSTILLA, 2009).

Sobre essa tessitura estatal na relação sociedade civil e sociedade política posso acrescentar elementos analíticos, a partir do pensamento de Dagnino (2002). Nesta perspectiva ampliada, esclarece a autora que o Estado não pode ser considerado apenas como conjunto de forças que ocupam o poder nos vários níveis (municipal, estadual, federal), mas a estrutura estatal “inclui também os partidos políticos, mediadores tradicionais entre a sociedade civil e o Estado” (DAGNINO, 2002, p. 279). Alerta ainda Dagnino (2002) para o risco de incorrer-se numa visão maniqueísta da sociedade civil como “pólo de virtude” e da sociedade política como “encarnação do mal”. De fato, no interior da sociedade civil e da sociedade política existem conflitos de interesses sendo essas relações “objeto da política e, portanto, transformáveis pela ação política (DAGNINO, 2002, p. 281).

A consciência da complexidade nas relações entre classes no interior do Estado é o primeiro passo para compreender o fenômeno democrático na civilização do capital.

O Estado para Gramsci, considerando a própria dinâmica da História, no início do século XX, na Itália, apresentava-se mais complexo e mais dinâmico do que o Estado vivenciado e teorizado por Marx no seu tempo. Isso é visto nos segmentos das mais diversas classes que não só assumiam maior ou menor influência sobre a máquina estatal como potencializavam uma maior ou menor

interferência da sociedade política sobre a civil, deixando o Estado ora mais, ora menos “ocidentalizado” (COUTINHO, 1989).

Assim, outro elemento teórico a ser acrescido ao conceito gramsciano de Estado é a distinção entre Ocidente e Oriente. Em verdade, antes de se tratarem de categorias topográficas, essas categorias são expressões que caracterizam Estados mais ampliados (Ocidentais) ou mais restritos (Orientais). Assim, essa conceituação topológica não levará em conta o posicionamento geográfico de um Estado, mas as características políticas das tessituras de um Estado, com base nas relações de forças (COUTINHO, 1994).

Assim, para essa dissertação, assumo a conceituação gramsciana de Estado ampliado como resultante da equação sociedade civil mais sociedade política pela mediação da ação política.

Sobre sociedade civil, encontro na marxista Wood (2011) uma interessante reflexão. Limito-me, nesse trabalho, às reflexões dessa autora a respeito de sociedade civil não buscando me aprofundar nessa categoria, visto ser prescindível esse aprofundamento, bem como satisfatórias, para essa empreitada, as delimitações feitas por Wood (2011) de sociedade civil. Inclusive, ao estudar sociedade civil em Wood (2011), estou aprofundando a crítica à concepção ingênua de Estado como um ente jurídico que está acima e fora das vontades de indivíduos ou grupos a colher, em seu seio, as sociedades civil e política, regulando os limites de cada uma, despretensiosamente.

Para Wood (2011), o moderno conceito, hegemonicamente aceito, de sociedade civil viria para esconder a dicotomia entre público e privado, entre Estado e indivíduo numa sociedade capitalista:

Para Hegel, a possibilidade de preservação tanto da liberdade individual quanto da "universalidade" do Estado, e não a subordinação de uma à outra como haviam feito as sociedades anteriores, estava alicerçada no surgimento de uma nova classe e de uma esfera inteiramente nova da existência social: uma "economia" distinta e autônoma. É nessa nova esfera que público e privado, particular e universal, se encontrariam por meio da interação de interesses privados num terreno que não era o lar, nem o Estado, mas uma mediação entre os dois (WOOD, 2011, p. 207).

"Sociedade civil" é geralmente usado para identificar uma arena de liberdade (pelo menos potencial) fora do Estado, um espaço de autonomia, de associação voluntária de pluralidade e mesmo conflito, garantido pelo tipo de "democracia formal" que se desenvolveu no Ocidente. O conceito também pretende reduzir o sistema capitalista (ou a "economia") a uma de muitas esferas na complexidade plural e heterogênea da sociedade moderna (WOOD, 2011, p. 208).

Os defensores dessa distinção entre Estado e sociedade civil geralmente atribuem a ela dois benefícios principais. Em primeiro lugar, ela concentra nossa atenção nos perigos da opressão pelo Estado e na necessidade de definir limites adequados para as ações do Estado, por meio da organização e do reforço das pressões contra ele no âmbito da sociedade [...]. Em segundo lugar, o conceito de sociedade civil reconhece e celebra a diferença e a diversidade. Seus advogados fazem do pluralismo um bem primário, em contraste com o marxismo, que é, segundo eles, essencialmente monístico, reducionista e economístico (WOOD, 2011, p. 209).

O longo processo histórico que resultou no capitalismo pode ser visto como uma diferenciação crescente - e incomparavelmente bem desenvolvida - do poder de classe como algo diferente do poder de Estado, um poder de extração de excedentes que não se baseia no aparato coercitivo do Estado (WOOD, 2011, p.38).

Com essas quatro passagens de Wood (2011), tem-se pistas que essa “separação” conceitual entre Estado e sociedade civil não é natural, constituindo uma construção sócio-política emergente e instituída ao longo do desenvolvimento do capitalismo³⁷.

Nesta perspectiva analítica circunscrita por Wood (2011), Borón (1994) desenvolve uma sagaz interpretação desse fenômeno ideológico de descolamento de interesses e atribuições entre sociedade civil e Estado:

Como vimos, na ciência política de inspiração liberal os vínculos de Estado e sociedade foram dissolvidos, postulando-se em consequência a ficção de um cidadão isolado e independente que adere ou pertence à múltiplos grupos de interesse – eventualmente caracterizados pela defesa de interesses “mutuamente cruzados”, com o que se evita a superposição das clivagens sociais – e que “fazem” política em um âmbito tão neutro como o mercado e ao que se denomina a “arena política” ou sistema político. Aprioristicamente se supõe que o poder político se encontra disperso entre uma multiplicidade de grupos, associações e instituições e que estas competem – pública e incessantemente – pela apropriação de algumas parcelas de um fantasmagórico aparato estatal ou pela imposição de determinadas políticas públicas. Na realidade, toda a complexidade do Estado moderno é reduzida ao governo, e ambos se convertem em sinônimos quando na realidade não o são. Por outro lado, o próprio governo é rebaixado à condição de uma simples constelação de agências, escritórios e organismos completamente carente de coerência e unidade. (BORÓN, 1994, p.250).

Wood (2011) não só faz críticas à concepção liberal de sociedade civil como chama atenção aos perigos de se assumir essa ideia como balizamentos analíticos:

Não existia "liberalismo" - constitucionalismo, governo limitado, "direitos individuais" e "direitos civis" - na Antiguidade clássica. A democracia antiga,

³⁷ Tenho consciência de que estes aportes teóricos de Wood (2011) abrem uma agenda de reflexões e debates sobre a sociedade civil. É minha pretensão avançar nestas vias analíticas em trabalhos posteriores sobre a democracia no Estado brasileiro.

em que o "Estado" não tinha existência separada como entidade isolada da comunidade de cidadãos, não produziu uma concepção clara da separação entre "Estado" e "sociedade civil", nenhum conjunto de ideias nem de instituições para controlar o poder do Estado ou para proteger a "sociedade civil" e o cidadão individual da interferência dele. O "liberalismo" teve como precondições fundamentais o desenvolvimento de um Estado centralizado separado e superior a outras jurisdições mais particularizadas (WOOD, 2011, p.197).

A separação entre Estado e sociedade civil [...]. Em certo sentido, trata-se da privatização do poder público que criou o mundo historicamente novo da "sociedade civil" (WOOD, 2011, p.217).

O ímpeto do renascimento dessa dicotomia conceitual veio de muitas direções [...]. A crise dos Estados comunistas deixou também uma profunda impressão na esquerda do Ocidente, convergindo com outras influências: as limitações da social-democracia, com sua fé ilimitada no Estado como agente de melhoria social, bem como a emergência das lutas emancipatórias por movimentos sociais não baseados em classe, com uma sensibilidade às dimensões da experiência humana que foi geralmente subestimada pela esquerda tradicional. Essa sensibilidade aos perigos oferecidos pelo Estado e às complexidades da experiência humana pode ter-se associado a uma ampla gama de ativismos, abarcando tudo desde o feminismo, a ecologia e a paz, até a reforma constitucional. Todos esses conceitos se basearam no conceito de sociedade civil (WOOD, 2011, p. 209).

[...] o perigo está no fato de a lógica totalizadora e o poder coercitivo do capitalismo se tornarem invisíveis quando se reduz todo o sistema social do capitalismo a um conjunto de instituições e relações, entre muitas outras, em pé de igualdade com as associações domésticas ou voluntárias. Essa redução é, de fato, a principal característica distintiva da "sociedade civil" nessa nova encarnação. O efeito é fazer desaparecer o conceito de capitalismo ao desagregar a sociedade em fragmentos, sem nenhum poder superior, nenhuma unidade totalizadora, nenhuma coerção sistêmica - ou seja, sem um sistema capitalista expansionista e dotado da capacidade de intervir em todos os aspectos da vida social (WOOD, 2011, p.210).

Para negar a lógica totalizante do capitalismo seria necessário demonstrar convicentemente que essas esferas e identidades não vêm - pelo menos de nenhuma forma significativa - dentro da força determinativa do capitalismo, seu sistema de relações sociais de propriedade, seus imperativos expansionistas, seu impulso de acumulação, a transformação de toda vida social em mercadoria, a criação do mercado como uma necessidade, um compulsivo mecanismo de competição e de "crescimento" autossustentado etc. (WOOD, 2011, p. 211)

Além de uma boa definição de capitalismo, conceituado a partir de seus efeitos, nesse trecho encontro talvez o maior "obstáculo" para a superação do capitalismo que é definido por ela como "o sistema mais totalizador que o mundo já conheceu"³⁸. Esse obstáculo consistiria, paradoxalmente em relação à sua lógica totalizante, na fragmentação do indivíduo, no que diz respeito ao conhecimento, e na descentralização do sujeito, no que diz respeito à política! Em seguida, Wood desenvolve uma concepção mais lúcida de sociedade civil:

³⁸ Ver Wood, 2011, p. 14.

"Sociedade civil" pode ser entendida como um código ou máscara para o capitalismo, e o mercado pode se juntar a outros bens menos ambíguos, como as liberdades políticas e intelectuais, como um objetivo desejável acima de qualquer dúvida (WOOD, 2011, p. 210).

Essa conceituação por Wood expõe o papel ideológico fundante da sociedade civil para o capital – o de obscurecer a lógica totalizante do capital que penetra em todos os poros da vida. Seria uma visão a naturalizar o mercado e seus cânones em todas as esferas da vida. Como se fosse nata, por exemplo, a interferência das leis e lógica mercadológica na vida íntima. E não como algo exógeno, advindo da esfera econômica sob a lógica do capital.

Em verdade, trazer Wood (2011) para esta interlocução constitui um ato de extrema ousadia teórico-política, pois exige abrir um amplo debate que antevejo, mas, sem condições analíticas, no momento presente, de desenvolvê-lo. Percebo a fecundidade das pistas abertas por Wood (2011) em relação ao uso do conceito de sociedade civil, como uma via para diluir a dimensão de classe. Perspectiva esta que vem sendo explorada pelos analistas que se pode circunscrever no âmbito do pensamento pós-moderno. No entanto, estou convicto de que a concepção marxiana de sociedade civil, tematizada pelo marxista Gramsci, em sua obra produzida nos cárceres do fascismo, nas primeiras décadas do século XX, supera estas armadilhas analíticas que Wood (2011) denuncia.

De fato, sociedade civil em Gramsci é um campo de disputa hegemônica entre classe dominante e classe dominada, enquanto classes fundamentais na civilização do capital. É um espaço de embates e disputas entre interesses encarnados pela burguesia e pelos setores subalternos. A sociedade civil circunscreve um espaço de luta entre forças sociais, travadas nos mais diferentes espaços de combate, no plano ideológico-político. Assim, a perspectiva de Estado ampliado como “sociedade política + sociedade civil”, abre-me uma fecunda via para pensar, por exemplo, como é o caso dessa dissertação, as tramas do orçamento participativo, ao restringir-se a participação dos setores populares, na distribuição de percentuais orçamentários menores, enquanto os aportes financeiros de grande monta são distribuídos entre os interesses do capital no exercício da “política palaciana” ou da “pequena política”, na visão gramsciana.

Dando sequência a essa discussão teórica, acredito ser importante lançar luzes sobre outra categoria umbilicalmente ligada à categoria de Estado e,

consequentemente, de sociedade civil: a categoria capitalismo. Encontro também em Wood (2011) importantes considerações sobre o sistema capitalista. Particularmente, uma nota chamou-me³⁹ bastante atenção:

O capitalismo é estruturalmente antitético à democracia não somente pela razão óbvia de que nunca houve sociedade capitalista em que a riqueza não tivesse acesso privilegiado ao poder, mas também, e principalmente, porque a condição insuperável de existência do capitalismo é o fato de a mais básica das condições de vida, as exigências mais básicas de reprodução social, ter de submeter aos ditames da acumulação de capital e às "leis" do mercado (WOOD, 2011, p.8).

Borón (1994), já indicava que o papel central do capital, em sua forma neoliberal, era o combate à democracia de maior intensidade, encarnada em um Estado democrático:

Na realidade o neoliberalismo culmina em um dilema muito mais grave e, talvez por isso, muito menos explicado: mercado ou democracia. A democracia é o verdadeiro inimigo, aquilo que está no fundo da crítica antiestatista do neoliberalismo. Não é o Estado a quem se combate, mas o Estado democrático. (BORÓN, 1994, p. 82).

É oportuno também retomar uma fala de Borón (1994) que vai ao encontro da concepção de Wood (2011) quanto à incompatibilidade de uma verdadeira democracia com o capital. Borón (1994), assim como Wood (2011), distingue tipos de democracia. Em Borón (1994), encontra-se a distinção entre uma democracia capitalista e uma democracia socialista. Para Borón (1994), a transição de um tipo de democracia para o outro só seria possível em uma sociedade que não a do capital:

[...] a experiência histórica ensina que o possível trânsito de uma democracia capitalista a outra de tipo socialista é impensável sem recolocar, simultaneamente, o tema da revolução, isto é, da mutação radical na estrutura da sociedade. (BORÓN, 1994, p. 15).

Wood (2011), em suas definições sobre capitalismo e capital, demarca o mesmo movimento articulador de categorias econômicas e políticas:

[...] o capital é uma relação social de produção; que a categoria "capital" não tinha outro significado que não suas determinações sociais; que dinheiro ou bens de capital em si não são capital, mas se tornam capital apenas no contexto de uma relação social particular entre apropriador e produtor; que a chamada acumulação primitiva de capital, a precondição da produção

³⁹ Essa passagem que particularmente me interpela é retomada como via analítica por diferentes estudiosos. Galdêncio Frigotto registra a mesma passagem no prefácio ao texto de Boaventura de Sousa Santos, *Renovar a teoria crítica e reinventar a emancipação social*. São Paulo: Boitempo, 2007.

capitalista, nada mais é do que o processo - ou seja, a luta de classes - por meio do qual se expropria o produtor direto [...] (WOOD, 2011, p. 31).

Nessa passagem fica claro que, para Wood (2011) o capital só ganha sentido dentro da relação política da luta de classes. Em “Império do Capital” (2014), Wood trata da amplitude da interferência do capitalismo nas mais diversas esferas da vida:

Mas, como a vida social é cada vez mais regrada pelas leis da economia, seus requisitos modelam todos os aspectos da vida, não somente a produção e a circulação de bens e serviços, mas também a distribuição de recursos, a disposição do trabalho e a própria organização do tempo. (WOOD, 2014, p. 22).

Nesse sentido, para Carvalho (2007), o capitalismo não é apenas um modo de produção, é, antes, uma civilização: a “civilização do capital”, a perpassar a economia, a política e a cultura:

o capitalismo não é apenas um modo de produção no âmbito do econômico. É uma civilização: a civilização do capital que perpassa economia, política, cultura. Assim, esta civilização do capital define um modo de organizar a vida material, formas de pensar, de sentir, de agir, de viver, de (com)viver... Enfim, a civilização do capital define uma forma de organizar a vida social, fundada no princípio valor-dissociação e sua lógica de apartação, aprofundando assimetrias e desigualdades nos mais diferentes planos e espaços. (CARVALHO, 2007, p.1).

E é essa visão mais ampla de capitalismo, a de civilização do capital, que esta dissertação assume como “pano de fundo” analítico.

3.2 Políticas Públicas na civilização do capital: aportes balizadores da discussão.

Neste contexto da civilização do capital em que se pode efetivar, pela via da “Política”, uma ampliação do Estado, impõem-se pensar as políticas públicas. Nesse sentido, é preciso considerar contradições, emergentes de uma sociedade que, sob um sistema econômico e político regido pela acumulação do capital, leva a desigualdade social às últimas consequências, nas mais diversas searas da vida: social, política, econômica, cultural, ecológica, espiritual etc.(BRAGA, 2000).

Contudo, para esta discussão faz-se necessário adentrar no campo das conceituações. Souza (2006) esclarece:

Não existe uma única, nem melhor, definição sobre o que seja política pública. Mead (1995) a define como campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas e Lynn (1980), como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos.

Peters (1986) segue o mesmo veio: política pública é a soma das atividades dos governos, que age diretamente ou através de delegados, e que influenciam a vida dos cidadãos. Dye (1984) sintetiza a definição de política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”. A definição mais conhecida continua sendo a de Laswell, ou seja, decisões e análises sobre política pública implicam responder as seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz. (SOUZA, 2006, p.24)

A autora ainda fará referência a outras matrizes conceituais, sem contudo, aludir à dependência das políticas públicas à agenda do mercado capitalista globalizado que, de fato, constitui um grande desafio na elaboração, implementação e avaliação das políticas públicas.

Logo, nenhuma das definições estudadas, à luz das que foram destacadas acima, atendem a proposta desta reflexão. Para esse estudo, delimitarei a noção de política pública a uma materialização, mais ou menos formalizada, das disputas de interesses encarnados pela burguesia e pelos setores subalternos nos espaços públicos. Em outras palavras, minha circunscrição conceitual de política pública está alicerçada nas delimitações teóricas que fiz outrora de Estado, em sua ampliação, a partir das relações de forças sociais vigentes em uma formação social em um determinado momento histórico. As políticas públicas são, portanto, parte dos frutos desse embate que ocorre dentro do Estado. São resultantes, mais ou menos institucionalizados, dessa clivagem entre classes sociais, devido à dinamicidade das políticas públicas, que, via de regra, têm sua vitalidade vinculada a um governo. Excepcionalmente, viram políticas de Estado, para além da demarcação temporal de um governo. Mas não perdem seu caráter institucional, formal, por sempre dependerem da autoridade legitimada de um poder instituído pelo devido processo legal e por um conjunto de regramentos específicos⁴⁰ constituídos para as legalizarem e as regulamentarem. Sob essa perspectiva, o mercado capitalista terá forte ingerência na formulação, implementação e sucesso das políticas públicas, haja vista sua interferência na formulação e condução das

⁴⁰ Os regramentos que legalizam as políticas públicas, via de regra, são positivados pelo próprio Executivo, na forma de pareceres, portarias, decretos. Também não é incomum as políticas públicas serem positivadas por leis advindas do Legislativo nos diferentes níveis, conforme o alcance da respectiva política pública a ser regulamentada. Porém, nesse caso, faço uma ressalva. Nas experiências de orçamento participativo pelo Brasil, via de regra, são políticas de governo regulamentadas por legislação de competência do próprio Executivo, embora, em alguns casos, como são os casos do OP Fortaleza e de Porto Alegre, estejam essas experiências alicerçadas em leis produzidas pelo respectivo Legislativo. Contudo, acredito que, como foram os casos das duas experiências citadas, os legislativos formulam tais leis a partir de uma pressão do Executivo. Essa pressão seria materializada, principalmente, pelos votos e pela articulação da bancada governista dentro do Legislativo.

ações do Estado capitalista moderno e, por consequência, das sociedades civil e política que o constituem.

O foco dessa análise são políticas públicas sociais:

[...] voltadas para a determinação de um padrão de proteção social implementado pelo Estado com o objetivo, em princípio, de viabilizar a distribuição de benefícios sociais, os quais visam assegurar direitos sociais negados diante das desigualdades estruturais produzidas pelo modelo de desenvolvimento socioeconômico, adotado nos vários momentos da nossa história e que geram amplos setores pobres e excluídos. (BRAGA, 2000, p. 222).

As políticas sociais estão submetidas à mesma lógica contraditória que rege o Estado. Neste sentido, alerta Souza (2006):

[...] do ponto de vista teórico-conceitual, a política pública em geral e a política social em particular são campos multidisciplinares, e seu foco está nas explicações sobre a natureza da política pública e seus processos. (SOUZA, 2006, p.25).

Nas últimas décadas, segundo Souza (2006), as regras, os modelos e o campo de conhecimento que compreende instituições que criam, implementam e avaliam políticas públicas cresceram e ganharam importância e visibilidade. Isso se deve, conforme a autora, a três fatores: primeiro, devido a adoção de políticas restritivas de gastos, que passou a reger a agenda global, especialmente a de países em desenvolvimento, como o Brasil. Segundo, devido às novas visões de matriz neoliberal que reveem a intervenção estatal na economia e nas políticas públicas a partir de ajustes fiscais⁴¹ que resultaram na adoção de orçamentos submetidos a um controle mais rígido. E terceiro, devido a impossibilidade, em países de democracia recente, como é, mais uma vez, o caso brasileiro, de conseguir formar coalisões políticas capazes de resolver minimamente a questão de formulação de desenhos que atendam a dois senhores – o desenvolvimento econômico e à inclusão social de grande parte de sua população (SOUZA, 2006).

Assim, percebo que as interferências da agenda macroeconômica de matriz neoliberal são o elemento central na elaboração, implementação, condução e sucesso das políticas públicas locais.

⁴¹ No subtítulo 5.2, quando tratarei dos marcos legais, farei apontamentos sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal, onde tecerei mais observações sobre os possíveis impactos do ajuste fiscal brasileiro na política pública local estudada.

Sobre isso, é importante acrescentar que se, por um lado, Souza (2006) afirma que não há comprovação empírica de uma diminuição da capacidade dos governantes intervirem, formularem e conduzirem as políticas públicas⁴² devido à pressões de grupos internos e externos ao governo. Por outro lado, à luz das categorias aqui consideradas, bem como da política estudada, os governantes quando não são representantes do capital – industriais, investidores, grandes empresários etc. – são sujeitos escolhidos, via de regra, por determinantes do mesmo mercado global. Portanto, é razoável esperar que se os próprios governantes não tomam a iniciativa de implementarem políticas públicas que favoreçam a acumulação, a agenda macroeconômica os pressionará a isso.

Carvalho (2015a, 2015b) afirma que, nos últimos trinta e cinco anos, as políticas públicas brasileiras são conduzidas sob a “confluência complexa e contraditória dos processos de democratização e de ajuste à ordem do capital mundializado”. Esta confluência complexa e contraditória é historicamente identificada:

[...] pela democratização, com ápice na década de 1980, com a promulgação da Constituição Federal em 1988, a ampliar o Estado Brasileiro pela via política – a grande política no dizer gramsciano. E, pela experiência tardia, intensiva e dependente de ajuste do País ao capitalismo financerizado, a partir de 1990, submetendo o Estado aos ditames do Mercado, na configuração de um Estado Ajustador, a restringir, de diferentes formas, a força da Política, o domínio do Público, gerando uma precarização das políticas públicas (CARVALHO, 2015a, p. 5).

Nesse diapasão, conforme Carvalho, o Estado brasileiro vem:

[...] desenvolvendo políticas públicas macroeconômicas de ajuste, a privilegiar superávit primário, equilíbrio da balança comercial, no sentido da rentabilidade do capital financeiro e viabilizando, ao mesmo tempo, uma precarização das políticas públicas, direcionadas para o atendimento da população brasileira. Concretamente, o desenvolvimento de políticas de ajuste, em sua ortodoxia, estruturam os interesses do capital em composições orgânicas e desestruturam a proteção social, desmontando o domínio do público, ao negar e desconsiderar Direitos.

[...] E, ao longo dos percursos de expansão do capital, sem limites e sem formas de regulação democrática, efetiva-se a crescente ‘mercantilização dos serviços públicos’, notadamente na Saúde, na Educação, na Previdência, na Segurança Pública, dentre outros campos (CARVALHO, 2015b, pp. 4,7).

Segundo as análises de Carvalho, desenvolvidas em meio à crise no Brasil, no ano de 2015, para se desvendar os interstícios da experiência brasileira de ajuste ao capitalismo financerizado, impõe-se demarcar distinções no interior do

⁴² Ver SOUZA, 2006, p. 27.

modelo rentista-extrativista⁴³, a circunscrever quatro distintos ciclos de ajuste, com repercussões diretas na condução das políticas públicas desenvolvidas⁴⁴:

O primeiro ciclo caracteriza-se pela adoção de forma disciplinada, tanto no discurso como na prática neoliberais, no que pode ser denominado “ciclo de estabilização da moeda inflacionada”, compreendendo o governo Collor-Itamar (1990 – 1994) e a “era FHC” (1995-2002).

O segundo ciclo de ajuste, a se consubstanciar no primeiro e em parte do segundo governo Lula (2003 – 2008), onde os governos seguem à risca a política macroeconômica de ajuste, investindo em políticas de enfrentamento à pobreza, a garantir uma inserção social passiva das massas pelo consumo, podendo, assim, ser nomeado de “ciclo de reconstituição do mercado interno de consumo de massa”.

Neste ciclo de ajuste na “Era Lula”, consolidam-se as políticas brasileiras de ajuste, nos marcos da dependência, na condição do Brasil de “plataforma de valorização financeira” e de exportador de commodities, nos processos de “acumulação por espoliação”, em expansão (PAULANI, 2012b). Verifica-se, então, uma relevante inflexão no processo brasileiro de ajuste ao capitalismo contemporâneo que passa à história como marca de governos petistas: em articulação com políticas públicas privilegiadoras do capital, instaura-se uma perspectiva pontual e restrita de distribuição de renda, encarnada nas chamadas “políticas de enfrentamento à pobreza”, sem, contudo, alterar, estruturalmente, o padrão de desigualdade social no Brasil. Tais políticas envolvem determinados mecanismos e estratégias: elevação substancial do salário mínimo, com impacto no sistema previdenciário em termos do pagamento dos benefícios; mutações no mundo do trabalho, com a retomada do emprego formal, por um lado, e, por outro, com a ampliação da economia informal, em suas múltiplas capilaridades e na sua extrema diversidade, engendradas pelo próprio crescimento da economia; a bancarização da população de baixa renda, com a política de acesso ao crédito (a exemplo do Fundo de Financiamento Estudantil - Fies), mediante endividamento, com destaque para os empréstimos consignados; os programas de distribuição de

⁴³ Centrado na financierização dependente e no extrativismo intensivo de riquezas, em uma reedição contemporânea do modelo extrativista primário-exportador (CARVALHO, 2015b).

⁴⁴ A configuração de cada um desses quatro ciclos de ajuste encontra-se especificada em textos de carvalho do primeiro semestre de 2015, cabendo destacar os aqui usados: “Políticas públicas no Brasil contemporâneo: interpelações reflexivas” (CARVALHO, 2015a) e “Contemporaneidade brasileira na civilização do capital em crise: configurações do Brasil do ajuste em uma mirada panorâmica” (CARVALHO, 2015b).

renda, sendo emblemático o Bolsa Família, em sua amplitude nacional, com efetivas repercussões no tecido social brasileiro (CARVALHO, 2015b).

No entanto, segundo Carvalho (2015b), é preciso destacar um elemento inovador nos percursos de ajuste brasileiro, com efetivas repercussões na vida social, qual seja, a dupla utilização do Fundo Público pelo Estado Ajustador:

[...] o governo utiliza o Fundo Público para beneficiar, prioritariamente, interesses do capital, mas utiliza uma parcela pequena, mas crescente, deste Fundo público, para desenvolver amplos programas sociais de caráter distributivo que garantem a inserção de setores empobrecidos na “cidadania do consumo”. É o “distributismo sem reformas estruturais”, as reformas capazes de atingir e reduzir o histórico padrão de desigualdade que perpassa a vida brasileira! (CARVALHO, 2015b, p. 8)

O terceiro ciclo de ajuste, encarnado nos dois últimos anos do segundo governo Lula (2009 – 2010) e no primeiro governo Dilma Rousseff (2011 – 2014), a efetivar uma inflexão da política econômica: mantém o núcleo duro da política de ajuste, a incorporar uma dimensão de desenvolvimento, podendo, pois, ser denominado “ciclo de articulação de políticas de ajuste e neodesenvolvimentismo”; neste ciclo, especificamente no primeiro governo Dilma Rousseff, verifica-se uma tentativa de afastamento da “cartilha ortodoxa de ajuste”, com a retomada de dimensões de heterodoxia econômica, escamoteada pela lógica do ajuste. Nesta perspectiva, o primeiro governo Dilma Rousseff tenta afastar-se da ortodoxia do modelo de ajuste (PAULANI, 2014).

Em verdade, no âmbito desta perspectiva híbrida de políticas de ajuste e com desenvolvimento, o Brasil lançou mão de seus instrumentos indutores de um padrão de desenvolvimento para realizar políticas sociais capazes de garantir o mínimo de qualidade de vida para os demais empobrecidos, sendo emblemática a perspectiva do “Brasil Sem Miséria”:

Uma questão-chave é que as elites financeiras e o capital internacional não podiam aceitar esta perspectiva de ajuste a afastar-se da ortodoxia, com disputa de fundo público com o rentismo (CARVALHO, 2015b, p. 9).

De fato, a partir de 2011-2012 e de modo mais intensivo em 2013-2014, o governo Dilma Rousseff se vê diante de dificuldades, com progressiva diminuição dos índices de crescimento, elevação dos patamares de inflação, diminuição do superávit primário, déficit na conta corrente. Instaura-se, então, uma fase de recessão, delineando a crise brasileira contemporânea (segundo semestre de 2015),

que, segundo Carvalho (2015a), parece inaugurar um novo ciclo (segundo governo Dilma Rousseff), com o esgotamento do padrão econômico e político vigente (CARVALHO, 2015b).

Em um contexto de crise brasileira, sistematicamente trabalhada pela mídia, Dilma Rousseff, inicia o seu segundo governo, com o que vem sendo denominado de “ajuste à direita”, significando a retomada da ortodoxia das políticas de ajuste. A rigor, é este o quarto ciclo, um ciclo emergente que se vê face aos impasses do esgotamento do modelo rentista-extrativista, a impor desafios de enfrentamento de um tempo de recessão, crises e riscos (CARVALHO, 2015b).

Portanto, no século XXI, verifica-se uma associação no insólito e instável arranjo brasileiro: em articulação com políticas públicas privilegiadoras do capital, instaura-se uma perspectiva pontual e restrita de distribuição de renda (CARVALHO, 2015a). Sobre isto, Carvalho conclui:

É incontestável que estas políticas de enfrentamento à pobreza promoveram mudanças, mas nada sustentáveis. [...] Para bem expressar esse “distributismo sem reformas” – que vem revelando seus limites e instabilidade em tempos de recessão e crise – utiliza-se uma imagem deveras significativa: a vida melhorou significativamente da porta da casa para dentro, enquanto do lado de fora, seja nas ruas ou nos campos, persiste grande precariedade de serviços e bens públicos ofertados, acarretando enormes dificuldades no dia a dia da população, principalmente das camadas mais pobres. É a precariedade no transporte coletivo, na saúde, na educação, no saneamento... É a precarização das políticas públicas (CARVALHO, 2015a, p. 7).

A questão é ver como as massas que saíram da miséria e extrema pobreza com tais políticas, vão se posicionar no contexto de crise e ajuste, que, inclusive, pode comprometer esta distribuição restrita de renda (CARVALHO, 2015a).

Acompanhar o desenvolvimento das políticas públicas neste quarto ciclo de ajuste a iniciar-se no segundo governo Dilma Rousseff é outro desafio, conforme Carvalho (2015a). Particularmente, é uma interpelação para quem, por dever de ofício, assume a tarefa acadêmico-política de avaliar políticas públicas.

Feitas as devidas delimitações conceituais preliminares, volto-me agora para as minhas considerações teóricas sobre a categoria central dessa dissertação: a democracia.

3.3 Democracia no capitalismo: tensões e dilemas.

Na introdução, já adiantei que para essa dissertação, democracia é assumida em uma perspectiva processual e histórica, na condição de um conceito aberto. Assim, a democracia terá formas diferentes de ser concebida e vivida no decorrer do tempo, em um mesmo lugar e população. Acrescento, ainda, às minhas primeiras delimitações analíticas de democracia, a concepção bidimensional de democracia desenvolvida por Borón em seu livro “Estado, Capitalismo e Democracia na América Latina”, de 1994:

[...] concebemos como um projeto indivisível que repousa em duas exigências: por um lado, um conjunto de regras "certas" do jogo que permita institucionalizar - e provisoriamente resolver - os antagonismos sociais e chegar a resultados "incertos", nem sempre necessariamente favoráveis aos interesses das classes dominantes; por outro, a democracia também contém uma definição da "boa sociedade" que, dialeticamente finaliza no socialismo. Essa postulação se articula em torno de dois eixos: a igualdade concreta dos produtores e a liberdade efetiva dos cidadãos. (BORÓN, 1994, p. 8).

Aqui se encontra uma conceituação de democracia que abrangeria uma dimensão procedimental e uma outra dimensão a que eu denomino de emancipatória. Em uma linha de raciocínio que pretende ampliar os horizontes democráticos, Borón (1994) destaca, na mesma obra, uma afirmativa do cientista político argentino José Nun sobre uma concepção qualitativamente mais abrangente de democracia que julgo pertinente citar:

Acontece que uma coisa é conceber a democracia como um método para a formulação e tomada de decisões no âmbito estatal; e outra bem distinta é imaginá-la como uma forma de vida, como um modo cotidiano de relação entre homens e mulheres que orienta e que regula o conjunto das atividades de uma comunidade. Estou aludindo ao contraste entre uma democracia governada e uma democracia governante, isto é, genuína (José Nun *In* BORÓN, 1994, p. 9).

Estabelecidas essas primeiras impressões sobre democracia, farei, a partir daqui, uma incursão mais profunda no imaginário democrático, desta feita, sob o olhar crítico da marxista Wood (2011) que toma lugar privilegiado nesse capítulo, por me identificar com sua concepção de democracia e por ela articular perspicazmente suas concepções de democracia com as demais categorias em estudo.

É importante dizer que me reportarei, especialmente, ao livro “Democracia contra capitalismo” da marxista Wood (2011). Esse livro discute uma democracia vinculada à inserção dos indivíduos no mundo do trabalho, estabelecendo, assim, a articulação entre economia e política. É importante atentar que para ela o exercício da cidadania está diretamente vinculado ao lugar social dos indivíduos, que necessariamente, passaria pelo trabalho (WOOD, 2011).

Wood (2011) traz significativas contribuições para a questão democrática. Ela faz um cotejo entre a democracia clássica ateniense e a democracia moderna, mostrando como a democracia moderna processou e modificou o espírito democrático da experiência grega:

Na antiga democracia ateniense [...], o direito à cidadania não era determinado pela condição socioeconômica; mas o poder de apropriação e as relações entre as classes eram diretamente afetados pela cidadania democrática.

[...]

Na democracia capitalista, a separação entre a condição cívica e a posição de classe opera nas duas direções: a posição socioeconômica não determina o direito à cidadania - e é isso o democrático na democracia capitalista -, mas, como o poder do capitalista de apropriar-se do trabalho excedente dos trabalhadores não depende da condição jurídica ou civil privilegiada, a igualdade civil não afeta diretamente nem modifica significativamente a desigualdade de classe - e é isso que limita a democracia no capitalismo (WOOD, 2011, pp. 183, 184).

Assim, na democracia moderna, a cidadania não interfere significativamente nas relações de classe. Ao contrário, as relações de classe restringem a cidadania. Logo, essa democracia não se apresenta como um obstáculo às relações capitalísticas, alicerçadas na desigualdade: “A desvalorização da cidadania decorrente das relações sociais capitalistas é atributo essencial da democracia moderna” (WOOD, 2011, p.183).

Sobre democracia formal, lê-se em Wood (2011):

Então o capitalismo tornou possível conceber uma "democracia formal", uma forma de igualdade civil coexistente com a desigualdade social e capaz de deixar intocadas as relações econômicas entre a "elite" e a "multidão trabalhadora" (WOOD, 2011, p.184).

Para Wood (2011), o próprio conceito de democracia estaria equivocado ao caracterizá-la, etimologicamente, como governo de um segmento social, mais especificamente dos pobres, o “demos”. Esse termo teria se originado de grupos antidemocráticos que atribuíam a um governo democrático o governo de pobres sobre ricos, mesmo que aqueles fossem a minoria. Essa concepção, segundo Wood

(2011), foi reforçada pela filosofia aristocrática de Sócrates e Platão, não sendo coincidência que os mesmos filósofos fossem tão celebrados pelas culturas capitalistas ocidentais, séculos depois (WOOD, 2011).

Para Wood (2011), não seria adequado, etimologicamente, relacionar governo dos pobres (*demos* em seu sentido social) ao conceito de democracia. Para ela, o conceito de democracia devia ser ligado ao governo da maioria, ou governo do povo. Entretanto, esse povo seria identificado à maneira clássica – como uma comunidade ativa de cidadãos. Acredito que seria esta a definição mais aproximada da democracia, em sua forma original, à luz das categorias trabalhadas por Wood (2011).

Para dar conta dessa limitação simbólica, no que diz respeito à conceituação de democracia a partir dos parâmetros etimológicos, Wood (2011) então chamará atenção a um princípio democrático que traduziria melhor esse espírito da democracia ateniense: *isegoria*, isto é, o da igualdade de fala. O direito de dizer o que pensa e deseja seria o primeiro passo para o exercício prático e consciente da cidadania, pois não seria o puro ativismo e, sim, uma ação fruto de reflexão anterior. O que mais distinguiria um ato humano senão uma ação refletida e consequente sobre seus atos? É notório como Habermas tem celebrado o valor do discurso nas esferas de decisão das políticas públicas na vida da cidade (HABERMAS, 1980; 1984; 1993).

Até porque a história político cultural grega é marcada pela força da palavra e da argumentação. Vernant (1981) esclarece que a *pólis* nasce da construção da cidade ao redor da *Ágora*, onde eram postas as questões para discussão. A cidade é, portanto, política e espacialmente construída a partir dos embates argumentativos, das negociações entre forças divergentes, sem que esses confrontos chegassem à violência. Para Vernant (1981), a palavra era o instrumento político por excelência e a chave de toda autoridade no Estado.

Em suas reflexões sobre democracia, Wood (2011) avança para além da etimologia, desenvolvendo toda uma argumentação analítica sobre a natureza e princípios democráticos. Por exemplo, ela denuncia, os perigos oriundos de uma supervalorização equivocada do princípio democrático da pluralidade. Esse perigo consistiria, hoje, na celebração exagerada do pluralismo em reconhecer todo tipo de diferença, mesmo que esse reconhecimento seja o de naturalizar as diferenças

sociais: miséria e riqueza poderiam ser apenas situações sociais diferentes, não cabendo erradicar tal diferença (Wood, 2011).

Mas, como disse, sua denúncia vai mais fundo. Wood (2011) desmascara o espírito do capital hodierno que, ao mesmo tempo, que celebra essa “pluralidade” cruel em nome da democracia, consolida uma “unidade sistêmica”, não menos desumana:

[...] representa o definitivo "fetichismo do produto" o triunfo da "sociedade de consumo", em que a diversidade de "estilos de vida", medida pela mera quantidade de mercadorias e padrões variados de consumo, mascara a unidade sistêmica oculta, os imperativos que criam a diversidade enquanto impõem uma homogeneidade maior e mais global (WOOD, 2011, p. 223).

Wood (2011) vai argumentar que outros princípios democráticos, hoje festejados, como a flexibilidade (tolerância), bem comum, emancipação de gênero, igualdade racial, paz, saúde ecológica, cidadania etc. foram distorcidos para legitimar a lógica totalizante e desumana do capital (WOOD, 2011).

A concepção de democracia que se tem, no tempo presente de liquidez e fragmentação, focalizaria somente o poder político, apelando, então, para um tipo de “cidadania passiva”, que se limitaria a proteger os direitos individuais contra a ingerência de outros, especialmente do Estado, onde a política é algo para ser exercida por representação e a sua participação política se resume ao voto e às lutas em seus próprios nichos de trabalho. A distribuição de poder social, a distribuição de poder entre as classes não é nem de longe esboçada (WOOD, 2007).

Wood (2011) deixa claro que capitalismo e a democracia, radicalmente concebida, são antitéticos. Contudo, quando me refiro à democracia do tipo liberal, penso que a democracia não só foi compatível com o capitalismo, como o fortaleceu, ao dar legitimidade e ferramentas de ação ideológicas que dispensaram o uso de ferramentas coercitivas⁴⁵. E, mais, quando as ferramentas coercitivas – polícia e exército – foram usadas para atender aos interesses de grupos hegemônicos, muitas vezes estes aparelhos de repressão não foram contestados pelos demais grupos sociais, por estarem a serviço dos propalados princípios democráticos. É o caso da apatia de muitos frente à intervenção americana em outras nações, sob a desculpa de estarem “salvaguardando a democracia no globo”.

Nessa dissertação, ao falar de democracia radical, ou de “alta intensidade” (SANTOS, 2007), estou me referindo à democracia que Wood (2011)

⁴⁵ Isso foi o que coloquei anteriormente na Introdução, segundo o pensamento de Santos (2003).

deixou claro que não se compatibiliza com o capitalismo. Aquela, alicerçada no princípio da *isegoria* em que ser cidadão era tomar parte dos assuntos da polis, ter direito igualmente a fala, sem se levar em conta sua posição social. É a democracia em que a participação política vai interferir tanto na vida econômica como na social e não se visualizava, conseqüentemente, uma distinção entre Estado e cidadão. E quando eu quiser me referir à democracia comumente entendida, aquela em que a desigualdade social é naturalizada como uma manifestação da pluralidade, a adjetivarei de “liberal” ou de “baixa intensidade” (SANTOS, 2007).

3.4 O Brasil no contexto do capitalismo: uma configuração panorâmica de marcos históricos.

E onde se encaixaria o caso brasileiro nessa reflexão? Nesse momento, oportuno uma reconstrução, uma panorâmica, histórico-crítica de alguns dos mais importantes elementos da trajetória econômica e social brasileira.

Carvalho (2007) teoriza que vive-se um novo momento na expansão capitalista ao qual denomina de “mundialização do capital com dominância financeira” em que o Estado é intimado a “ajustar-se” a essa nova realidade. Trata-se de um “Estado Ajustador” que desenvolverá uma nova forma de intervenção denominada de “neo-intervencionismo⁴⁶”, explica Carvalho (2007). O Estado brasileiro hoje, na segunda década do século XXI, é exemplo disso, pois mesmo atravessando e “aplicando”, veementemente, políticas neoliberais que preconizariam um Estado Mínimo, este, o Estado Brasileiro, se manteve intervencionista, mesmo que para patrocinar as políticas financeiras do Capital (CARVALHO, 2007).

Sobre a sujeição do desenvolvimento brasileiro ao mercado, Araújo (2000) lamentará o fato de ser um Estado “fazedor” e não “regulador”. E explicita: fazedor de grandes obras e políticas governamentais, posto que este “Estado autoritário e centralizador” é, para a concepção tradicional brasileira, governo e não

⁴⁶ Segundo *Franco Martínez Mont, consultor político guatemalteco*: “O neointervencionismo pode conceber-se como aquela doutrina geoestratégica que faz uso de ações castrenses e/ou práticas de soft power – diplomacia, conserto de nações, indústria do entretenimento (CNN) –, que através da história tem sido executadas pelo Estados Unidos de maneira direta e indireta para invadir territórios em disputa; saquear recursos naturais — ouro, petróleo, água e urânio —; cooptar democracias progressistas/nacionalistas e colonizar os imaginários, formação e conhecimento dos subjulgados. Internet: http://www.prensalibre.com/opinion/Neointervencionismo_0_986301374.html. Acessado em 03/09/13.

um ente perene que dialoga com a sociedade, em que o governo seria um ente transitório.

Antes, têm-se a noção restrita e limitada que confunde Estado e governo, o que traria consequências à sociedade. Dentre elas, a falsa noção – diga-se de passagem, conveniente para as elites – de que o que é público, feito pelo Estado, é do governo e não dos cidadãos. E pior, de que políticas públicas, já que advindas desse Estado, são vistas como benefícios, dádivas do governo para o povo e não direitos do povo. Daí não é de se estranhar que se denomine de “beneficiários” os sujeitos passivos das políticas públicas, reforçando o imaginário de dependência e apartamento entre governo e governados, deixando latente que povo não governa (democracia), mas, no máximo escolheria quem lhes subjugaria. Essa última reflexão mostra a fragilidade brasileira enquanto sociedade civil e indica que se trata de um Estado em ampliação, em um processo de ocidentalização, usando as categorias gramscianas (COUTINHO, 1994).

Araújo (2000) alerta que um Estado centralizador, dirigente, intervencionista como o Brasil, caracteriza-se também pela concentração das decisões nas mãos de poucos. Logo, mais suscetível à intervenção de *lobbies*, consequentemente direcionando seus recursos e políticas – incluindo-se aqui as públicas – para interesses outros que não os da grande massa populacional. Assim, pode-se concluir que, no caso brasileiro, o Estado orienta, predominantemente, suas políticas públicas em prol da expansão do capital que, por sua vez, atenda aos interesses de elites nacionais e internacionais, promovendo assim uma acumulação privada e jamais pública, no qual essas mesmas elites encontram na Constituição escoro legitimante de suas intervenções na elaboração e implementação das políticas públicas (ARAÚJO, 2000).

Contudo, o movimento de ampliação do Estado brasileiro teria vindo a reboque dos interesses das elites, como tem mostrado a história do processo de formação do Estado brasileiro.

Ao fazer uma linha temporal do processo de constituição do Estado brasileiro percebe-se que esse processo é marcado por revoluções⁴⁷ vindas de cima (política do tipo *up down*): elevação à Reino Unido à Portugal – ou seja, status de Estado – em 1808; proclamação da Independência em 1822; abolição da

⁴⁷ Em verdade, tem-se em curso, em termos gramscianos, seria um processo de revolução passiva, isto é, partindo dos grupos dominantes (COUTINHO, 1994).

escravatura em 1888; proclamação da República em 1889; Revolução de 1930; Revolução de 1937; Revolução de 1964, dentre outras “conquistas”. Sem perder o pano de fundo econômico, são ajustes que atendem às exigências do mercado externo, que estavam umbilicalmente relacionadas com essas transformações, aliás, que davam ritmo a elas.

Exemplifico, dentre os fatos históricos acima listados, com a Abolição da Escravatura. Fernandes (2005) lamenta por ela se caracterizar “numa revolução social dos brancos e para os brancos”, pois quando a escravidão fora combatida não era ela o alvo, antes se procurava expandir por todos os meios a economia de mercado interno que, por sua vez, era impulsionada pelo mercado internacional (FERNANDES, 2005).

Quanto ao processo histórico de formação do Estado brasileiro, retorno ao “ponto zero” e me pergunto se o interesse da viagem de Cabral era a busca de novos caminhos para as Índias, ou era de novas terras a serem exploradas ou, ainda, e menos provável, se tudo não teria passado de um acidente de percurso que visava, de qualquer modo, uma das duas alternativas anteriores. Logo, foi um impulso de matiz material – econômica – que teria levado à exploração do Brasil. Em meio a essa reflexão vem a afirmativa de Furtado sobre a predominância da dimensão econômica sobre as demais dimensões da vida social:

Poucas vezes na História humana uma formação social terá sido condicionada, em sua gênese, de forma tão cabal por fatores econômicos (Celso Furtado *In* ARAÚJO, 2009, p. 177).

A exploração portuguesa foi, inicialmente, caracterizada pela extração de produtos naturais, seguida e concomitante a uma exploração agrícola monocultora. Em ambas explorações, o abuso e o descaso com o ambiente e, em especial, com os habitantes originais locais foi o pano de fundo do cotidiano dessa “Nova Terra”⁴⁸: a Terra de Santa Cruz.

Por todo esse período, séculos XVI até quase todo século XIX, em meio a uma sociedade híbrida em sua composição étnico-cultural e agrária em sua estrutura, praticou-se uma técnica de exploração econômica escravocrata, exploratória sem interesse em fincar raízes, sem interesse de uma real colonização.

⁴⁸ Apego-me a essa expressão topográfica “Terra” para me remeter ao Brasil. A escolha foi propositada por representar os fins buscados pelo colonizador.

É evidente no caso brasileiro uma dependência ao mercado externo antes mesmo de seu “achamento”. Furtado também denunciará que, desde sua gênese, o Brasil é caracterizado por essa dependência:

[...] a Colônia, desde a sua formação, não é mais que uma grande empresa produtora de bens tropicais destinados a alimentar o comércio português [...]. O centro de gravidade da economia do País estará fora (Celso Furtado *In ARAÚJO*, 2009, p. 178).

O sistema colonial organizava-se em todas as suas dimensões (fiscal, financeira, política e legal) para drenar as riquezas de dentro para fora, denuncia Fernandes (2005). O que ficava nas mãos do produtor colonial não era um excedente gerado por essa forma de capitalização, mas uma espécie de remuneração, retirando da lavoura qualquer poder de dinamização da economia interna. Esse regime de remuneração atava as mãos do único fator humano que poderia fomentar algum processo socioeconômico que resultasse em uma maior autonomia nacional – o senhor de engenho –, conclui Fernandes (2005).

No Brasil, após a formação de um Estado nacional no século XIX, gradualmente, uma parcela crescente de senhores rurais é projetada no cenário econômico e político das cidades. Eles tenderam a urbanizar as cidades, primeiro com a motivação de “modernizar”, que, por sua vez, começou a ser povoada de indivíduos assalariados, profissionais liberais ou não, especialmente de negociantes, funcionários públicos, banqueiros, empresários de indústrias de bens de consumo e artesãos autônomos que começariam a se investir de um espírito burguês.

É a partir dos anos 1930 que o Brasil processa uma transformação mais evidente. Enquanto nos anos 1920, o Brasil era uma economia agrícola, de base primário-exploradora, sessenta anos depois, o Brasil firmara-se como uma das economias industriais mais dinâmicas do globo. Nesse processo inverte-se a percentagem da população rural em relação à urbana de 70% por 30%, respectivamente em 1920, para 30% por 70%, em 1980.

O ano de 1945, pondera Coutinho (2008), é uma data que o Brasil começa a dar sinais mais visíveis de um movimento de ocidentalização que partiria de grupos organizados da sociedade civil que se desenvolveram décadas antes, a exemplo do Partido Comunista. Esses mesmos grupos da sociedade civil no decorrer dos anos se arregimentam, mesmo após o golpe que tentou sufoca-los em

1964⁴⁹, especialmente na década de 1970. Esse movimento ocidentalizante desemboca nas “Diretas Já”, anistia e nas eleições de 1985, materializando-se legalmente com a Constituição Federal de 1988 (COUTINHO, 2008).

Sobre o final dos anos 70 do século passado, Carvalho (2007) fala de uma “renovação da cultura política brasileira”, com a ebulição da sociedade civil organizada e seus movimentos populares de massa. Foi posta em pauta na agenda social nacional, desta vez sob pressão “de baixo”, questões como democracia, direitos humanos, cidadania. A sociedade civil cresce em um movimento claro de “ampliação do Estado”, isto é, de “ocidentalização”, em meio a um aparente paradoxo, posto estar sob um regime ditatorial e em um Estado que não abandona sua postura dirigente e interventora. Afinal, Gramsci não havia definido como ocidental um Estado com características opostas ao Estado oriental. Logo, a sociedade política continuaria forte, a alteração fundamental concentrava-se na sociedade civil, que não seria mais “gelatinosa”, fraca, e, portanto, teria uma força de pressão e de decisão maiores (COUTINHO, 1989).

Em resumo a este breve esquema do desenvolvimento capitalista no Brasil até o final do século passado recupero um esquema de Fernandes extraído do livro “Revolução Burguesa no Brasil” (2005), qual seja, a distinção de três fases do desenvolvimento capitalista no Brasil: 1ª fase – a eclosão de um mercado capitalista moderno – período que denomina de “fase de transição neocolonial”, caracterizada pela abertura dos Portos às Nações Amigas em 1808 até a crise do sistema de produção escravista em meados do século XIX; 2ª fase – a formação e expansão do capitalismo competitivo, caracterizada pela consolidação e expansão do mercado capitalista moderno, por um fortalecimento da economia urbano-comercial, que se estende até meados do século XX; 3ª fase – a fase da irrupção do capitalismo monopolista, caracterizada pela reorganização do mercado e da produção industrial, adquirindo caráter estrutural após o golpe de 1964.

⁴⁹ A ditadura não contava com o apoio (posta que não é “hegemônica”) de parte da sociedade civil, como era típico dos movimentos facistas, ela estava “porosa” à guerra de posição, mesmo que na “clandestinidade” o Estado reconhecia e dialogava com essas forças e movimentos da sociedade civil (Coutinho, 2008, p.122).

Fernandes (2005) afirma que a interferência do mercado mundial, especialmente o mercado externo hegemônico inglês⁵⁰, será fundamental para o desenvolvimento capitalista nacional tanto na sua primeira fase, a do capitalismo moderno, como para a segunda fase competitiva:

A passagem da satelização colonial para a satelização pelos mecanismos do mercado requeria que isso acontecesse, pois se impunha que a economia interna se articulasse, institucionalmente, tanto ao mercado mundial quanto ao mercado hegemônico externo, o que pressupunha a absorção de estruturas econômicas aptas a produzir o desenvolvimento de tipo capitalista inerente a esses dois mercados. (FERNANDES 2005, p. 265).

O que se buscava não era impor controles internos indiretos à organização e ao funcionamento das economias capitalistas emergentes. Mas constituir condições de controle externo que pudessem submeter o comércio “internacional” dessas economias a um condicionamento indireto, regulado pelos interesses econômicos e políticos da nação capitalista hegemônica. (FERNANDES 2005, p. 274).

A primeira fase se caracteriza ainda, conforme Fernandes (2005), pela monopolização da cidade das funções de centro estratégico de reaplicação do excedente econômico e de foco de integração do mercado interno. Funções antes desempenhadas pelo campo:

[...] a cidade sai do marasmo econômico e passa, com vigor crescente, satelitizar tanto o fluxo e o crescimento do comércio interno quanto à produção escravista em geral. (FERNANDES, 2005, p. 266).

A segunda fase terá como características também, segundo Fernandes (2005), uma certa inalterabilidade das relações escravagistas em um primeiro momento:

A cidade convertia-se em polo dinâmico do crescimento capitalista interno sem necessitar estender ao campo qualquer desdobramento da revolução urbana. [...] revolução urbana significava, pura e simplesmente, lançar o peso do desenvolvimento capitalista sobre o trabalho escravo e o regime de produção escravista. (FERNANDES, 2005, p. 269).

As exigências, tanto internas como externas, do padrão de desenvolvimento inerente ao capitalismo comercial exigia a extinção do trabalho escravo e a universalização legal do trabalho livre. Porém, o Brasil atende a essas últimas exigências de forma flexível – a partir de uma “articulação” de um setor arcaico pré-capitalista e um setor novo capitalista (FERNANDES, 2005). Por isso Fernandes (2005) fala de um “processo de urbanização de longa duração”. Entretanto, as transformações rumo a um capitalismo dependente foram ocorrendo:

⁵⁰ “Foi também a Inglaterra a primeira a ver o surgimento de um sistema capitalista e a criar uma forma de imperialismo movido pela lógica do capitalismo” (WOOD, 2014, p. 65).

O controle indireto das relações comerciais já não era suficiente. Era preciso ir mais longe, implantando, pelo menos na parte mais rica e avançada da periferia, controles econômicos que pudessem operar através do desenvolvimento institucional da livre empresa, em todos os níveis do comércio e, progressivamente, do movimento bancário e da produção que o fluxo comercial-financeiro exigisse (FERNANDES, 2005, p. 273).

Logo, segundo Fernandes (2005), a empresa privada que se desenvolvia à época centralizava as operações. Não operava de fora para dentro, mas a partir de dentro e isso permitia dissimular os interesses reais que se desdobravam de fora para dentro:

De um lado, o desenvolvimento induzido de fora acelerava a revolução econômica no setor novo, porém em termos de requisitos limitados, pois o que entrava em jogo não era o *desenvolvimento capitalista* em si mesmo, mas a adaptação de certas transformações da economia brasileira aos dinamismos em expansão das economias centrais. [...] Ele provocava uma revolução econômica autêntica. Contudo, projetando-a no âmago das relações de dependência constantes [...]. (FERNANDES, 2005, p. 277).

Nessa segunda fase, continua Fernandes (2005), o capitalismo comercial aparece primeiro. Com o passar dos anos, atinge um nível de concentração que possibilitará o surgimento do capitalismo industrial. Na última década do século XIX até a crise de 1929, a industrialização passa por um ciclo de expansão que compreende a substituição mais ou menos rápida da produção artesanal e da produção intersticial pela produção sistemática. O padrão de desenvolvimento capitalista brasileiro se caracterizava, segundo Fernandes (2005), por uma economia capitalista competitiva duplamente articulada: internamente, por uma articulação entre os setores arcaico (latifundiário) e moderno (urbano-industrial) e, externamente, pela articulação entre o complexo econômico agrário-exportador com as economias capitalistas centrais. Entre o fim da Primeira Guerra Mundial e o Estado Novo, o capitalismo competitivo atingiu seu apogeu sob essa dupla articulação, conforme Fernandes (2005). O autor se refere ao segundo surto industrial que afetou a produção de bens de base, evidenciou o aprofundamento do capitalismo no campo e foi marcado por um novo estilo de associação das oligarquias agrárias (República Café com Leite) com o capital financeiro, a exemplo da política de defesa dos preços do café. Nesse momento, a presença de um Estado intervencionista na economia é materializada especialmente pela criação da Petrobrás e pela indústria de Volta Redonda, afinal a infraestrutura de um complexo sistema de produção industrial não poderia, conforme o autor, ter sido levada a cabo

exclusivamente por esforços da iniciativa privada nacional ou estrangeira (FERNANDES, 2005). Contudo, sobre essa intervenção estatal é importante registrar:

Os empresários – mesmo os que se proclamavam “nacionalistas” e “protecionistas” – reagiram discretamente aos imperativos de romper com a dupla articulação. [...] Onde o Estado se interpôs de permeio, relutaram em compartilhar responsabilidades e, principalmente, só deram anuência total quando ficou patenteada sua capacidade de destituir o Estado de real autonomia de ação, o que convertia os interesses privados, nacionais e/ou estrangeiros, nos grandes beneficiários diretos e indiretos do “intervencionismo” econômico estatal. (FERNANDES, 2005, p. 287).

O capitalismo monopolista se desenvolve nos países centrais ainda na primeira década do século XX. A Revolução Russa, mesmo que limitada, a princípio, a um “socialismo num só país” (FERNANDES, 2005), abre azo a se pensar em um padrão civilizatório alternativo. Isso representou, segundo Fernandes (2005), uma aceleração histórica em favor do capitalismo monopolista. Em países periféricos como o Brasil, restou ao capital se utilizar de uma estratégia de “penetração segmentada, como técnica de ocupação do meio, de alocação de recursos materiais e humanos, ou de controle econômico” (FERNANDES, 2005). Por meio dessa estratégia grandes corporações se instalaram nas periferias, como o Brasil, assumindo controle significativo da exploração e comercialização internacional de matérias-primas, da produção para o mercado interno, do comércio interno, bem como das atividades financeiras (FERNANDES, 2005). Aqui no Brasil se destacam às corporações referentes à produção e fornecimento de energia elétrica, as de operação de serviços públicos (transporte, telefonia etc.), as de exportação de produtos agrícolas e derivados, as de produção de bens de consumo perecíveis, semiduráveis e duráveis para o mercado interno, as de loteamento de terrenos e imóveis para fins agrícolas, as de comércio interno, as de operações de créditos (bancos) e as de projetos de desenvolvimento agrícola ou urbano (FERNANDES, 2005).

Mas foi no plano político, afirma o autor, que surgiu a “impulsão fundamental” ao processo de neocolonização. O fim da Segunda Guerra marca o início de uma nova era geopolítica, afinal “sem estabilidade política não há cooperação econômica” (FERNANDES, 2005).

Para trazer condições de estabilidade política, reprimir protestos contra os males da economia, conjurando o “perigo comunista”, elevar o poder político de

decisão e controle das burguesias e dos governos pró-capitalistas das nações-periféricas como o Brasil, foi desencadeado pelas economias centrais vários projetos de assistência econômica, financeira, tecnológica, policial-militar, educacional, sindical, hospitalar, dentre outros (FERNANDES, 2005).

Na década de 1950 o capitalismo monopolista se firma no país, afirma Fernandes (2005). Após a consolidação dos governos militares no poder, as grandes corporações puderam contar com uma política econômica que harmonizou a vontade empresarial com a ação governamental (FERNANDES, 2005). É importante chamar a atenção, segundo o autor, que a iniciativa privada interna e o Estado procuraram adaptar a ordem econômica emergente ao padrão civilizatório inerente ao capitalismo monopolista e não tão somente à vontade das corporações internacionais (FERNANDES, 2005). Apesar desse esforço, Fernandes (2005) deixa claro:

O essencial, do ponto de vista sociológico, parece ser situar a irrupção do capitalismo monopolista de acordo com sua estrutura íntima: um desenvolvimento capitalista provocado na periferia pelas economias centrais e, portanto, extensa e profundamente induzido, graduado e controlado de fora.

[...]

Sob o capitalismo monopolista, o imperialismo torna-se um imperialismo total. Ele não conhece fronteiras e não tem freios. Opera a partir de dentro e em todas as direções, emquistando-se nas economias, nas culturas e nas sociedades hirspedeiras. A norma é: “o que é bom para a economia norte-americana é bom para o Brasil”. (FERNANDES, 2005, pp. 313, 320).

Fernandes (2005) lamenta, assim, que, em nenhuma dessas três fases, rompeu-se com a dependência econômica, sendo marcadas pela “satelização imperialista da economia interna” – ao que seu contemporâneo Celso Furtado chamou de “deslocamento do centro dinâmico” (2009) – e por uma extrema concentração de renda (FERNANDES, 2005).

Dando sequência histórica a essa sinopse, no século XXI, conforme Araújo (2000), vive-se uma conjuntura diferente das anteriores, apesar de estar sob a mesma lógica de não diferenciar desenvolvimento nacional com desenvolvimento econômico.

Em meio a processos de ajuste ao capitalismo financeirizado, no início do século XXI, o Brasil posiciona-se no “olho do furacão”: o País “transformou-se em plataforma internacional de valorização financeira” (PAULANI, 2012a), tomando lugar mais ao centro no processo mundial de globalização do capital financeiro.

Fala-se até de subimperialismo⁵¹ por parte do Brasil em relação a países latinos e africanos, conforme provocação recente da mesa “Posição brasileira no contexto latino-americano”, no seminário da RUPAL em outubro de 2012.

Essa inserção que se inicia no final do século XX de forma passiva, conforme Paulani (2012a), foi sendo substituída por uma forma de inserção ativa ainda nos anos 1990 no governo Collor. No entanto, essa inserção ativa ocorre com maior intensidade no governo de seu vice, que o sucedeu após seu *impeachment*, Itamar Franco, ao elaborar e efetivar o Plano Real.

No curso dessa inserção brasileira ao capitalismo mundializado, no início da segunda década do século XXI, é circunscrito pelo governo e grande parte da mídia um quadro otimista do País, alicerçado nos seguintes elementos: a performance da economia brasileira após a deflagração da crise financeira em 2008; o crescente peso econômico do Brasil na América do Sul que representa sozinho mais de 50% do produto interno bruto (PIB) regional; a sua participação no grupo de países emergentes (BRICS) e as alterações no perfil distributivo com a emergência da “nova classe média”⁵² (CARVALHO, 2012).

No entanto, bastaria, à época, se aprofundar o olhar um pouco mais para enxergar, tão somente a clivagem dos interesses entre sociedade política e sociedade civil, nesse movimento de avanços e recuos da “ocidentalização” do Estado, mas antes de tudo, perceber que o Brasil não estava tão bem assim.

A esse respeito, resgato observações argutas feitas por Carvalho (2012) sobre o último elemento do quadro otimista descrito anteriormente – a redução da pobreza:

É incontestável a melhoria dos indicadores sociais neste contexto conjuntural de crescimento da economia, permitindo a estratégia de ampliação do consumo interno. No entanto, é importante salientar o que analistas denominam o paradoxo brasileiro da redução da pobreza: o próprio desenvolvimento do segundo mandato do governo Lula e do governo Dilma impulsiona novos processos de produção e reprodução da miséria e da pobreza. Podemos mencionar os processos de expropriação de setores da população – inclusive indígenas e populações tradicionais – atingidos pelo avanço da mineração e do agronegócio. Da mesma forma, elencamos os

⁵¹ Subimperialismo seria uma replicação do imperialismo global em escala regional.

⁵² Conforme Carvalho (2012) o governo, neste contexto do início da década do século XXI, investe na chamada política de redução de pobreza por meio de algumas políticas básicas: a elevação do salário mínimo, cerca de 60 milhões de brasileiros, diz Carvalho, tiveram 50% de acréscimo real de seus salários. A este elemento, junta-se uma política de acesso ao crédito, (empréstimos consignados) e de programas assistências de redistribuição de renda (Bolsa Família) (Carvalho, 2012).

processos de deslocamento e desposseção decorrentes da especulação e dos grandes projetos de renovação urbana, relacionados com os megaeventos esportivos de 2014 e 2016 (CARVALHO, 2012).

E, a partir de 2011-2012, agravando-se em 2013-2014, o governo Dilma Rousseff se vê diante de dificuldades, com a crescente diminuição dos índices de crescimento, elevação dos patamares de inflação, diminuição de superávit primário, déficit na conta corrente. Instaura-se, então, uma fase de recessão, a exigir ajustes! (CARVALHO, 2015b).

Ao longo desse processo de ajuste estrutural brasileiro, Paulani (2012a) explicita que, a partir de 1990, são tomadas medidas para transformar o país em potência financeira emergente com as seguintes políticas e mecanismos: estabilização monetária; abertura financeira ao capital estrangeiro; internacionalização do mercado de títulos de dívida; adoção de políticas monetárias com o controle dos juros por meio de taxas de juros bastante elevadas e políticas fiscais que visam o superávit primário ao controlar gastos com saúde, educação, salários, gerando poupança para pagar aqueles títulos que estão nas mãos dos investidores. Acrescente-se a isso as “reformas estruturais”, que alteraram o sistema previdenciário (privatização da previdência), regida pela lógica da mercantilização, pois, nesse regime de capitalização, os direitos dos credores, não importa se públicos ou privados, nacionais ou estrangeiros, está à frente de quaisquer outros (PAULANI, 2012a).

São as estratégias neoliberais sob um capital financerizado e globalizado que vêm dando ritmo e rumo ao desenvolvimento nacional e, conseqüentemente, às suas políticas públicas. Isso não quer dizer que as demandas sociais, especialmente advindas dos movimentos populares e da sociedade civil organizada não venham sendo levadas em conta na elaboração das políticas públicas. O que se quer destacar é que neste capitalismo neoliberal as políticas públicas estão sujeitas à lógica da expansão e da internacionalização do capital.

O modelo de governo neoliberal que teve início aqui no Brasil ainda com as primeiras privatizações no governo Collor e seu ápice nos governos de Fernando Henrique Cardoso (FHC), após a crise financeira desencadeada no mercado imobiliário americano em 2008, chama o Estado a uma maior intervenção no mercado, como era de se esperar à luz do pensamento de Clauss Offe⁵³ (Offe *In* SOUSA, 2012). Essa nova postura assumida pelo Brasil pede reconfigurações em

⁵³ “Assim, para Offe, o Estado se desenvolve em razão das crises periódicas da produção capitalista, através da sua interferência como mediador, ou administrador dessas crises” (SOUSA, 2012).

seu governo que passa a radicalizar as políticas anteriores de matizes sociais⁵⁴ e reduzir os impactos das políticas liberais⁵⁵ o que parece, a olhos desavisados, ser fruto exclusivo de uma ampliação do Estado, de uma pressão advinda da sociedade civil brasileira.

Esta fase de transição carrega consigo mais características de complementaridade entre esses regimes, posto que no regime anterior, dos governos de matizes neoliberais, a desregulamentação promoveu uma “transferência gigantesca de capitais da esfera produtiva para a especulativa” (SADER, 2011) os governos que se seguiram até os dias atuais põe a economia brasileira em relação ao mundo como uma:

“emergente plataforma financeira, mais precisamente, plataforma internacional da valorização financeira, a garantir ganhos inigualáveis, os maiores ganhos do mundo, mediante elevação das taxas de juro, no âmbito de uma política monetária e cambial de ajuste” (CARVALHO, 2012).

Esse “continuísmo” com pífio crescimento⁵⁶ é marcado por políticas públicas materializadas na expansão da dívida interna pública por meio da manutenção de altas taxas de juros, sobrevalorizando a moeda nacional, desencadeando um processo de substituição da produção local por importações de produtos de alto valor agregado⁵⁷. Em contrapartida, há uma demanda excepcional de commodities metálicas e agrícolas⁵⁸, mascarando o delicado quadro da balança comercial que protagonizou, em 2011, um recorde histórico⁵⁹, mas primarizando a pauta exportadora (MOREIRA; ALMEIDA, 2012).

⁵⁴ A título de exemplo temos a unificação, para incrementação, das políticas redistributivas do Bolsa Escola com o Bolsa Família.

⁵⁵ Cessa, por exemplo, a corrida de privatizações e criam-se e/ou fortalecem agências reguladoras etc.

⁵⁶ No mês de janeiro de 2013 a consultoria britânica Economist Intelligence Unit (EIU) divulgou que a média de expansão esperada para a economia brasileira no triênio 2011-2013 é de apenas 2,4% - o menor da América do Sul.

⁵⁷ Queda da exportação de manufaturados no Brasil de 59,7% em 2000 para 36% em 2010 (MOREIRA; ALMEIDA, 2012).

⁵⁸ Especialmente para China, nosso “motor”: “a crescente presença comercial da China a afirmar-se como alternativa para a América latina no enfrentamento da crise. Em verdade, nesta nova temporalidade do capital, no século XII, a China afirma-se como a maior exportadora e segunda maior importadora do mundo, com extraordinária demanda por produtos primários agrícolas e minerais” (CARVALHO, 2012 b).

⁵⁹ US\$ 226,2 bilhões, superando em 24,5% a balança de 2010, mas como dito na nota 7, tendo os manufaturados representado apenas um terço dessa exportação. (MOREIRA; ALMEIDA, 2012).

Nesse cenário, Sader (2011) defende, para aproximar-se dos objetivos ideais (formais) do Estado Democrático de Direito no Brasil de uma sociedade livre, justa e solidária⁶⁰, isto é, para se realizar um movimento “ocidentalizante” mais evidente, a necessidade de um Estado muito mais democrático, mais “ampliado”,⁶¹. Não de uma redução do Estado, mas um Estado alicerçado em uma esfera pública que dê mais voz e vez a um número maior de grupos sociais (SADER, 2011).

Para Sader (2011), uma boa ferramenta para uma renovada perspectiva de Estado, de Estado ampliado, é o orçamento participativo, que, segundo este autor, caracteriza-se como “uma forma de socialização da política e de incorporação da cidadania nas decisões fundamentais do Estado” (SADER, 2011). Sobre essa afirmativa teria que fazer algumas ressalvas. Primeiro, que essa afirmativa de Sader (2011) vai de encontro ao que Wood (2011) pensa da relação Estado e democracia. Também, devo ressaltar que essa perspectiva toca mais o orçamento participativo em sua forma ideal. De fato, como abordarei no sexto segmento, o orçamento participativo em sua prática é uma política tão complexa, também devido a amplitude que toma dentro de uma cidade, que ao articular políticas democráticas distintas – participativa e representativa – traz para seu seio a complexidade e os embates típicos dessa relação entre modelos democráticos. A plasticidade que essa política pública de gestão comporta é tamanha que pode, por um extremo, ser uma ameaça ao capital. O orçamento participativo, radicalmente posto, seria incompatível com o capital. Por outro extremo, o orçamento participativo pode ser funcional ao capital. Logo, a análise que farei no sexto segmento levará a questionamentos, pistas e respostas que estão em um ponto intermédio desses dois extremos. E, mais, esse ponto não é fixo, posto que a própria política e análise são dinâmicos⁶².

No Brasil 2015, segundo Carvalho (2015), enfrenta-se um contexto de crises e de rearticulação do conservadorismo. O País está imerso em uma nova configuração do capital em crise:

⁶⁰ Constituição da República Federativa do Brasil, Art. 3º, inciso I.

⁶¹ “Ampliação” do Estado não na perspectiva mercadológica de intervenção na economia, mas pela fomentação da “Grande Política” das lutas coletivas com o povo organizado. Seria a democratização do Estado pela força da sociedade civil a exercer o controle social do Estado (CARVALHO, 2012 b).

⁶² No próximo segmento, analiso o teor democrático do Orçamento Participativo como uma alternativa para ampliar os cânones da democracia no País.

Em verdade, vivencia-se uma nova temporalidade do capital, caracterizada pela sua expansão ilimitada, pela exacerbação da liquidez, da instabilidade e da insegurança, a explicitarem-se, com intensa e dramática visibilidade, na crise do capital que irrompe no cenário mundial, nos anos finais da primeira década do século XXI. (CARVALHO, 2015, p.5).

Trata-se, conforme Carvalho (2015), de uma crise estrutural do capital, de alcance global e sistêmica, encarnada em uma crise do valor. Esta crise atinge em cheio os Estados Unidos, que, imerso em uma dívida “impagável”, que têm China e Rússia como seus maiores credores, sinaliza previsões de agressão armada. “Seu alvo principal é a Rússia e, indiretamente, a China. O pretexto é a Ucrânia” (CARVALHO, 2015). Os Estados Unidos provoca, segundo Carvalho, “unilateralmente ofensivas de guerra, com a cumplicidade ativa da União Europeia”, também imersa em uma crise sem precedentes. Seria a estratégia americana de contra-ataque à crise financeira: “é a justificativa da guerra como defesa” (CARVALHO, 2015).

Nesse contexto geopolítico, Carvalho volta-se ao caso brasileiro:

A América Latina e, especificamente, o Brasil ganham uma importância estratégica como detentores de mercadorias essenciais ao sistema do capital, especialmente os recursos naturais, particularmente o petróleo e o gás. Assim, é importante perceber o que está em jogo, no caso da Petrobrás, como alvo de privatização. (CARVALHO, 2015, p.7).

Essa conjuntura internacional do capital, portanto, explica importantes fenômenos políticos ocorridos no Brasil nos últimos meses:

Neste tabuleiro de xadrez, é importante considerar ainda as ameaças que pairam sobre governos progressistas na América Latina. De fato, está em marcha uma “restauração conservadora”, com o objetivo de pôr fim ao ciclo de governos progressistas no continente latino-americano. É emblemática a posição do governo dos EUA face à Venezuela.

[...]

O Brasil também apoia uma Nova Moeda de Reserva Internacional para complementar e eventualmente substituir o dólar. Neste cenário, o jornalista conferencista e consultor para riscos estratégicos Frederick William Engdahl alerta que a Presidenta do Brasil, país membro do BRICS, figura como o próximo alvo de Washington. E, neste sentido, não nos parece estranho o peso jogado pela grande mídia na desestabilização política do país!

[...]

E, no âmbito da oposição tem-se uma rearticulação das forças conservadoras, no sentido de barrar quaisquer políticas que impliquem em uma dimensão distributiva, atingindo privilégios das elites e classes médias. (CARVALHO, 2015, pp.7, 15).

Essa rearticulação de forças conservadoras encontra no Estado instrumento essencial para barrar políticas distributivas! Afinal, o caso brasileiro encarna, segundo Carvalho (2015), o “neointervencionismo do Estado” fruto do

importante papel representado pelo Brasil em meio a essa crise financeira, que conclamou o Estado a se fazer mais presente “enquanto eixo fundante do sistema sócio-metabólico do capital” (CARVALHO, 2015).

O impacto da atual crise nas políticas públicas é evidente, e pode comprometer a política de distribuição de renda⁶³ que vinha se processando desde o início deste século. Não somente pelo corte no ano de 2015 de 20 bilhões do orçamento, mas também devido ao pacote de medidas fiscais de ajuste (CARVALHO, 2015).

O atual quadro político e econômico nacional, acima descrito, mostra um país em transição e ebulição. As políticas públicas, em especial o OP Fortaleza, refletiram essa conjuntura e, certamente, continuarão à mercê das convulsões do mercado globalizado. Assim, todo esse processo, acima descrito, revela a dependência do desenvolvimento sócio-econômico do País ao mercado global.

Por fim, de posse das delimitações teóricas das principais categorias desse trabalho, levanto alguns questionamentos sobre a desejabilidade da democracia em uma sociedade mergulhada em valores consumistas e individualistas.

Os debates a respeito da desejabilidade da democracia datam da primeira metade do século XX. Sobre o fato, Santos (2003) esclarece:

Se, por um lado, tal debate foi resolvido em favor da desejabilidade da democracia como forma de governo, por outro lado, a proposta que se tornou hegemônica ao final das duas guerras mundiais implicou em uma restrição das formas de participação e soberania ampliadas em favor de um consenso em torno de um procedimento eleitoral para a formação de governos (Schumpeter, 1942). Essa foi a forma hegemônica de prática da democracia no pós-guerra, em particular, nos países que se tornaram democráticos após a segunda onda de democratização. (SANTOS, 2003, p. 35).

Assim, em um primeiro momento, a democracia enxergada sob uma dimensão procedimentalista, venceu o debate sobre a desejabilidade.

⁶³ [...] nos anos 2000, sobretudo no que consideramos o terceiro ciclo do ajuste, hibridizando com as políticas privilegiadoras do capital, instaura-se uma perspectiva de distribuição de renda, encarnada em políticas de redução da pobreza em seu sentido mais abrangente, sem contudo reduzir de forma drástica a desigualdade. As chamadas Políticas de Distribuição de Renda, tendo o Bolsa Família como programa emblemático, melhoram a vida de amplos segmentos mais pobres e miseráveis. (CARVALHO, 2015, p.18).

Retomo, a título de ilustração para as futuras argumentações, a questão da desejabilidade da democracia sob a forma de um questionamento: em uma sociedade de bens limitados e escassos, quem tem todas as suas necessidades e, além disso, desejos consumistas atendidos no momento em que lhe convém, anseia por um procedimento democrático? Pondo esta questão de outra forma: em uma sociedade em que a distribuição desigual dos recursos é condição para acumulação por parte de alguns, quantos desses beneficiários da distribuição desigual de bens desejam uma sociedade democrática que altere essa condição?

Não preciso ir longe⁶⁴ para perceber que a democracia, mesmo a democracia nos moldes liberais, não é objeto de consenso. Já havia posto, que há uma resistência do sistema capitalista de não permitir formas mais intensas de democracia como retroceder à regimes mais autoritários. Entretanto, o que acrescento nessa antiga discussão é que sujeitos e grupos populacionais que não têm suas necessidades materiais básicas atendidas também fazem coro, por ação e, especialmente, por omissão, aos que não desejam a democracia.

Que elementos psicológicos, sociais e materiais posso atribuir a esse fenômeno?

A apatia, o conformismo e a despolitização política já foram levantados por Tocqueville como características do homem moderno (TOCQUEVILLE, 1969). No entanto, as revoluções burguesas pelo mundo, contavam com exércitos de desvalidos e operários insatisfeitos com os antigos regimes autoritários. Na contemporaneidade, a que pese as manifestações e atos de insatisfação, já citados no início da introdução, parece que a insatisfação e mobilização é numérica e qualitativamente menor do que as ocorridas nas revoluções modernas. Ou seja, o contingente de indivíduos apáticos e despolitizados parece ter inchado nas camadas mais populares que, antes, arregimentavam as grandes revoluções burguesas.

Borón (1994), a respeito das impressões de Tocqueville acima ditas, lamenta que o homem moderno – e aqui estendo ao homem contemporâneo – é mais independente e mais impotente ao mesmo tempo. Em outras palavras, a maior liberdade não chegou a ser emancipatória, e pior, reduziu o empoderamento⁶⁵

⁶⁴ Estados fundamentalistas e grupos radicais – Estado Islâmico e Boko Haran –, especialmente no Oriente Médio e África, evidenciam um movimento contrário à democratização, a que pese às revoluções iniciadas em 2011 na Tunísia e Egito.

⁶⁵ *Empowerment* é uma expressão que nasce dos movimentos sociais americanos de negros e mulheres em que faço recortes da significação neste trabalho assumida a partir de uma publicação da ONG ActionAid Brasil

político do homem comum. Claro, que devem ser feitas considerações sobre essa liberdade ampliada. Desconfio que se trata de uma liberdade em íntima sintonia com o individualismo, liberalismo, confusão entre público e privado, bem como com a supervalorização do privado em detrimento do público, fenômenos típicos aos cânones liberais.

Sobre isso, até que ponto o espírito consumista e egoísta, típico da civilização do capital arrefeceu esse espírito conformado e apático? Se a globalização e a fetichização da mercadoria ampliada pela democratização das tecnologias da informação, afetam todas as camadas com esse espírito, até que ponto a democracia é desejada pelas camadas mais excluídas?

Tratar desses elementos da cultura política é fundamental, não apenas para atender a proposta de manter um olhar complexo nessa avaliação, mas para compreender os percursos da civilização do capital de se constituir dessa forma e

(Empoderamento e direitos no combate à pobreza. Rio de Janeiro: ActionAid Brasil, 116p.) que tratou diretamente do tema. Empoderamento seria basicamente um processo de criar poder e ganhar poder de e para os setores pobres e excluídos. Ganhar implica diminuir o poder que têm outros, redistribuir o poder e, neste sentido, é um processo conflitivo. Criar poder é gerar capacidades inexistentes e, por isso, implica claro lucro para a sociedade. É o processo de obter acesso e controle sobre si mesmo e sobre os meios necessários para sua existência. É um processo ao mesmo tempo interno (relacionado com auto-estima, autopercepção) e externo (que tem a ver com controle ou influência sobre o meio a sua volta). É pessoal e organizacional. Não pode ser feito de fora pra dentro, mas pode ser facilitado através de ações estimulantes e criando um ambiente amistoso, favorável. Implica ações simultâneas e complementares de cima para baixo e de baixo para cima. (Alberto Villacorta, Doutor em Filosofia & Marcos Rodríguez, economista da Fundação Nacional pelo Desenvolvimento). Para Gita Sem, empoderamento relaciona-se, primeiro e antes de tudo, com o poder, mudando as relações de poder em favor daqueles que anteriormente tinham pouca autoridade sobre suas próprias vidas. Para a autora, empoderamento é o processo de ganhar poder, tanto para controlar recursos externos como para o aumento da auto-estima e da capacidade interna. Ela considera que o verdadeiro empoderamento inclui tipicamente dois elementos e raramente é sustentável sem algum deles. Uma mudança no acesso a recursos externos sem uma mudança na consciência pode deixar as pessoas sem flexibilidade, motivação e atenção para fazer frente a e/ou obter esse poder, deixando um espaço aberto para que outros o obtenham. Para ser sustentável, o processo de empoderamento deve modificar tanto a autopercepção das pessoas como o controle sobre suas vidas e sobre seus ambientes materiais. Considera, ainda, que embora os agentes externos de mudança possam catalisar ou criar um ambiente de apoio, são as pessoas que empoderam a si mesmas. (Marta Antunes, Economista UFRJ) O empoderamento é um meio e um fim para a transformação das relações de poder existentes e para superar o estado de pobreza. É um meio de construção de um futuro possível, palpável, capaz de recuperar as esperanças da população e de mobilizar suas energias para a luta por direitos no plano local, nacional e internacional. Mas o empoderamento também é um fim, porque o poder está na essência da definição e da superação da pobreza. O empoderamento necessita constantemente ser renovado para garantir que a correlação de forças não volte a reproduzir as relações de dominação que caracterizam a pobreza. Assim, as estratégias de combate à pobreza inscrevem-se num processo essencialmente político, que precisa de atores capazes de alterar correlações de força em níveis macro, meso e micro articulados em torno de temas e lutas comuns. Neste marco, o empoderamento é essencial. (Jorge O. Romano, antropólogo UFRJ).

não de outra. Afinal, no que tange ao fenômeno democrático, esses elementos dizem muito, por exemplo, sobre a tendência manipuladora das elites no combate à democracia de alta intensidade por parte daqueles que são exatamente os mais poderosos, porque detêm mais recursos. Afinal, como os grupos que mais necessitam de democracias de alta intensidade, apesar de serem inúmeras vezes mais populosos, não a buscam e, muito menos, não a vivenciam no cotidiano? Que resistência isso representa para os que se opõem à práticas democráticas?

Para além desses limites, mas fruto deles, a democracia encontrou historicamente resistências em regimes autoritários que interromperam processos de democratização, especialmente em países periféricos. Encontrou também dificuldades de ordem procedimental, ao ver suas demandas postergadas ou frustradas pela burocratização dos Estados modernos.

Mas, certamente, os limites mais notórios da democracia são os advindos das restrições do mercado que impõe a distribuição desigual das riquezas. Demandas históricas das massas não são e, nem podem, nas atuais configurações de sociedade, serem equacionados em uma gestão governamental, por exemplo. Daí, ser recorrente os discursos do compartilhamento democrático da miséria ou, no melhor das hipóteses, na seleção democrática de prioridades.

Apesar dos limites para a democracia, acima expostos por meio de questionamentos e reflexões, que potenciais enxergo para a democracia na civilização do capital?

Antes de avaliar as potencialidades para a democracia hoje, é importante deixar claro que não só estou pensando em potencialidades de uma democracia de alta intensidade, como também de uma democracia que fomente um espírito solidário nos indivíduos que interfira em todas as dimensões das suas vidas. E mais, que essa democracia seja materializada por diversas experiências democráticas de intensidades diferentes, à luz dos trabalhos de Santos (2001, 2003, 2006, 2007, 2010, 2012 e 2013). A aspiração é que a vivência democrática não se limite ao voto, mas gere uma cultura de participação nas diversas esferas da vida, potencializando sua reprodução e permanência além da etérea vontade política de governos e regimes simpatizantes ou tolerantes à democracia.

Se penso sob o aforismo de Wood (2011), que uma democracia de alta intensidade é incompatível com o capitalismo, então só em um outro sistema

econômico pode-se pensar em uma democracia radical. Daí, posso pontuar duas diferenças entre Wood (2011) e Santos (2003).

A primeira é que Wood (2011) passa-me a impressão de que está falando de uma democracia pura, homogênea, de alta intensidade, na qual todas as experiências e vivências democráticas são vistas em seu conjunto e carregam um mesmo grau de compartilhamento de decisões e não admitiriam mecanismos que reduzissem esse potencial. Já em Santos (2003), as experiências democráticas são avaliadas sob uma perspectiva mais complexa, entendendo que experiências de alto teor democrático convivem e se articulam com mecanismos e experiências de baixa intensidade.

A segunda diferença consistiria na transição de uma democracia liberal para uma democracia radical a partir do atual sistema capitalista. Para Wood (2011), a transição da democracia liberal para uma democracia “isegórica” é dependente do colapso do sistema capitalista. Para Santos (2003), isso não está posto explicitamente em suas formulações.

Traduzo essa diferença nas seguintes indagações: Há possibilidade de existir hoje experiências de alta intensidade puras, sem que exista articulação entre democracia participativa e representativa? Ou o aforismo de Wood (2011) é verdadeiro? Sendo verdadeiro, o aforismo e a necessidade de se buscar uma democracia de alta intensidade, a transição seria possível, bem como, potencializada, a partir dos atuais cânones democráticos, que já articulam os dois tipos de democracia? Algo do que é vivenciado hoje, nas experiências democráticas na esfera política, pode ser aproveitado em uma futura democracia radical? Se para Wood (2011), a resposta a esta última indagação for “sim”, então, apesar de ser impossível viver uma radicalização da democracia na atual civilização do capital, suas diferenças com Santos (2003) são menores do que possa parecer.

Afinal, não terá sido tempo perdido, investir em experiências democráticas hoje. E ainda mais, será essencial investir hoje em experiências cada vez mais intensas de democracia, para que sejam lançados fundamentos mais sólidos para uma futura radicalização da democracia. Afinal, se a democracia é aprendida com prática e não tão somente pelo discurso, a sua vivência é exercício de aprendizagem e amadurecimento que desde já é indispensável.

Pondo, assim, os cânones democráticos para além de uma democracia procedimentalista, liberal, que ferramentas e espaços democráticos constroem,

mesmo que a longo prazo, uma pedagogia, uma cultura solidária de compartilhamento de decisões?

Permanecendo nos cânones democráticos liberais, que experiências e estratégias democráticas são mais intensas? É o Orçamento Participativo uma delas? Em democracias recentes, como é o caso brasileiro, o orçamento participativo é uma estratégia dinamizadora de um processo de fortalecimento da democracia? Um ex-Secretário de Planejamento nas gestões Luizianne Lins, tece interesse comentário com respeito a esse imaginário:

Mas a nossa democracia ainda está se conformando. O OP é uma alternativa interessante de democracia direta, mas ele também tem que se aperfeiçoar para vencer também esses mecanismos fisiológicos que tentam penetrar nele. [...] Fisiologismo não respeita corrente ideológica. (ex-secretário de planejamento do Município, em entrevista concedida a este pesquisador em 12 de fevereiro de 2015).

Não encontro respostas para a maioria dessas questões no momento, muito menos alternativas para uma sociedade emancipada, que não se permita subjugar pela feitichização e forças do mercado. Entretanto não fugirei à responsabilidade intelectual e social de pensar a questão da democracia nesses termos também. Entendo ser esta uma exigência do tempo presente!

4. O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO COMO POLÍTICA PÚBLICA NO BRASIL CONTEMPORÂNEO: UMA ALTERNATIVA REAL PARA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA?

O Brasil, desde os primeiros anos de sua colonização, é marcado por regimes autoritários. Em sua história recente, mais precisamente, a partir do século XX, não tem sido diferente. Mesmo que sob seu período republicano, o Brasil estava, no final da década dos anos de 1970, debaixo de um regime autoritário mais conhecido por ditadura militar. Esse regime vinha sofrendo pressões externas dos países centrais, que se reconfiguravam político economicamente em suas bases financeiras, bases essas que não eram compatíveis com regimes nacionalistas burocráticos como o brasileiro na época, bem como, sofria pressões internas, advindas dos movimentos sociais, organizações políticas e não governamentais que se sentiam oprimidas pelas perseguições sofridas por parte desse regime de exceção. A esse último processo de pressão interna se deu o nome de “abertura política”. O processo de abertura política foi marcado especialmente por protestos de grande escala que exigiam o retorno das eleições diretas para presidente e demais cargos do Executivo e Legislativo nos seus diversos níveis, bem como o retorno das liberdades civis e direitos políticos que então estavam suspensos. Dentre esses movimentos se destacou o movimento “Diretas já”, que reivindicava a retomada de eleições diretas para presidente. Fica claro que o foco era, nesse caso, a volta de um instituto típico da democracia liberal.

Assim, para a maioria dos reivindicantes, a democracia por trás desses movimentos, conforme Coutinho, era limitada a uma democracia aos moldes liberais:

Essa debilidade histórico-estrutural da democracia, aliada à presença de um regime profundamente antidemocrático, faz com que o processo de renovação democrática assuma como tarefa prioritária de hoje a construção e consolidação de determinadas formas de relacionamento social que, num primeiro momento, não deverão provavelmente ultrapassar os limites da democracia liberal. (COUTINHO, 1979).

Esse movimento, apesar de exigir a retomada de uma democracia de baixa intensidade, à luz das reflexões de Santos (2007), retoma o processo de democratização do Estado brasileiro, possibilitando futuramente, mesmo que a passos lentos, como vaticinava Coutinho (1979), um aprofundamento dos cânones democráticos:

Mas isso não altera o valor dessas conquistas liberal-democráticas para as forças populares. [...] É, antes, a criação de uma base, de um patamar mínimo que deve certamente ser aprofundado (tanto em sentido econômico-social quanto em sentido político), mas também *conservado* ao longo de todo o processo. Aquilo que antes afirmamos em nível teórico vale também para o caso brasileiro: a democracia de massas que os socialistas brasileiros se propõem construir *conserva e eleva a nível superior* as conquistas puramente liberais. (Grifos meus) (COUTINHO, 1979).

Essas pressões internas e externas contra a ditadura militar e pela redemocratização dos espaços públicos nacionais resulta na escolha de um presidente civil em 1984, no fim da interferência militar direta na vida política brasileira e culmina na Assembleia Constituinte de 1988.

Todo esse movimento de democratização mais próximo dos cânones liberais, não impediu que ocorressem, no entanto, desde os primeiros anos da década de 1970 pelo País, iniciativas e experiências de um outro tipo de democracia. De uma democracia de maior intensidade – a participativa.

Assim, experiências inovadoras de governos municipais, baseadas na participação dos munícipes nas decisões e soluções de problemas públicos, já foram vivenciadas no cenário político nacional antes da fundação do Partido dos Trabalhadores (PT). Formas de planejamento democrático, baseadas na consulta popular, que pressupunha organização da sociedade civil e vontade política de compartilhar as decisões ocorreram no Brasil nessa década de 1970.⁶⁶ São exemplos de experiências participativas nessa década: no município de Boa Esperança, Espírito Santo, no governo de Amaro Covre da Arena em 1971; em Lages, Santa Catarina, no governo Dirceu Carneiro do MDB em 1976 e na cidade de Piracicaba, São Paulo, no governo de João Hermann Netto do MDB em 1977(SOUTO, 2013). Os processos participativos na gestão orçamentária dos municípios em cidades governadas por chefes do Executivo local filiados ao Partido dos Trabalhadores só começam a ser vivenciados na década seguinte, a de 1980, com experiências como a de Vila Velha, Espírito Santo, no governo Magno Pires em 1986 (SOUTO, 2013).

⁶⁶ Esta afirmativa encontra-se na obra de Valdemir Pires, intitulada “Orçamento Participativo: o que é, para que serve, como se faz”. No entanto, este autor não entra em detalhes onde e como eram essas experiências inovadoras de participação popular em gestões municipais, porém faz referências bibliográficas tais como: ALVES, Márcio Moreira. *A Força do Povo – Democracia Participativa em Lages*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1980. PESSOA, Enildo. *Planificação: a opção pelas classes populares*. Campinas: Papyrus, 1988. BOSSOIS, I.L. *A Formulação Democrática do Orçamento Municipal: a experiência de Vila Velha, ES, no período 1983-86*. *Revista de Administração Municipal*, v.34, n.º 184, jul-set 1987, pp. 6-11.

O PT, entretanto, traz novas configurações à participação popular nas gestões municipais, consubstanciando uma outra intenção: enquanto a intenção nas primeiras experiências, em especial as peemidebistas, no contexto das décadas de 1970-1980, seria a da luta contra a ditadura militar, nas mãos do PT, o Orçamento Participativo seria “uma arma para o combate do predomínio político das oligarquias locais”, segundo o pesquisador Pires (PIRES, 2001, pp. 42, 47).

4.1 O orçamento participativo como política pública

Em sua natureza, o orçamento participativo é identificado como uma política pública de gestão que propugna à participação. Política de gestão que pretende assumir um discurso democrático do tipo direto, isto é, de compartilhamento de decisões que antes estavam adstritas às prerrogativas do mandato representativo.

O orçamento participativo tem se configurado, de fato, em um instrumento de participação direta que não só convive, mas se articula com os mecanismos da democracia de representação (SANTOS & AVRITZER, 2001). Logo, a análise sobre o grau de intensidade democrática⁶⁷ é um elemento decisivo na discussão, pois avalia diretamente essa relação entre democracia participativa e democracia representativa.

Para Santos (2003), as experiências de OP pelo Brasil se manifestam em três princípios: (1) participação aberta a todos os cidadãos sem nenhuma prerrogativa especial a qualquer organização, mesmo as comunitárias, sobre os indivíduos; (2) combinação da democracia direta com a democracia representativa, no qual os próprios participantes definem as regras regimentais internas; (3) o percentual orçamentário destinado ao processo participativo, isto é, os recursos para investimentos, são usados segundo a combinação de critérios aos quais Santos define como “critérios gerais” e “critérios técnicos”, ou seja, fruto das decisões estabelecidas pelos participantes com as normas técnicas e jurídicas as quais o governo está sujeito (SANTOS, 2003, pp. 56, 385).

A proposta de Orçamento Participativo acontece em dezenas de cidades brasileiras, bem como, em outros países espalhados pelo globo, especialmente na

⁶⁷ Intensidade democrática, como abordado na Introdução, é uma configuração analítica da democracia usada por Boaventura de Sousa Santos para compreensão do fenômeno democrático na atualidade (SANTOS, 2007).

América do Sul e Europa, destacando-se as experiências em grandes e populosas capitais do País como as capitais de São Paulo, Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Pernambuco. Dentre estas, me limito, nesta dissertação, a falar dos orçamentos participativos em Porto Alegre e Recife. Em Porto Alegre, por ter sido a experiência pioneira e em Recife, por eu ter tido contato direto, ao visitar a cidade em duas oportunidades.

4.2 Orçamento Participativo de Porto Alegre: onde tudo começou.

O OP de Porto Alegre é a experiência petista mais difundida e legitimada de orçamento participativo. Sobre isso Genro & Souza comentam:

[...] o Orçamento Participativo de Porto Alegre tem sido estudado pelos mais diversos pesquisadores do país e do exterior, vindos de universidades [...] governos e público em geral. [...] O Orçamento Participativo de Porto Alegre foi selecionado pelo Programa de Gestão Urbana da ONU – Seção para a América Latina – como uma das 22 melhores práticas de gestão pública. Além disso, o comitê técnico da ONU – Habitat II – escolheu a experiência do Orçamento Participativo como uma das 42 melhores práticas de gestão urbana do mundo (GENRO & SOUZA, 2001, pp. 73-75).

Em março de 1986, Alceu Colares, o então prefeito de Porto Alegre do Partido Democrático Trabalhista (PDT), primeiro prefeito eleito pelo voto direto após o período ditatorial no Brasil, propõe uma forma de participação da população em sua administração. A União das Associações dos Moradores de Porto Alegre (UAMPA), responde à proposta de Alceu Colares:

“o mais importante na Prefeitura é a arrecadação e a definição de para onde vai o dinheiro público. É a partir daí que vamos ter ou não verbas para o atendimento das reivindicações das vilas bairros populares. Por isso queremos intervir diretamente na definição do orçamento municipal e queremos controlar sua aplicação”. (SANTOS, 2003, p. 478).

Mas, só dois anos depois, no governo de Olívio Dutra do PT, é que essa proposta foi levada adiante. Apesar de na campanha para a Prefeitura de Porto Alegre, em 1988, Olívio Dutra, tenha baseado seu programa de governo nos Conselhos Populares:

A proposta era assentada muito mais em princípios gerais, originários da Comuna de Paris e dos soviets, do que propriamente em experiências colhidas na realidade local (Genro & Souza, 2001, p. 23).

Ainda no primeiro ano de governo, Olívio Dutra aposta na proposta da

UAMPA feita anos antes, nascendo assim o Orçamento Participativo de Porto Alegre.

Na capital gaúcha, em 1989, ocorreu, conforme Genro (2001), “uma grande afluência da população em todas as plenárias populares”. Porto Alegre foi dividida em 16 regiões. No entanto, dificuldades de natureza político-orçamentárias emergiram, exigindo o seu enfrentamento:

Mas todos queriam tudo ao mesmo tempo. Exigiam que o governo resgatasse as “promessas” eleitorais e iniciasse “imediatamente” as obras destinadas a melhorar a qualidade de vida naquelas regiões, historicamente abandonadas pelo poder público municipal.

O governo, porém, não tinha recursos nem projetos. Era preciso, antes, fazer uma profunda reforma tributária, gerar uma poupança local (por meio dos próprios impostos locais) e assim potencializar o governo da cidade para responder às demandas e criar um nível mínimo de credibilidade [...].

*Por meio de uma difícil negociação com a Câmara de Vereadores, com grande participação dos *delegados e representantes* do Orçamento Participativo, realizou-se a primeira grande reforma tributária [...]. Tais reformas tiveram como consequência o aumento da capacidade arrecadadora do município (arrecadação própria), que subiu gradativamente de 25% da receita total (arrecadados no primeiro ano, 1989) para algo em torno de 51% da receita total (em 1996) [...].*

O “dinheiro em caixa”, porém, também não fazia as obras aparecerem imediatamente, porque era necessário, antes, pagar as contas pendentes do governo anterior. A intensa participação das comunidades, que ocorreu em 1989, caiu consideravelmente no ano seguinte [...]. A decepção era grande. A reforma tributária [...] só foi surtir efeitos sensíveis para a população a partir de 1992. (Genro & Souza, 2001, pp. 24-26)

Ainda sobre a reforma tributária ocorrida na cidade de Porto Alegre e o seu posterior “sucesso” refletido no desempenho do OP porto alegreense, Dias (2002) comenta:

É possível perceber a estreita relação entre a recuperação do IPTU em Porto Alegre e o revigoramento da capacidade investidora deste município em obras públicas. O percentual do orçamento que hoje se destina aos investimentos no município varia anualmente entre 15 e 20%, cifra bastante semelhante à contribuição do IPTU para a receita do município, tal como vimos acima. Este fato parece confirmar a suspeita do ex-vereador João Verle (PT) de que a recuperação deste imposto contribuiu significativamente para a consolidação do OP como uma experiência de sucesso, visto que a viabilizou economicamente. Seria praticamente impossível manter uma estrutura decisória vinculada à presença e à participação da sociedade que fosse distribuir uns poucos recursos. A experiência do OP no ano de 1990 demonstrou um considerável declínio na participação em virtude da não-efetivação das decisões tomadas no ano anterior. Ao que tudo indica, um dos principais estímulos à participação é a constatação dos resultados da mesma pela população. (DIAS, 2002, p.57)

Dias (2002) também defende que a conjunção dessas duas estratégias – a reforma fiscal em Porto Alegre de 1989, com Olívio Dutra (PT) e o próprio

Orçamento Participativo – trouxe consequências diretas no quadro de disputa de forças entre os partidos:

O episódio da reestruturação do cálculo do IPTU em Porto Alegre traduz o argumento sustentado por dois vereadores do município, um da oposição ao governo – Pedro Américo Leal (PPB) – e o outro, não só de situação, mas atualmente [2002] membro do Executivo – João Verle (PT): o de que o Orçamento Participativo constitui-se em um mecanismo do governo para driblar as resistências da oposição na Câmara dos Vereadores e poder implantar seu projeto político. (DIAS, 2002, p.62)

O Olívio, quando administrou pela primeira vez a cidade, tinha minoria na câmara. O OP foi uma espécie de alavanca de pressão para que o Legislativo não fosse hostil, não torpedeasse as iniciativas do Executivo. Nesse sentido funcionou, porque os vereadores não sabiam muito bem o que era o tal de OP e ficaram meio impressionados e eram levados a aprovar as coisas que o OP apresentava. (Vereador Lauro Hagemann – PPS). (In DIAS, 2002, p.78)

Se o partido governista tentasse realizar essa mesma redistribuição de renda através dos meios institucionais tradicionalmente utilizados em sistemas representativos, isto é, através de negociações com a Câmara dos Vereadores, seu projeto não passaria de uma quimera. (DIAS, 2002, p.78)

Dias (2002) também apresenta, em seu livro⁶⁸ aqui consultado, dados estatísticos sobre essas características. Os primeiros dados tratam do quadro fiscal delicado em que se encontrava Olívio Dutra, ao assumir, pela primeira vez, a Prefeitura de Porto Alegre e o segundo grupo de dados, a influência do Orçamento Participativo na configuração partidária e de poder na Câmara Municipal porto alegreense.

Os dados registram a difícil situação fiscal em que se encontrava Olívio Dutra ao assumir, pela primeira vez, a Prefeitura de Porto Alegre. Conforme os dados⁶⁹, as receitas correntes acumularam um crescente déficit de 29.131.020 US\$ de 1979-1988; só no ano de 1988 arrecadou-se uma das menores receitas da década naquela cidade: 121.947.440 US\$. Basta que se compare com a receita tributária de 1979 que foi de 151.078.460 US\$.

Dias (2002) também trata⁷⁰ da composição partidária da Câmara Municipal de Porto Alegre nas três primeiras gestões seguidas do PT a frente da prefeitura da cidade de Porto Alegre (1989-2000). A bancada do Partido dos

⁶⁸ Sob o Signo da Vontade Popular: o orçamento participativo e o dilema da câmara municipal de Porto Alegre de Márcia Ribeiro Dias. Rio de Janeiro: IUPERJ, 2002.

⁶⁹ Dados que se encontram em DIAS, 2002, p.53.

⁷⁰ Dados que se encontram em DIAS, 2002, p.156.

Trabalhadores (PT) na Câmara dos Vereadores cresceu de nove, em 1989, para doze vereadores na terceira legislatura que terminou em 2000. O Partido Democrático Trabalhista (PDT) que tinha até então a maior bancada passou de onze, na primeira legislatura do PT para cinco em 2000. A bancada governista subiu de onze para quinze no mesmo período, porém a oposição também – de onze para dezesseis, o que traduziria o posicionamento teórico conclusivo de Dias:

Desta análise foi possível concluir os três principais efeitos políticos do OP sobre a Câmara dos Vereadores: o constrangimento frente à participação popular, a renúncia a parcela do seu poder decisório e a reação contra o Executivo Municipal. (DIAS, 2002, p.209)

Mas, em Porto Alegre o OP vai, aos poucos, deixando de se identificar como um programa do Partido dos Trabalhadores e vai sendo incorporado pelas demais gestões. O número de vereadores da bancada petista em suas quatro gestões seguidas, como mostra em parte os números acima, vai ficando cada vez mais heterogêneo no que diz respeito a diversidade de legendas partidárias. O que é reflexo do movimento do PT em nível Nacional.

Após dezesseis anos de coordenação petista à frente do OP porto alegre, o PT perde as eleições de 2004 e o Executivo passa para mãos de outro partido: o PPS.

Em 2005, José Fogaça, então do Partido Popular Socialista (PPS), dá continuidade ao OP, que era uma de suas promessas de campanha, e pela primeira vez, após dezesseis anos, naquela cidade, o OP porto alegre deixa de ser coordenado pelo PT, continuando com moldes semelhantes de organização e participação.

Outras gestões se passaram, nenhuma mais do PT⁷¹, mas o OP portoalegrense permaneceu até os dias atuais (2015), apesar de ter sofrido alterações regimentais, de critérios distributivos e de desenhos institucional.

⁷¹ João Verle, que assume na vacância do cargo deixado por Tarso Genro que concorreu ao governo do Estado naquele ano, foi o último prefeito do PT (2002-2004) na capital gaúcha, sendo sucedido por José Fogaça (PPS/PMDB) que passou cinco anos e renunciou em 2010 para concorrer também ao governo do Estado. Por fim, José Fortunatti do PDT, que era vice-prefeito de Fogaça e havia assumido em 2010, foi eleito em 2012, constituindo-se o prefeito de Porto Alegre até então (2015).

4.3 Orçamento Participativo de Recife: mais uma grande capital na rota da participação.

Em Recife o orçamento participativo começa no governo de João Paulo do PT em 2001. A prefeitura local anunciou em março de 2008⁷², último ano do segundo mandato de João Paulo que seu ciclo de 2007 do Orçamento Participativo tinha sido o maior em participação popular da história do projeto. Após as duas primeiras etapas do ciclo (plenárias regionais e temáticas, e urnas eletrônicas), foi registrada a presença de quase 80 mil pessoas. A marca é 20% superior à participação de 2006.

Como dito anteriormente, o desenho institucional dos OP's pelo Brasil além de serem diferentes entre si sofrem modificações dentro deles mesmos no decorrer dos anos. Com o OP Recife não foi diferente, a partir do ano de 2008, comunica⁷³ oficialmente a Prefeitura de Recife:

O Orçamento Participativo do Recife realiza plenárias regionais nas 18 microrregiões da cidade, onde a Prefeitura presta contas do plano de investimentos, da realização das obras e explica como serão definidas as prioridades temáticas. A plenária escolhe, através do voto direto, três prioridades de investimento para aquela região.

Em seguida, acontecem as plenárias intermediárias, com a participação dos cidadãos cadastrados nas plenárias regionais. Nessas reuniões, são eleitas três obras prioritárias, uma para cada tema eleito na Plenária Regional, além dos representantes - delegados - das organizações sociais participantes do processo que tenham levado pelo menos 10 pessoas às reuniões regionais.

Em paralelo, ocorrem as plenárias temáticas de Desenvolvimento Urbano e Ambiental, Saúde, Educação, Assistência Social, Cultura, Desenvolvimento Econômico, Juventude e Mulher, onde são discutidos os programas e obras estruturadores para a cidade.

A população se reunirá previamente, em grupos de no mínimo dez pessoas, para indicar duas obras e ações. Em seguida, na plenária regional, os participantes votarão em duas das ações credenciadas na etapa anterior, gerando uma lista com as dez prioridades de cada microrregião. As plenárias intermediárias não acontecerão mais.

Quem não tiver comparecido às plenárias regionais terá mais oportunidades de contribuir com o processo do OP: em cada microrregião, urnas eletrônicas serão colocadas em locais estratégicos, para que as pessoas possam votar numa das 10 obras mais bem colocadas nas plenárias regionais. E a votação poderá também ser feita pela Internet, no site da Prefeitura do Recife.

O Regimento Interno do OP de Recife assemelhou-se ao de Fortaleza. Porém, destaco aqui uma diferença que julgo importante:

Em seu artigo 2º, o Regimento Interno do OP Recife, ao falar da

⁷² Em seu sítio eletrônico oficial: www.recife.pe.gov.br. Consultado em abril de 2008.

⁷³ (*Ibdem*)

composição dos fóruns de delegados, a idade mínima para a elegibilidade como delegado do OP de Recife é de dezesseis anos. O Regimento Interno do OP de Fortaleza traz orientação semelhante no que tange ao ciclo territorial. No entanto, o OP de Fortaleza, no ciclo do OP criança, elege delegados a partir de dez anos que poderão ser, conseqüentemente, conselheiros para compor o Conselho do Orçamento Participativo (COP) juntamente com os demais conselheiros adultos escolhidos nas rodadas territoriais e de segmento. Em Recife, tem o “OP Criança”⁷⁴ que, por sua vez tem seu “Fórum dos conselheiros do OP Criança”. As crianças e adolescentes começam sua participação na escola e via internet a partir dos quatro anos, conforme noticia o site oficial. Mas para as plenárias regionais a participação começa a partir dos seis anos.

Sobre essas peculiaridades da proposta recifense de Orçamento Participativo em relação a de Fortaleza, uma ex-coordenadora do OP de Fortaleza, em entrevista concedida ao pesquisador esclareceu:

Também fizemos um OP de Criança e adolescente diferente tanto de lá [Cidade de São Paulo] como do de Recife. O de Recife é feito só nas escolas, aqui a gente faz o territorial e nas escolas. E aqui a gente tem um diferencial de todo o mundo: a quantidade de conselheiros crianças junto com os adultos. Não existe um outro Conselho só de crianças – é um Conselho só. (Ex-coordenadora do OP Fortaleza em entrevista concedida ao pesquisador em 2008).

O Orçamento Participativo da Criança, conforme discurso oficial da Prefeitura de Recife é uma iniciativa pioneira do OP de Recife:

Entre os diferenciais do processo pode-se destacar a escolha, a cada ano, de um personagem histórico a ser homenageado no ano letivo. O eleito deve ser alguém que, em vida, soube impregnar a cidade com os mesmos valores éticos que ancoram o projeto educacional do município. Em 2001, a homenagem foi a Dom Hélder Câmara, no ano seguinte a Paulo Freire e em 2003 estamos vivendo o Ano Letivo Chico Science. Outro fato que se apresenta como novidade no OP Criança do Recife é a capacitação feita com os professores a cada ano para ajudar no processo de desenvolvimento da cidadania das crianças da rede municipal de ensino. Com a participação, as crianças passam a desenvolver, desde cedo, uma consciência mais coletiva e uma cultura reivindicatória, sem esquecer a ludicidade. (www.recife.pe.gov.br)

⁷⁴ Apesar de ser denominado pela Prefeitura Municipal do Recife de “OP criança”, esse espaço conta oficialmente também com adolescentes até a faixa etária de 16 anos. Logo, à luz do Estatuto da Criança e do Adolescente que estabelece a faixa etária entre 12 e 18 incompletos adolescente, deveria ser denominado mais apropriadamente de “OP criança e adolescente”. Ver página na web <http://www2.recife.pe.gov.br/projetos-e-acoas/acoas/op-crianca/>.

Mas, como já dito, as crianças e adolescentes menores de dezesseis anos não tomam parte do Conselho do OP de Recife. Já Fortaleza é pioneira em oportunizar a crianças de dez anos a participação no COP local juntamente com os adultos!

Assim, o Orçamento Participativo do Recife tem diferenciais que o destacam entre as experiências de participação popular existentes no Brasil tais como: eleição direta das obras e ações prioritárias pela população presente nas Plenárias Intermediárias; credenciamento informatizado, a população é cadastrada e credenciada através do sistema desenvolvido pela Empresa Municipal de Processamento Eletrônico (Emprel) onde, logo após o credenciamento, é emitido relatório sobre cada grupo social participante e o número de delegados a serem eleitos pelo grupo na plenária intermediária, o sistema também permite apresentação das prioridades eleitas, poucos minutos após o término da votação; composição do Conselho do Orçamento Participativo com a presença de representantes de cada conselho setorial e de defesa de direitos, existentes na cidade e Brinquedoteca Participativa⁷⁵ que é um ambiente onde os pais deixam os filhos e podem participar das plenárias.

Até o ano presente (2015) o OP Recife acontece no Recife, constituindo uma destacada experiência de orçamento participativo. Afinal, a experiência ocorre sem interrupções há catorze anos em uma capital mais populosa que a gaúcha.

4.4 Orçamento Participativo de Icapuí: a experiência pioneira do Ceará.

No Ceará a primeira experiência de orçamento participativo aconteceu no município de Icapuí em julho de 1997⁷⁶, depois do Centro de Estudos, Articulação e Referência sobre Assentamentos Humanos (ONG CEARAH) propor ao município que ele sediasse um curso Norte-Nordeste sobre Orçamento Participativo. O

⁷⁵ A brinquedoteca é um espaço temporariamente organizado, composto de cuidadores de bebês e crianças, para ser usado durante o ciclo de rodadas do OP Recife, não fazendo parte, portanto, do OP Criança. Esse espaço, mais tarde, foi usado para dar suporte a pais que trabalhavam em períodos que não funcionam as creches, como é o caso do carnaval. Ver sítio na web: <http://www2.recife.pe.gov.br/secretaria-de-educacao-disponibiliza-espaco-para-filhos-de-trabalha-dores-ocasionais/>.

⁷⁶ As informações sobre o Orçamento Participativo em Icapuí foram extraídas da Tese de mestrado: MORAES, Ana Cristina de. "Os Desejos de Participar no Processo do Orçamento Participativo em Icapuí – CE: Um Olhar Sócio-poético." UFC - T 323 042 098 131 M 818d.

município aceitou. Sete pessoas da Prefeitura de Icapuí fizeram o curso e o então prefeito Francisco José Teixeira, ou Dedé Teixeira, do PT, implementou institucionalmente a ideia.

O município recebeu, em consequência do Orçamento Participativo de Icapuí o Prêmio “Melhores Prefeitos do Ceará” em 2002, único município cearense consagrado em quinze edições. Além da conquista do Selo UNICEF, 2ª edição.

O Orçamento Participativo de Icapuí funcionou a partir de reuniões nas comunidades organizadas pelos representantes da Prefeitura e pelos delegados do OP das respectivas comunidades. Eles compunham o chamado Fórum do OP. Icapuí, administrativamente, foi dividida em cinco regiões para operacionalização do OP Icapuí.

Após cada reunião local, onde era feita a prestação de contas da Prefeitura e também a definição da prioridade de onde o recurso público seria investido, os delegados iam para a plenária regional e, posteriormente, para a Assembleia Geral votar a aprovação do orçamento municipal para o ano seguinte.

A Assembleia geral normalmente é feita na sede do Município, sempre após a realização de todas as reuniões locais.

Não houve OP Criança em Icapuí. Porém, nas escolas houve o programa “Dia Feliz”, que é uma forma de envolver as crianças e adolescentes no OP icapuense. Eles também escolhiam delegados que compunham o Conselho Infantojuvenil onde propostas do seu interesse eram discutidas para serem apresentadas à Prefeitura. Contudo, o Conselho Infantojuvenil não tinha a representação dentro do Fórum do OP, que era o órgão deliberativo maior e que formava a Assembleia Geral para a definição das demandas.

De acordo com o relatório da Prefeitura sobre o Orçamento Participativo 2001-2002 de Icapuí, participaram 1.160 pessoas em uma população de 16.343 pessoas segundo IBGE. Na época haviam sido eleitos 116 delegados (representantes do Fórum do OP) distribuídos pelas comunidades.

O cálculo para a escolha de delegados em relação aos participantes é de 10%. Ou seja, o número de delegados por região variava conforme a quantidade de participantes respectivamente. Logo, o critério para gerar o percentual de representatividade por cada uma das cinco regiões da cidade no Conselho era

exclusivamente quantitativo. Diferente do OP Fortaleza que mesclava representação quantitativa com a de segmentos sociais (crianças, mulheres, idosos, LGBTT's, negros etc.).

Cada comunidade possuía percentual de recursos financeiros disponível para ser utilizado na execução da proposta do OP e este percentual era definido tendo por base dois critérios: 1. Novamente o número de habitantes por comunidade e 2. A maior carência de infraestrutura e serviços.

No Orçamento Participativo de Icapuí foram também elaboradas sete plenárias temáticas desde 1999, para atender a demandas que são consideradas importantes para o município como um todo, já que cada região tinha seu montante orçamentário. As plenárias temáticas seguiam os seguintes eixos: Saúde; Educação e Cultura; Habitação; Gênero; Dia Feliz; Obras-Turismo-Desenvolvimento; Juventude e Melhor-Idade.

Segundo o relatório do OP de 2001, elaborado pela Prefeitura, as críticas mais frequentes feitas pelos participantes desse processo político eram: pouco recurso para atender as demandas; algumas demandas não realizadas e deficiência na fiscalização e transparência durante a execução das obras.

Entretanto, o OP de Icapuí foi interrompido em 2005 com a saída de Dedé Teixeira, após vinte anos de administração petista! O Partido dos Trabalhadores esteve à frente do Executivo desde a emancipação daquele município, em 1984. O Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) venceu as eleições de 2004 com a escolha de José Edilson da Silva. Entretanto, José Edilson da Silva, após ser reeleito, teve, em setembro de 2011, seu mandato cassado a partir de ação movida por Dedé Teixeira. O PT volta a prefeitura em novembro de 2011 e retoma o Orçamento Participativo de Icapuí ainda no final de 2012⁷⁷.

Assim, em uma primeira leitura, pode-se afirmar que a política orçamentária participativa em Icapuí esteve dependente da iniciativa vinda do Partido dos Trabalhadores quando a frente da gestão municipal e não por pressão popular. Caracterizando-se, em Icapuí, como uma política do tipo *top-down*⁷⁸.

⁷⁷ Ver notícia em sítio virtual da região de Icapuí: <http://peixegordonews.blogspot.com.br/2012/05/tse-confirma-cassacao-de-ex-prefeito-de.html>. Acessado em 12/01/2015.

⁷⁸ Mota elenca duas estratégias de formulação de políticas, a partir de um extenso estudo bibliográfico: *Top-down*, estabelecimento da agenda a partir de ações provenientes de cima (dos governantes) para baixo;

5. O OP FORTALEZA: PERCURSOS DE UMA EXPERIÊNCIA INTERROMPIDA?

Em Fortaleza, a primeira experiência de orçamento participativo é de iniciativa também de governo petista com Luizianne Lins. Em seu programa de governo, o PT estabeleceu, para as eleições municipais de 2004⁷⁹, cinco eixos programáticos que alicerçariam os futuros governos petistas: participação cidadã e controle social; desenvolvimento e geração de trabalho e renda; políticas sociais e de garantias de direitos; gestão ética, democrática e eficiente; gestão democrática do território.

Dentre estes eixos destaco o primeiro: “Participação Cidadã e Controle Social: por uma cultura democrática e transformadora na vida pública”. Esse eixo prevê, dentre outros mecanismos, o orçamento participativo. Para o partido à época, esse eixo conceitualmente deveria gerar políticas que priorizassem a participação de setores populares e historicamente marginalizados:

Nascido da preocupação de incluir os setores populares, as organizações sociais ou ainda envolver todos os diferentes agentes e instâncias de um determinado processo ou setor, o termo “participação” precisa hoje ser qualificado à luz dos novos contextos e demandas político-sociais.

[...]

Na realidade, para nós, que compromissos implica?

O conceito mais comum do termo, utilizado até meados da década de 1990, inclusive no PT, foi majoritariamente “participação popular”, designando o envolvimento de agentes ligados a segmentos e organizações sociais tradicionalmente marginalizados, que reivindicavam sua inclusão nos processos políticos e sociais. (Cartilha, 2004, p. 19).

Ora, essa nova “qualificação” de participação cidadã deixaria de fora os demais cidadãos, o que explicaria a forma como se deu a política de orçamentos participativos implementados pelo PT que foram aqui estudadas: o orçamento participativo não seria para toda a cidade, não seria, portanto o orçamento da cidade; logo seria o orçamento para a parte da cidade que mais necessitasse dos recursos orçamentários. Essa lógica pode levar a uma outra lógica: não se discutiria todo o orçamento desvinculado das rubricas legais preestabelecidas, apenas parte deste, já que é para parte da cidade. E mais: o modo, linguagem e ambientes escolhidos na operacionalização do ciclo do orçamento participativo deveria se harmonizar com o público ao qual se destinava.

bottom-up, estabelecimento da agenda a partir de ações provenientes de baixo (do povo) para cima (MOTA, 2010).

⁷⁹ Cartilha: O modo petista de fazer eleições 2004: diretrizes de programa de governo.

Os locais onde ocorrem as assembleias do orçamento participativo já denunciam essa seleção de público participante. Tanto o OP Fortaleza como os dos demais municípios os locais são estrategicamente escolhidos para atender à população e ou segmentos a que se destina, ou ainda, desestimular a presença dos demais cidadãos:

[...] onde é que se fazem as reuniões do OP? No salão da vila; evidente que as pessoas do Passo das Pedras não vão ao salão da vila. Resultado: como os outros não foram a reunião, não levam; só que se alguém for, corre o risco de ser assaltado na volta, de ter o carro riscado, uma série de coisas. Então, há alguns critérios, práticas, utilizadas pela administração que são claramente manipuladoras, que privilegiam determinados segmentos. (Vereador Antônio Hohlfeldt – PSDB de Porto Alegre de 1998 a 2002 – *In DIAS, 2002, p.77*).

Sobre os princípios do Orçamento Participativo na Prefeitura de Fortaleza, na gestão Luizianne Lins, tomou-se como pano de fundo de todas as ações do OP Fortaleza⁸⁰ os seguintes princípios: Deliberação Popular; Territorialidade (facilitar o acesso à Proposta e o fortalecimento dos vínculos do cidadão com sua região); Auto-regulamentação (os próprios participantes do OP elaboram as regras do processo); Formação Cidadã (dimensão pedagógica do OP visando o exercício da cidadania); Cidadania Ativa (promover o exercício da cidadania); Universalidade, Autonomia e Voluntariedade da Participação (acesso não-obrigatório a todos); Segmentos Sociais (incentivo e fortalecimento da participação de grupos têm menor acesso ou voz no espaço público); Cogestão das Políticas Públicas (combinar democracia representativa com direta); Controle Social (Acompanhamento e fiscalização das ações do governo por parte da população).

Sobre estes nove princípios teço alguns comentários preliminares. Mas antes, julgo importante circunscrever a concepção de princípios para a equipe de elaboração da cartilha. A equipe técnica coordenadora do OP Fortaleza define “princípios do OP” como “ideias que devem guiar e ser ‘pano de fundo’ de *todas* as ações do OP Fortaleza. São nossos pilares de movimentação” (Caderno, 2007).

Contudo, para este pesquisador, o chamado princípio da *territorialidade* não seria um princípio e sim uma ação prática para concretizar um princípio. Primeiro porque este nome, etimologicamente, remete-se a uma qualidade do que é territorial e “territorial” significaria algo relativo um espaço físico. No Caderno de Formação ele é definido da seguinte forma:

⁸⁰ Caderno, 2007, pp. 8 e 9.

Realizando reuniões nos bairros, o OP fortalece os vínculos do cidadão com sua região e incentiva a articulação dos laços sociais. Dessa forma, ele se constitui como um mecanismo de ampliação do espaço público, possibilitando a integração e a solidariedade entre as microrregiões, tornando-se uma ferramenta para um planejamento que inverta a lógica da exclusão social e territorial.

Pela expressão “territorialidade” no contexto do OP, entendo como a redução de barreiras geográficas, para facilitar o acesso ao OP. Pode, por exemplo, está embutido no princípio da *Universalidade*, porque a redução de barreiras geográficas é uma “estratégia” para trazer eficácia a esse princípio. Se é um princípio, deve-se tê-lo como algo que norteie “todas” ações, não “parte” delas e, muito menos, que seja confundido com uma “ação”. Portanto, se o princípio é possibilitar o acesso de “todos” – princípio da universalidade – deveria ser usado como “estratégias” tanto os encontros por proximidade (territoriais) como encontros por afinidades (segmentos sociais).

Afinal, quando se abre espaços específicos a determinados grupos que historicamente são marginalizados, ou de pouca inserção no espaço público, está se “convidando” esses segmentos à participarem do OP, não só por valorizá-los, mas antes, por criar um espaço em que eles possam realmente decidir e, portanto, se sentirem estimulados à aceitarem o “convite”.

Retomando o princípio “Universalidade, Autonomia e Voluntariedade da Participação (acesso não-obrigatório a todos)”, não é compreensível, afinal, porque reuniram os princípios da *autonomia* e da *voluntariedade* com o da universalidade? Julgo ainda que o da “voluntariedade” está subentendido no da “autonomia”, pois não concebo autonomia sem a liberdade de agir ou omitir.

Em decorrência do que fora dito, *segmentos sociais* não é um princípio, na minha visão. Antes, seria uma das modalidades do OP Fortaleza. Até porque, ao ler essa expressão, não me remeto, devido a sua natureza, a um “princípio”, isto é, a um atributo ideativo – via de regra, os atributos ideativos são expressos por um substantivo abstrato – mas me remeto a um coletivo de indivíduos reais que fazem parte de um corpo maior de sujeitos.

Assim, sob minha análise, o texto que apresenta os princípios do OP Fortaleza em sua primeira edição está confuso. Além do mais, princípios como o da igualdade e, conseqüentemente, o da redução das desigualdades estão fora desse rol. Mas, não estabeleço resposta a falta de precisão teórica desse importante

documento de justificação do OP local.

Precisar se a vontade de implementação dessa política vinha de uma orientação do Diretório Nacional do PT – afinal a cartilha de diretrizes de campanha da época tinha como sugestão a implementação do OP – ou se partia da Luizianne ou, ainda, de outro membro próximo e/ou influente à Prefeita, ainda é algo indefinível.

Uma importante membro da Coordenação do OP Fortaleza entre os anos de 2005-2014, dá importante pista sobre como poderia ter sido a concepção de orçamento participativo para os que tomaram a frente do OP Fortaleza, quando sintetizou o papel que o OP Fortaleza deveria desempenhar na gestão Luizianne Lins:

Eu diria que o OP, pra mim sempre foi, hoje continua sendo, é o grande *pretexto*. Ou seja, é só um instrumento que a gente utiliza. No fundo, atrás do OP, a gente trabalha um *texto enorme* que é o trabalho o processo de mudança política da cidade, compreensão política, de compreensão do exercício da cidadania, então pra mim o OP continua sendo esse grande instrumento. Eu acho muito complicado perceber o OP como política-fim, achar que é ele por ele mesmo, um fim em si mesmo. Para mim, ele é uma *política extremamente meio*. (Importante membro da coordenação do OP Fortaleza, em entrevista concedida a este pesquisador em junho de 2013).

O que ficou parcialmente visível para mim, é que o OP Fortaleza não foi uma demanda da sociedade civil local, ou seja, uma política do tipo *bottom-up*, mas sobre isso me deterei no próximo segmento.

5.1 Configuração sócio-política do Governo Luizianne Lins no contexto das forças sociais.

Não é minha intenção, me aprofundar nesse assunto, mas é indispensável pontuar alguns elementos dessa política partidária que interferiram no OP Fortaleza. Para tanto, trarei aportes elucidativos sobre as campanhas à prefeitura de Fortaleza de 2004 e 2008, campanhas que resultaram nas duas gestões petistas de criação e manutenção do OP Fortaleza. A hipótese, que trabalharei no quinto segmento dessa dissertação, é de que nas campanhas são costuradas as alianças políticas que interferirão nos quadros e políticas governamentais nos anos seguintes, dentre elas, a política pública de gestão que foi o OP Fortaleza. Assim, tentarei demonstrar que os bastidores das campanhas

interferiram em como o OP Fortaleza se processou, especialmente na mudança de seu desenho institucional na passagem da primeira para a segunda gestão petista. Esses aportes são constituídos, basicamente, de trechos de entrevistas com articuladores das campanhas petistas e de notas sobre as campanhas e contexto sócio-político do período feitas por cientistas políticos locais.

Antes de adentrar no contexto político-social local que, para esse pesquisador, interferiu sobremaneira no OP Fortaleza, estabeleço dois fatos políticos típicos às experiências de orçamento participativo brasileiras estudadas por mim. Esses dois fatos de âmbito nacional comprometem, logo do ponto de partida, o sucesso dos orçamentos participativos.

O primeiro fato, observado também por Camarão (2011), compreende as limitações do alcance das decisões construídas participativamente e que tem a ver com a natureza do OP que, até então, nas mãos do PT, tem se mantido como uma política de governo e não de Estado, trata-se:

...da manutenção do *status quo* da máquina burocrático-administrativa pública, que mantém suas estruturas intactas, ainda que não incólumes às implicações provocadas pelo fenômeno da participação popular na cidade. Ou seja, o “jeito petista de governar” não engendra os mecanismos de participação por dentro da estrutura administrativa, mas, nas mediações. O que isso quer dizer? Criam-se equipes técnicas e coordenações fora dos quadros efetivos da gestão pública, contratam-se consultorias para o assessoramento técnico e formativo destas equipes (não do quadro efetivo da gestão pública), improvisam-se espaços para alocação das equipes de trabalho e ao invés de se criarem rubricas orçamentárias para manter esta estrutura, os gastos são mantidos com recursos de outras fontes. Ou seja, a montagem de uma estrutura paralela não deixa de ser uma alternativa capaz de agilizar a criação de mecanismos participativos, mas não necessariamente redundante numa mudança no núcleo rígido do sistema, nos pilares burocráticos administrativos. (CAMARÃO, 2011, p. 69).

Este fato resultará, dentre outras coisas, em uma interferência privilegiada do Executivo na condução dos trabalhos, como tratarei mais adiante, bem como na ingerência da administração do tempo e dos limites burocráticos aos participantes do OP. Sobre essas resultantes comenta Camarão:

E esse fato repercutirá negativamente nos processos participativos, principalmente no estabelecimento de interfaces da população com o governo e a operacionalização das ações.

[...]

Destarte, os espaços institucionais de participação veem-se forçados a se acomodarem aos trâmites dos processos administrativos, os quais é preciso conhecer, entender e aceitar. O tempo para a realização das atividades participativas no interior desses espaços (OP, PDP) é inversamente proporcional ao tempo burocrático-administrativo da gestão pública. (CAMARÃO, 2011, pp. 70, 71).

Ou seja, enquanto a dinâmica da participação, que ocorre dentro dos orçamentos participativos, aprova de forma legal e legítima inúmeras demandas historicamente represadas, a burocracia e legalidades,⁸¹ as quais o Estado e a sua máquina administrativa estão submetidos, freiam, limitam ou negam à concretização das respectivas demandas. Fica claro que o que é aqui questionado não é a necessidade de um processo burocrático-administrativo estatal, mas o tipo desse processo, como ele se dá, que princípios e elementos devem permanecer intactos em políticas participativas de gestão como os orçamentos participativos.

O segundo fato comum às experiências brasileiras estudadas por mim, e que precederão ao contexto político-social local, concerne à inclusão do orçamento participativo na agenda governamental. Em outras palavras, uma política é idealizada a partir de uma necessidade de uma coletividade e, por conseguinte, sua implementação dependeria da força de pressão desse grupo em concretiza-la.

[...] a Constituição do Problema e da Agenda Governamental é o movimento constituído por situações problemas que são colocadas na sociedade, assumindo visibilidade e demandando atenção, podendo se transformar numa questão social merecedora de atenção por parte do poder público, quando incluída na agenda governamental. São, necessariamente, problemas que afetam indivíduos ou grupos e apresentam possibilidade de ação e tem legitimidade. Nesse movimento inicial das políticas públicas constituem sujeitos importantes os partidos políticos, a mídia e grupos de pressão. (SILVA, 2009, p.4).

Apesar do OP de Porto Alegre ter sido uma *ideia* nascida de “baixo”, de uma associação de moradores (UAMPA), mesmo lá, no Rio Grande do Sul, como nas demais experiências de OP conhecidas por este pesquisador, a *implementação* dessa política participativa só ocorre três anos depois no governo petista de Olívio Dutra. Isso parece indicar que o OP porto-alegrense é de iniciativa majoritária da gestão petista e em menor peso de uma pressão popular que teria exigido especificamente essa política. Em Fortaleza, o apelo das organizações populares não era pelo OP especificamente, mas por espaços de maior participação popular:

Ficou para todos que se não tivesse sido PT, lá naquela época, se o movimento ia exigir do governo que ganhasse esse tipo de postura? *Provavelmente isso seria um outro processo*, mas acho que dificilmente o governo quando viesse naquele período iria fechar os olhos para essa questão porque era muito forte. (Importante membro da coordenação do OP

⁸¹ No próximo subtítulo, sobre os marcos legais do OP, trataremos da Lei Complementar nº. 101, de 4 de maio de 2000 que ao mesmo tempo que prevê a participação popular nos orçamentos municipais, limita as decisões democráticas que por ventura sejam tomadas em orçamentos participativos.

Fortaleza, em entrevista concedida a este pesquisador em junho de 2013).

Esse relato indica explicitamente que a natureza dessa política pública, para a entrevistada, teria partido de um movimento vindo de baixo, a partir da pressão de algumas organizações populares. Apesar de na produção de minha monografia e dessa dissertação não ter tido contato com alguma instituição do movimento social citada pela entrevistada, não acredito que numérica e politicamente as pessoas engajadas nos movimentos à época pressionaram significativamente o poder público em prol de um orçamento participativo na Metr pole. E essa impressão foi reforçada ao perceber que em 2013 não houve uma notória pressão popular por sua continuidade, excetuando a iniciativa popular junto   Câmara Municipal em dezembro de 2012. Entretanto, sobre esse espírito reivindicatório por parte de movimentos sociais em Fortaleza citados pela entrevistada, pude em outra ocasião captar a seguinte fala de uma delegada do OP Fortaleza:

A gente tem que v , agente tem que fazer um trabalho maior na efetiva o dos serviços públicos, n . Vamos fazer valer estes estatutos [referindo-se aos estatutos da criança e o do idoso antes comentados pelos presentes]. Porque direitos   diferente de Lei, certo. Pra fazer valer não quer dizer que você tenha que ter um negócio na mão... você tem que brigar pela efetiva o. Então a nossa luta   pela efetiva o de direitos [...]. Este espaço que nós estamos hoje   por que a Prefeita   boa?   não!   uma conquista nossa!   um espaço nosso conquistado e que nós não vamos abrir mão! Nem nessa gestão, nem na outra, nem na outra! (Fala de uma delegada do OP Fortaleza, captada em conversa informal, pelo pesquisador ⁸²).

A tentativa junto a Câmara Municipal em dezembro de 2012 para institucionalizar o então desenho do OP Fortaleza ratifica o espírito acima descrito pela representante da Rede de Articula o do Jangurussu/Ancuri (Reajan). A ex-membro da coordena o também pontua o tema:

Mas ano passado foi impossível não fazer essa discussão. O risco da ruptura, de não ter mais o processo e isso já vinha desde o início do ano, as pessoas exigindo, depois do processo de elei o as pessoas “olha acabou a gente vai, vai começar, a gente quer...” Então as pessoas, os próprios conselheiros que se reuniram com delegados, com lideranças e fizeram propostas de minuta, de lei, foram eles que foram atrás de marcar audiência na Câmara de Vereadores. (Importante membro da coordena o do OP Fortaleza, em entrevista concedida a este pesquisador em junho de 2013).

⁸² Vários delegados ligados a Reajan (Rede de Articula o Jangurussu/Ancuri) ao participarem de uma das Assembl as Deliberativas (para escolha de conselheiros) do OP no dia 28 de julho 2007, reuniram-se em separado no intervalo de almoço para confraternizar experiências e combinarem a escolha de conselheiro que melhor representasse os interesses da Reajan. Aproximei-me, pedi para sentar junto, fui recebido com muita solicitude, gravei o diálogo e o registro acima   de uma das delegadas que tomavam parte do grupo.

É pertinente dizer também que acredito que uma política pública pode ter sua agenda de uma natureza, contudo o seu processo no decorrer de sua implementação contradiz-la. Por exemplo, o Orçamento Participativo de Fortaleza pode ter sua agenda caracterizada como *bottom-up*, nascida do povo, mas o processo condutivo ser marcado por iniciativas do tipo *top-down*, no qual a interferência da equipe coordenadora do governo ser tamanha a ponto de atender à demandas da gestão municipal e não da grande massa populacional, como é o caso dos investimentos municipais para a Copa do Mundo Fifa a revelia da consulta popular⁸³.

Outra variante a ser levada em conta, quanto a uma política pública do tipo *top-down*, como defendo ter sido predominantemente o OP Fortaleza, não estar fadada a ser um fracasso, é que uma política complexa, como se caracterizou o OP Fortaleza tem possibilidade de ser avaliado sob diversas dimensões (onde cada uma corresponde a um ou mais princípios)⁸⁴. Conseqüentemente, em algumas dimensões do OP Fortaleza pode-se pontuar fracassos e, em outras dimensões, avanços. Por exemplo, na dimensão pedagógica, a que consiste no exercício de práticas de alto potencial democrático e na tomada de conhecimento da linguagem e funcionamento da máquina pública, bem como na dimensão da pluralidade representativa, que consistiria aqui na ampliação dos espaços de participação dos grupos historicamente excluídos das agendas políticas, percebi avanços na cidade. Já na dimensão associativa, a de articular indivíduos e grupos em prol de causas comuns há avanços e recuos a serem pontuados. Mas, tomando como principais dimensões do OP a do empoderamento por parte da cidade do orçamento público municipal; o de pôr nas mãos da população, que dele participou, o destino do orçamento público local, como também a dimensão da demodiversidade, que seria a articulação entre tipos de democracia em uma mesma experiência, e, no caso aqui estudado, a

⁸³ Na análise dos conteúdos de uma política pública, Rodrigues (2011) fala que um dos elementos que devem ser levados em conta são os diferenciais de poder que consistiriam na percepção da presença ou não de mecanismos exógenos à política na formulação dela ou no marco legal que procurariam equalizar os interesses em jogo, ver p. 155.

⁸⁴ Somente nesse trecho, insisto em abordar sob a forma de “dimensões” porque elas se remeterão a *lugares* de análise distintos e, portanto, passíveis de conclusões distintas. Contudo, a dissertação privilegiará a abordagem de “princípios”, pois o foco é uma investigação sobre os *valores* democráticos. Até porque analisaremos a política pública em questão a partir dos *nove princípios* elaborados pela gestão Luizianne Lins quando da criação do OP elencados na página 101.

articulação entre democracia representativa e participativa; nessas dimensões, o sucesso é questionável.

A análise dos recuos e avanços de cada uma dessas cinco dimensões será feita no sexto segmento.

Em uma outra elucidativa entrevista, o ex-secretário de Planejamento da gestão Luizianne Lins, um ex-secretário de planejamento do governo Luizianne Lins⁸⁵ admitiu:

Então, era parte do programa de governo instalar o Orçamento Participativo. Que na verdade, é uma tecnologia social que surge com o PT, sobretudo em Porto Alegre, não carece de falar desses detalhes porque certamente você deve ter lido tudo sobre isso. Então fazia parte de uma certa linhagem programática. (Ex-secretário de planejamento do Município, em entrevista concedida a este pesquisador em 12 de fevereiro de 2015).

O ex-secretário de planejamento do Município deixa claro que até o desenho institucional mais arrojado do OP Fortaleza em relação ao OP de Porto Alegre não se deveu a uma pressão maior dos movimentos sociais locais, antes da própria gestão, se levar em conta que Neira de Moraes era componente dos quadros do PT Ceará:

Quando a gestão começa é convidada para organizar o OP uma pessoa que tem uma afinidade muito forte, que acho que é a principal referência prática, teórica e de engajamento com questão do Orçamento Participativo que é a Neira de Moraes, então vinculada ao CEDECA.

[...]

Porque na perspectiva do OP de Fortaleza, que a Neira de Moraes iniciou, ela queria na verdade ir além da experiência de Porto Alegre, que foi a experiência inicial. Já mais próxima da experiência de Belo Horizonte, que já tinha ampliado bastante o OP. (Ex-secretário de planejamento do Município, em entrevista concedida a este pesquisador em 12 de fevereiro de 2015).

Para o pesquisador, Neira, metodologicamente, acerta ao não ter tomado o OP Porto Alegre como “receita”:

[...] percebe-se que o “modelo” de Porto Alegre acabou tornando-se mais um entrave do que um apoio, pois, ao ser tomado como “receita”, bloqueou a busca de alternativas próprias adequadas a cada local.

[...]

Podemos dizer que uma política pública como o OP não encontrará nunca as mesmas condições para ser aplicada em outro município ou em outro nível de governo. Desta maneira, o OP nunca será replicável no sentido estreito de um modelo a ser seguido. (AVRITZER & NAVARRO, 2003, pp. 183, 190).

⁸⁵ A partir daqui, me referirei a este entrevistado como “ex-secretário de planejamento”.

A dependência da vontade da gestão petista para a implementação do OP Fortaleza está bem estabelecida nas palavras do ex-secretário de planejamento da cidade. Quando o cisma dentro do PT ocorreu em 2005, em nível nacional, e resultou na criação do Partido do Socialismo e Liberdade (PSOL), era o primeiro ano do primeiro mandato de Luizianne Lins. Parte dos membros do PT que deixam o partido para formarem o PSOL Ceará eram da mesma corrente política de Luizianne Lins, a Democracia Socialista (DS) e, portanto, muito próximos a ela. Inclusive ocupavam cargos estratégicos no governo. Essa situação, segundo o ex-secretário de planejamento, pôs em risco a implementação do programa de governo, em especial a do OP Fortaleza:

Inclusive, boa parte das pessoas ligadas ao PSOL permaneceu. Isso foi importante para o OP. Porque o OP pode se consolidar com esse grupo que era muito importante. Caso contrário, o OP talvez nem tivesse vingado. Mesmo que a Neira não tivesse ido para o PSOL, mesmo assim teria muita dificuldade. (Ex-secretário de planejamento do Município, em entrevista concedida a este pesquisador em 12 de fevereiro de 2015).

Desta feita, o Diretório Nacional do Partido dos Trabalhadores, orientou os Executivos locais a implementarem os orçamentos participativos sem que haja registros de uma pressão popular específica. E, pior, semelhante aos efeitos da via prussiana aludida, não há como afirmar que os OP's contribuíram diretamente para que a população, que dele tomou parte, se apoderasse do processo de formação das grandes decisões políticas nacionais.

Tratarei agora das forças político-sociais que contextualizaram a cena pública da cidade no ano de 2004. Forças que interferiram na formulação da agenda governamental da primeira gestão Luizianne Lins. Ao mesmo tempo avanço na reflexão anterior sobre a inclusão do OP Fortaleza na agenda de governo municipal.

É importante atentar para a complexidade desse fenômeno. A agenda foi *predominantemente* do tipo *top-down*, segundo defendi a pouco, contudo, ao fazer algumas investigações sobre os bastidores políticos do período que antecedeu e se seguiu às eleições de 2004 para prefeitura de Fortaleza, percebi a interferência por parte de segmentos da sociedade civil organizada e dos movimentos populares na concretização dessa agenda vinda de cima. E a pressão que parte desses segmentos efetuaram sobre o PT, em especial sobre Luizianne Lins e sua base, refletiram inclusive no desenho institucional do OP. É o caso da criação do OP Criança que foi inspirado na mobilização por parte do CEDECA Ceará anos antes. A

intenção do CEDECA era de intervir no orçamento municipal em prol dos direitos e desejos desse segmento etário na cidade. É o que trago mais adiante, ainda nesse subtítulo. A escolha de Neiara de Moraes para coordenar o OP Fortaleza, na primeira gestão Luizianne Lins, em sua implementação, acredito, está ligado a este fato. Aliás, a escolha dos quadros para formar os três primeiros escalões do governo municipal da primeira gestão Luizianne Lins, tem relação direta com os bastidores de campanha e não com critérios técnicos-burocráticos. Volto a tratar também desse assunto no sexto segmento dessa dissertação.

A presença dos sete segmentos da sociedade civil organizada e dos movimentos populares na formulação da agenda governamental, bem como, antes, na formulação do programa de governo de Luizianne Lins para 2005, foi analisado por mim em consonância com as iniciativas mobilizadoras para a campanha do PT na época. Essas iniciativas mobilizadoras do PT consistiam em aumentar e fortalecer a militância do partido, bem como de fazer o levantamento de demandas políticas pela periferia da cidade ainda em 2004. Segundo a ex-coordenadora de mobilização do OP Fortaleza:

Era assim: eram montadas grandes plenárias em alguns espaços da cidade, tinham encontros regionais, participávamos sempre na Regional V, por causa que eu moro naquela região e a gente ia pra falar, pra debater, sempre tinha algum convidado que explanava sobre o tema e depois a gente ia discutir. E depois as pessoas que eram do partido, não sou filiada, mas pessoas que eram do partido organizavam aquelas informações e faziam um documento. Era bacana ver inclusive várias de nossas falas depois nesses documentos [...] (Importante membro da coordenação do OP Fortaleza, em entrevista concedida a este pesquisador em junho de 2013).

Pois, fazia parte dos passos iniciais da campanha, para arregimentar militância para iminente campanha, bem como para a construção do programa de governo do PT em Fortaleza, essa participação popular, conforme investigou Souto. A autora ilustrou o fato com a fala de Antonio Ortins, coordenador político da campanha:

[...] nos meses de abril e maio de 2004 houve várias discussões. Foram realizadas sobre o Plano de Governo, foram realizadas várias plenárias no PT [...] o que resultou no Plano de Governo que foi elaborado, e sistematizado por uma equipe de intelectuais, alguns setoriais, e de representantes do movimento popular [...]. A partir daí, começou a discussão com os movimentos populares, que foi participativa [...] e que foi aglutinando gente [...] a campanha foi se fortalecendo [...] (Antônio Ortins, entrevista realizada em 25 de outubro de 2011 *In* SOUTO, 2013, p. 57).

Assim, além da produção de importantes documentos norteadores do futuro programa de campanha, o PT, nessas ocasiões, fomentava a militância em seus quadros para a eminente campanha eleitoral de 2004. Sobre a importância dessa militância para o partido na implementação de políticas públicas do tipo participativa – e aqui reforço o que falei a pouco sobre o possível sucesso do OP Fortaleza no que tange a dimensão do seu acolhimento por parte da população – transcrevo uma interessante fala de um coordenador especial da atual gestão municipal⁸⁶ sobre a importância da militância. Essa fala serve também para cotejar os dois contextos políticos em que o OP Fortaleza viveu no ano de transição em 2013:

Pois é, hoje nós temos uma coordenadoria responsável também pela mobilização. Por exemplo, é impressionante como o que nós fazemos não chega na ponta. Continua repetindo que nada melhorou que está muito ruim. Que a Saúde não presta, que a Educação não presta. (Coordenador Especial da gestão Roberto Cláudio, em entrevista concedida a este pesquisador em 12 de fevereiro de 2015).

E sobre a existência de uma mobilização popular em torno do OP Fortaleza que antecedeu a atual gestão da qual ele faz parte, o coordenador especial da atual gestão admite:

Quer dizer, não é esse negócio de dizer, “nós fomos”, aí é bonito, você faz assembleia, “escolhemos”. E aí? Quem é que dá consequência? O que eu percebi... e, aí você pode dizer: “é que você tem uma visão muito crítica da administração passada”, mas quando eu analisei o *modus operandi* e as consequências do Orçamento Participativo, claro, tem um elemento fundamental que é a questão da mobilização, isso é interessante, se deixar a sociedade mobilizada, mas você não dava consequência a isso. (Coordenador Especial da gestão Roberto Cláudio, em entrevista concedida a este pesquisador em 12 de fevereiro de 2015).

O ex-Secretário de Planejamento na gestão Luizianne Lins, lembra que essa militância teve papel determinante na implementação do OP Fortaleza:

Bom, o OP, no primeiro ano, já enfrenta um desafio tremendo porque ele vai realizar o Plano Plurianual Participativo. Que vai ser um negócio só viável, só viável pensar esse processo a partir de uma militância. Então havia militância, não eram funcionários públicos que estavam ali batendo cartão de ponto. Era trabalho de madrugada, de noite, em condições adversas, inclusive perigosíssimas de trabalho. Empolgação, um elã muito forte. E foi viável e fez-se o Plano Plurianual já nos moldes participativos, com todas as

⁸⁶ Coordena uma das coordenadorias especiais da gestão Roberto Cláudio. Essas coordenadorias tem *status* político semelhante as secretarias. A partir daqui, identificarei esse entrevistado por “coordenador especial da atual gestão.”

deficiências materiais, mas com um grupo muito forte, muito bom. (Ex-secretário de planejamento do Município, em entrevista concedida a este pesquisador em 12 de fevereiro de 2015).

Mas, passada a campanha, a presença da militância que marcou o primeiro turno da campanha da primeira gestão diminuiu. Isso se deveu, dentre outros fatos, ao cisma dentro do PT que resultou na criação do PSOL. Afinal, como visto, boa parte da militância do primeiro turno decidiram arregimentar os quadros do PSOL. Mas, também, os petistas que compunham os quadros administrativos e de coordenação mudaram sua postura:

Isto é, no caso de Fortaleza, após a vitória eleitoral 2004, os quadros públicos abandonam os espaços de base e as plenárias. O debate político e as deliberações se restringiam às instâncias de Direção, até mesmo as reuniões das correntes, como era o caso da DS, eram espaços burocratizados que tentavam contornar as críticas dos militantes ao governo municipal. (SOUTO, 2013, p. 102).

E a ausência dessa militância no segundo mandato, especialmente decorrente do cisma entre o PT e o PSOL, impactou no OP Fortaleza a partir de 2009:

Outro grupo opta, por vários motivos, não é o caso discutir, por criar o PSOL, mas eles continuam no governo. No início, isso não foi um problema, e a maior parte das pessoas vinculadas ao OP eram do PSOL. A militância jovem era muito vinculada ao PSOL. [...] Isso não era um problema, era somente mais um agrupamento, mas compunham os aliados e apoiando a Prefeita. Até que, obviamente, o jogo político fez com que o PSOL se afastasse, saísse do governo ainda no primeiro mandato.

[...]

Mas a equipe do OP passou por uma rotatividade muito grande, muita gente saiu e, claro, aquele cisma inicial, da equipe que era formada por muita gente do PSOL foi se aprofundando, muita gente do PSOL foi saindo e isso deu uma certa descontinuidade. Houve acréscimo de gente boa, muita gente boa entrou melhorou a metodologia, mas também houve perdas, decepções. (Ex-secretário de planejamento do Município, em entrevista concedida a este pesquisador em 12 de fevereiro de 2015).

Mas, para além dessa militância, houve pressão de entidades da sociedade civil na formulação das agendas de governo das gestões Luizianne Lins?

A ex-membro da coordenação, sobre a “efervescência” na periferia da cidade nos bastidores da candidatura de Luizianne Lins em 2004 que teria repercutido no OP Fortaleza, relata:

Então tinha esse bastidores dos bastidores, na verdade, antes da Luizianne assumir, antes de ter esse governo, já tinha na cidade essa *efervescência*, sabe? Então, acredito muito assim, *óbvio, teve uma grande vontade política do PT existe uma cartilha do PT* de que... “olha, tem que incentivar os processos participativos, vamos fazer o OP”, *o nome “opê” vem do Partido dos Trabalhadores*, mas eu acho que dificilmente não teria tido nada.

Mesmo assim, esse processo de manifestação da população foi crucial pra que fosse do jeito que foi.

[...]

Para mim, o OP desse período, desse primeiro ano de gestão, ele foi o reflexo do que a cidade vivenciava e não o contrário, né? A gestão, eu acho, canalizou o que aconteceu na cidade, os anseios das pessoas, esse movimento todo e usou uma metodologia que pudesse articular com esses anseios todos. Isso têm questões extremamente positivas, então desde sempre a metodologia vinha no sentido de ampliar mesmo a participação, as pessoas poderiam dizer, participar e é por isso todos aqueles anseios isso foi extremamente positivo, crianças e adolescentes participando desde o início todos os segmentos sociais que geralmente eram excluídos do espaço de participação de decisão da cidade tiveram espaços específicos para poder participar também. Então tudo isso era extremamente positivo e ao meu ver canalizava tudo que acontecia pela cidade. (Importante membro da coordenação do OP Fortaleza, em entrevista concedida a este pesquisador em junho de 2013).

A ex-membro da coordenação do OP Fortaleza,⁸⁷ após recordar dessa efervescência política na cidade com a participação de alguns grupos de representação da sociedade civil organizada nos debates públicos patrocinados pelo PT e pela Pastoral da Juventude do Meio Popular do Ceará (PJMP), cita os principais grupos sociais envolvidos, na concepção dela: a Rede de Articulação do Jangurussu/Ancuri (Reajan) e a Rede de Desenvolvimento Local e Integral Sustentável do Grande Bom Jardim Fortaleza (Rede DLIS).

Camarão (2011) e Souto (2013) atentam ainda para a participação expressiva no OP Fortaleza, mesmo antes de sua implementação, do Movimento dos Conselhos Populares, o MCP:

[...] se tinha duas organizações bem declaradas no OP, uma era o MCP (Movimento dos Conselhos Populares), quando eu falo de MCP estou falando da primeira gestão: 2005, 2006, 2007 até meados de 2007. [...] então se tinha dois blocos bem caracterizados era o MCP e o outro a Federação de Bairros e Favelas, então, os que eram aliados, ligados, líderes comunitários que se conheciam de outros carnavais, de outras datas, costumavam se reunir pra poder disputar os votos contra outras entidades e isso eu via diariamente, cotidianamente nas assembleias do OP. Críticas políticas que um grupo fazia ao outro. (Entrevista com Coordenador de gestão da informação, em 09 mar 2010 *In* CAMARÃO, 2011, p. 78).

Mas o MCP nasce em 2000 de uma iniciativa de Auto Filho, ligado ao PC do B, e só em 2004, ele é “estruturado de forma orgânica” durante à mobilização da cidade por parte da esquerda petista e aliados para a campanha (SOUTO, 2013). Sobre a criação desse movimento Souto registra:

⁸⁷ Em entrevista concedida a este pesquisador em junho de 2013.

No ano de 2000, durante as eleições municipais em Fortaleza, é forjado, a partir de militantes do PT e setores da esquerda social, o MCP. O objetivo do Movimento era dar consistência política aos comitês eleitorais do candidato da coligação de esquerda, Inácio Arruda, do PCdoB, em período posterior à campanha (COSTA JÚNIOR, 2010, p. 90). Entretanto, a proposta inicial logo se esvai. Em 2004, em meio à crise interna no PT, ocorreram a rearticulação e reorganização do MCP. Desta maneira, esse sujeito coletivo se insere nas lutas urbanas e utiliza a conjuntura política e o espaço da eleição para se consolidar como movimento social. (SOUTO, 2013, p. 64).

Essa estruturação ocorre durante o período de campanha. Ou seja, a estruturação do MCP é feita oportunamente para arregimentar militâncias para campanha de 2004:

[...] nos meses de abril e maio de 2004 houve várias discussões. [...] A partir daí, começou a discussão com os movimentos populares, que foi participativa [...] a campanha foi se fortalecendo. Quando fortaleceu, a gente entrou com a ideia do Movimento dos Conselhos Populares – MCP para organizar e articular os debates e construir de forma coletiva a campanha nos bairros (Antônio Ortins, entrevista realizada em 25 de outubro de 2011 *In* SOUTO, 2013, p. 57).

Camarão faz registro semelhante:

Eu tive contato com a informação de que ia existir o OP através de um movimento que existia em fortaleza na época. *Que foi um dos grandes responsáveis pela eleição da Luizianne* que era o MCP (Movimento dos Conselhos Populares), que ele passou a existir antes mesmo de ela se eleger. (Entrevista com delegado E, em 24 de maio 2010 *In* CAMARÃO, 2011, p.79).

E esse fato dos bastidores tem repercussão direta no OP, como prossegue registrando Camarão:

Foi uma das bases de apoio pra eleição dela e através desse movimento que eu participava, eu soube antes da implementação do OP que ele iria existir. E como movimento organizado nós nos interessamos pelo assunto e fizemos contato com a prefeitura, convidamos a pessoa que iria ficar responsável pelo OP que era a Neirara de Moraes e ela veio até uma reunião do Movimento explicar o seria esse OP que iria ser implantado em Fortaleza e na oportunidade eu e uma outra pessoa ficamos oficialmente como representantes do movimento no OP. Então, antes de existir o OP a gente já tinha informações de que ele existiria. E assim por diante eu já estava assim, indicado pelo movimento juntamente com outra pessoa que iríamos ser os representantes. (Entrevista com delegado E, em 24 de maio 2010 *In* CAMARÃO, 2011, p.79).

O MCP, era um movimento oficialmente apartidário⁸⁸, mas teria sido ele criado realmente para gerar uma militância não-orgânica para o projeto de tomada da Prefeitura de Fortaleza por parte da esquerda?

Porém, ainda no primeiro mandato, o MCP foi se distanciando do OP. Sobre o afastamento do MCP e de outros movimentos populares do OP Fortaleza, um dos meus entrevistados em 2007 já indicava claramente esse movimento:

Desde o início, desde o primeiro OP, teve uma participação muito grande do MCP. Assim: 100% de todas as pessoas que participaram do OP de toda a Fortaleza, eu não tenho medo de dizer que 70% foi do MCP ou de organizações próximas ao MCP. Depois foi tendo *desgaste do Movimento com a Prefeitura*, e a pouca participação dos líderes comunitários que estão dentro do Movimento e hoje em dia a gente vê nas assembleias do OP um pessoal ali, outro acolá, uma participação tímida do Movimento, tanto do MCP como de outros. Como no caso que a gente viu no OP de Juventude que só tinha dois movimentos reais presentes no OP de Juventude: o MCP e o MH²O, que é o pessoal do Tim Lopes. Então a gente vê que naquele momento não teve a participação efetiva dos movimentos. Só tinha dois movimentos e os dois não deram para eleger um, tiveram que os dois se juntarem para eleger um delegado. A gente está vendo mais, no Orçamento Participativo, a participação muito grande de *associações, gente ligadas a vereadores e principalmente entidades que estão com parcerias com a Prefeitura, com o Governo Federal*, essas coisas. Como no caso do OP de Juventude, a gente viu mais organizações, instituições, ong's e a gente não viu a participação dos movimentos. Eu achei totalmente triste. O tratamento da Prefeitura com os movimentos está cada vez pior. (Delegado do OP e integrante do MCP no Dias Macedo, entrevistado por esse pesquisador em agosto de 2007).

Sobre o afastamento do MCP do OP Fortaleza, bem como das impressões de parte dos movimentos populares organizados sobre o OP Fortaleza, dedicarei algumas linhas mais adiante.

O que é interessante observar nesse fato é que o MCP, apesar de criado para arregimentar a militância em torno da campanha de Luizianne, ele ganha vida própria e questiona o próprio governo.

Outra organização da sociedade civil no Ceará merece destaque na mobilização em torno do OP Fortaleza, é o Centro de Defesa da Criança e do Adolescente, o CEDECA. E a mobilização prévia dessa organização em prol de uma maior participação das crianças e adolescentes nos espaços decisórios das políticas

⁸⁸ Sobre sua independência político partidária, o delegado do OP e integrante do MCP no Dias Macedo comenta sobre sua entrada no MCP: "a gente no viu no horizonte um movimento que estava nascendo, independente, por causa que tem alguns movimentos que é ligado a partido tal, ligados a entidade tal, a um grupo político e o MCP estava crescendo através do Professor Auto Filho e algumas pessoas de universidades, líderes comunitários que estavam soltos..." (Delegado do OP e integrante do MCP no Dias Macedo, entrevistado por esse pesquisador em agosto de 2007).

públicas municipais interferiram de sobremaneira na agenda governamental para a primeira gestão de Luizianne Lins no que diz respeito ao OP Criança de Fortaleza:

Era uma grande bandeira do CEDECA e da rede de ong's, que discutem crianças e adolescentes, a participação de crianças e adolescentes. Então, esse movimento de crianças e adolescentes na cidade foi crucial pra gente ter o movimento criança e adolescente desde o primeiro ano da gestão. Então, provavelmente, se não tivesse tido esse tipo de movimento na cidade a gente talvez não fizesse. Existia a compreensão da gestão de que é importante ter a participação de crianças e adolescentes, mas pra mim se não fosse essa organização, essa pressão dos movimentos sociais, talvez não tivesse acontecido desde o início, né? (Importante membro da coordenação do OP Fortaleza, em entrevista concedida a este pesquisador em junho de 2013).

Sobre o mesmo fato, Camarão faz registro:

Mas, antes de o OP integrar o programa de governo do PT, já havia em Fortaleza a partir de 1999 (ainda na gestão de Juraci Magalhães), sob a coordenação da ONG CEDECA (Centro de Defesa da Criança e do Adolescente), um projeto voltado para participação de crianças e adolescentes no tema do orçamento municipal, esse projeto privilegiará as atividades de monitoramento dos orçamentos públicos do município, propondo mudanças e fiscalizando. (CAMARÃO, 2011, p. 73).

Neiara de Moraes é um importante nome que faz acontecer uma estreita aliança entre o CEDECA e o OP Fortaleza, em especial, o OP Criança e Adolescente.

Assim como o MCP, o CEDECA é uma organização da sociedade civil que tinha íntimas relações com o PT e partidos de esquerda à época, mas que não é possível qualquer afirmação segura de que as interferências dessas organizações no governo eram conduzidas por membros dos partidos que formavam a base aliada ao governo.

Assim, o primeiro e segundo mandato tiveram configurações distintas nas forças sociais populares que os permearam. E o poder decisório dos setores populares na agenda política nas gestões Luizianne, apesar de ser relevante, foi menos decisivo do que as interferências de outras forças político-partidárias. Essa é uma hipótese que tentarei demonstrar mais a frente.

E voltando agora o meu foco para as alianças político partidárias que se formaram durante as campanhas de 2004 e 2008 à Prefeitura de Fortaleza, faço uma comparação⁸⁹ entre alguns aspectos das gestões petistas do Executivo

⁸⁹ É oportuno observar que tanto Camarão como Souto fazem essa comparação em seus estudos sobre o OP Fortaleza. E especialmente interessante observar que o ex-secretário de planejamento, em sua entrevista fez essa comparação sem que fosse motivado pelo pesquisador.

municipal sob a liderança de Maria Luíza do PT nos anos de 1986 a 1988 e de Luizianne Lins de 2005 a 2012.

A inevitabilidade do cotejamento entre essas duas gestões decorre de que foram as únicas de representação de esquerda em Fortaleza, ambas do PT, únicas mulheres a assumirem a prefeitura da Capital⁹⁰. Em comum, além do que fora dito, tem-se a postura aguerrida e emblemática no que diz respeito ao papel da mulher na vida política da cidade. Mas é especialmente a força da militância e do trabalho corpo-a-corpo nas campanhas, pelo menos nos limites do primeiro turno do primeiro mandato, no caso de Luizianne Lins, o ponto em comum que faço questão de destacar.

Elas assumiram a Prefeitura em condições bem distintas do ponto de vista conjuntural – condições distintas de apoio político nos níveis estadual e Federal⁹¹ – e do ponto de vista das condições administrativo-financeiras⁹². Sobre essas condições e sobre o modo incisivo como Maria Luíza conduzia o governo:

Como foi uma grande injustiça, para não falar de Luizianne, que eu participei de governo, com a Prefeita Maria Luíza. Nossa grande professora. *Foi uma das gestores mais injustiçadas da história dessa cidade!* Até hoje, ela tem a pecha de “a incompetente”. O que é uma grande mentira. A classe dominante colocou isso... “cheiro de lixo a cidade”... O repasse de recursos dependia do Governo do Estado, o município não tinha autonomia. Esta prefeita de esquerda, Maria Luíza, até hoje tem inimigos viscerais porque ela descobriu que as pessoas tinham cinco contracheques. Foi todo mundo lá, isso é registrado na história, as pessoas iam lá, no dia de receber o contracheque. “Eu vou acabar com isso, com funcionário fantasma”. Paulo Sarasate: “Está aqui, olha amigo, você tem cinco contracheques. Escolha o melhor. Não estou lhe botando para fora da Prefeitura, não. Não estou lhe acionando administrativamente como corrupto. Escolha o contracheque e onde você quer trabalhar. Porque os outros vão desaparecer. Você não pode ter cinco contracheques!” Hoje tem pessoas que odeiam Maria Luíza porque ela fez isso. Uma atitude absolutamente republicana e ética! Nem socialista. Republicana, ética, democrática. (Ex-secretário de planejamento do Município, em entrevista concedida a este pesquisador em 12 de fevereiro de 2015).

⁹⁰ Sendo Maria Luíza a primeira a tomar a frente do Executivo de uma capital brasileira e primeira prefeita mulher do PT.

⁹¹ Maria Luíza encontrou no governo estadual Tasso Jereissati e na presidência José Sarney, ambos de partidos que faziam oposição ao PT. Já Luizianne Lins teve maior sorte: aliada do então Governador Ciro Gomes e do Presidente Lula.

⁹² Maria Luíza tinha uma “Prefeitura endividada, folha de pagamento do funcionalismo público em atraso, serviços públicos deteriorados etc., agravados pela falta de apoio político tanto do poder executivo (responsável por grande parte dos repasses dos recursos ao município), como do poder legislativo”. (CAMARÃO, 2011, p. 61).

Mas dentre as diferenças, a que venho chamar atenção são as posturas frente à governabilidade⁹³.

Mas, essa também é uma reflexão a ser feita mais adiante no sexto segmento dessa dissertação. Entretanto, resgato ainda aqui uma fala do Ex-secretário de planejamento do Município sobre o fato. Após comparar as conjunturas políticas das duas petistas, sobre Maria Luíza ele lamenta:

Essa prefeita tentou fazer uma série de coisas para a população pobre da cidade. Infelizmente foi bombardeada, cercada e cometeu um grave erro político, que a Luizianne não cometeu, mas que também pagou o preço, que foi o de se deixar isolar. Ela não podia governar sozinha sem a Câmara. (Ex-secretário de planejamento do Município, em entrevista concedida a este pesquisador em 12 de fevereiro de 2015).

Feito esse resgate, volto à campanha de 2004. A chapa de Luizianne Lins, no primeiro turno, estava sem apoio do próprio partido, grande parte dos quadros da DS davam sinais de um futuro rompimento com o PT (no ano seguinte eles arregimentariam os quadros do PSOL) que já não reconhecia sua força dentro do partido:

Este foi um período de tensões e dissidências políticas, ocorridas dentro do próprio partido no município, desencadeadas pela formação de uma facção de militantes (liderada pela deputada estadual Luizianne Lins) que defendia candidatura própria para o partido. Esse posicionamento contrariava as deliberações do Diretório Nacional e de uma bancada de parlamentares petistas que apoiavam a candidatura do então deputado federal do PC do B, Inácio Arruda. O comprometimento assumido pelo PT com a candidatura de Inácio deveu-se a “um acordo de cúpula costurado no Palácio do Planalto, em Brasília, que previa que Inácio seria a “bola da vez” eleitoral das esquerdas em Fortaleza.” A proposta de candidatura própria foi a vitoriosa na convenção do partido e Luizianne Lins, o nome escolhido para concorrer a gestão municipal. As dificuldades não cessaram, pois o Diretório Nacional manteve-se firme em seu apoio à candidatura de Inácio Arruda. (CAMARÃO, 2011, p. 63).

Mas Luizianne, com sua base de apoio limitada à militância orgânica a não-orgânica ela avança para o segundo turno de campanha. No segundo turno do primeiro mandato, houve uma recomposição da base aliada da Prefeita Luizianne Lins. O PT Ceará e Nacional, sem a opção do PC do B, Inácio Arruda, apoia oficialmente a candidatura de Luizianne. E debaixo de um receio de derrota frente à coligação encabeçada por Moroni Torgan, o PT local se permite à novas e variadas

⁹³ Governabilidade aqui entendida como o conjunto de articulações e alianças políticas do partido e grupos governantes com os demais grupos e partidos políticos com o fim de ampliar a base de apoio ao governo, resultando numa redução dos vetos, pressões ou boicotes.

coligações. A vitória⁹⁴ ocorre de forma apertada e a contrapartida do PT para com a base aliada que o ajudou em campanha é iniciada na distribuição dos cargos dos primeiros três escalões. Portanto, após vitória, Luizianne Lins assume a Prefeitura sob um amplo conjunto de alianças partidárias: PSB, PC do B, PMDB, PTN, PHS, PSL, PMN, PRB, PV, PP, PPS, PR, DEM, PRP, PTB, PRTB, PSDB, PT do B (SOUTO, 2013).

A campanha das eleições de 2008, para o segundo mandato, é iniciada como terminou a campanha para o primeiro mandato – debaixo de uma extensa e complexa aliança: PT, PSB, PC do B, PMDB, PV, PHS, PMN, PSL, PTN, PRB (SOUTO, 2013).

Souto, em sua dissertação, faz uma importante consideração a respeito das conjunturas de campanha das eleições de 2008 com a de 2004 acima exposta, mas essa consideração Souto omitirá em seu livro:

Outro elemento que marcou o processo a reeleição de Luizianne Lins em 2008 foi a base de sustentação e financiamento de campanha que teve apoio de setores econômicos como: construção civil, empresa de lixo, transportes e outros setores da política tradicional. Além das mudanças no formato e financiamento da campanha, a militância que participou ativamente da campanha em 2004, em sua maioria, não participou da campanha de reeleição em 2008, que tinha como candidato a vice-prefeito Tim Gomes, que era uma indicação imposta pelo grupo dos Ferreira Gomes. (SOUTO, 2012, p.42).

A primeira gestão de campanha e governo em relação às forças sócio-políticas na cidade que apoiavam a candidatura de Luizianne Lins foi conduzida nessa direção: iniciadas em 2004, antes do primeiro turno, as alianças e aproximações com os movimentos populares foi diminuindo. Não só pela saída de quadros importantes com o surgimento do PSOL, mas também devido às alianças com os partidos de direita e outras forças políticas e econômicas, que são arreadas à participação popular direta nos assuntos públicos. Alianças estas iniciadas no segundo turno de campanha que foram aumentando até reconfigurarem o governo em sua segunda gestão.

E politicamente, a primeira gestão foi uma gestão de militância, de muita empolgação e de vencer os obstáculos, de ampliar enormemente essa coisa da participação popular, de ganhar o corpo técnico, o corpo técnico não era originalmente ganho para isso, sobretudo na Secretaria de Orçamento. (Ex-secretário de planejamento do Município, em entrevista concedida a este pesquisador em 12 de fevereiro de 2015).

⁹⁴ Luizianne vence as eleições com uma margem de 56,21% dos votos contra 43,79% de Moroni Torgan (CAMARÃO, 2011).

O entrevistado deixa claro que a ausência da militância do início da primeira gestão e, principalmente, a nova reconfiguração da participação popular nas decisões de governo ditada pelas alianças políticas, refluíu no OP Fortaleza a partir de 2009:

O OP funcionou bem, eu concordo com você que a segunda gestão do OP ela foi mais burocrática, conseguiu um consenso, *não avançou tanto, porque a empolgação refluíu e por questões políticas, as alianças políticas*, foi uma gestão que priorizou muito mais a realização de obras do que realizações políticas, *a primeira gestão foi mais militante, isso teve a ver com a saída do PSOL*, com a saída de outros militantes de esquerda, que foram saindo, porque havia muito de sonho. (Ex-secretário de planejamento do Município, em entrevista concedida a este pesquisador em 12 de fevereiro de 2015).

As reflexões sobre o impacto dessas correlações de forças em torno do projeto de democracia participativa nos governos Luizianne Lins será feita no sexto segmento. Por hora, creio ter sido atendida a necessidade de se pontuar alguns fatos dos bastidores políticos e de que isso interferia no OP Fortaleza.

5.2 Marcos legais do OP Fortaleza

Antes de analisar a experiência local de orçamento participativo no que diz respeito aos seus atores, seu desenho institucional e às suas características político sociais é importante fazer um registro de seus marcos legais que, de certo modo, estabelecem limites de contração e expansão do OP Fortaleza.

Para circunscrever os marcos legais do orçamento participativo, não é demais lembrar que os orçamentos no Brasil, até então estudados, estiveram sob a etérea vontade do Executivo local, caracterizando-se, até aqui, como uma política de governo – não de Estado. Mas fiz questão de enfatizar que me referi às experiências brasileiras, pois a partir das experiências do País, outras nações investiram em uma natureza diferente seus orçamentos participativos. É o caso de uma cidade equatoriana, onde Ex-secretário de planejamento do Município se utiliza para exemplificar os riscos da institucionalização do OP:

[...] como lá o OP é lei, ao contrário do que é no Brasil, o Brasil cria... [É uma política de governo, não de Estado...] política de governo. Em alguns lugares *entrou na constituição*. Eles se empolgaram tanto com a experiência brasileira que colocaram na constituição. Lá é obrigatório, tem que ser...

(Ex-secretário de planejamento do Município, em entrevista concedida a este pesquisador em 12 de fevereiro de 2015).

Sobre esse debate em torno da institucionalização do OP, volto a falar no final desse subtítulo.

Retomo os estabelecimentos dos marcos legais do OP com a Constituição Federal de 1988, a “Constituição Cidadã”, que recebeu essa alcunha devido ao seu caráter democrático no final do regime autoritário militar, fruto, dentre outras coisas, de fortes movimentos populares e de grupos organizados da sociedade civil, como visto no segundo segmento dessa dissertação. É de se esperar que ela traga regramentos que foquem à participação popular individualmente ou por meio de suas representações. Dentre esses dispositivos legais destaco os artigos:

Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:

- I - plebiscito;
- II - referendo;
- III - *iniciativa popular*.

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

- [...]
- III - *participação da comunidade*.

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

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

Art. 230. A família, a sociedade e o Estado têm o dever de amparar as pessoas *idosas, assegurando sua participação na comunidade*, defendendo sua dignidade e bem-estar e garantindo-lhes o direito à vida.

Do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Art. 79. É instituído, para vigorar até o ano de 2010, no âmbito do Poder Executivo Federal, o Fundo de Combate a Erradicação da Pobreza, a ser regulado por lei complementar com o objetivo de viabilizar a todos os brasileiros acesso a níveis dignos de subsistência, cujos recursos serão aplicados em ações suplementares de nutrição, habitação, educação, saúde, reforço de renda familiar e outros programas de relevante interesse social voltados para melhoria da qualidade de vida.

Parágrafo único. O Fundo previsto neste artigo terá Conselho Consultivo e de Acompanhamento que conte com a *participação de representantes da sociedade civil*, nos termos da lei.

Art. 82. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem instituir

Fundos de Combate à Pobreza, com os recursos de que trata este artigo e outros que vierem a destinar, devendo os referidos Fundos ser geridos por entidades que contem com a *participação da sociedade civil*.

(os grifos são meus).

(Constituição da República Federativa do Brasil de 1988).

Dias chama atenção para seu artigo 29, inciso XII, quando a Carta Magna rege sobre a elaboração das leis orgânicas municipais e prevê a “cooperação das associações representativas no planejamento municipal” (DIAS, 2002):

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

[...]

XII – cooperação das associações representativas no planejamento municipal;

(Constituição da República Federativa do Brasil de 1988).

O Artigo deixa claro que a cooperação das associações representativas se restringiriam à esfera municipal. E a Constituição Federal, que trata extensamente dos orçamentos públicos, não prevê mais nada a respeito da participação popular nessa seara.

Uma outra importante Lei para Genro, trata-se da Lei Complementar nº. 101, de 4 de maio de 2000, intitulada Lei de Responsabilidade Fiscal. Essa Lei, para Genro, traria um referencial legal mais contundente ao orçamento participativo, pois, a Lei fomentaria uma política de “transparência” na elaboração e execução das políticas públicas orçamentárias por meio da participação popular. No seu artigo 48, Parágrafo único diz:

“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 orçamentárias e orçamentos” (GENRO & SOUZA, p. 107).

Paradoxalmente, segundo Moreira (2012b; 2014), a Lei de Responsabilidade Fiscal limita o alcance das decisões democráticas que porventura fossem decididas em uma plenária popular participativa, como é o caso dos orçamentos participativos. Isso, porque a Lei estabelece rubricas e percentuais orçamentários que engessam as contas públicas, impossibilitando alterações, mesmo de iniciativa popular e dentro de um regime processual formal de elaboração das leis orçamentárias locais. A Lei de Responsabilidade Fiscal vem, antes de tudo,

segundo Moreira (2012b; 2014), legitimar as iniciativas ajustadoras do Estado brasileiro que visam honrar seus compromissos com o capital mundial, em especial, o financeiro⁹⁵. O Estado brasileiro não se configuraria como um Estado mínimo, ao contrário, pois uma de suas iniciativas que permite a acumulação rentista do capital em sua esfera⁹⁶ de valorização financeira é a Lei de Responsabilidade Fiscal. A referida Lei criou uma poupança pública para o Estado honrar seus compromissos com setores privados (MOREIRA, 2012b; 2014). Em que os gastos públicos devem permanecer sob os limites mínimos estabelecidos por órgãos financeiros e políticos estrangeiros. E isso, vai de encontro a uma proposta que pretende radicalizar a democracia nas esferas brasileiras administrativas públicas de decisão. Afinal, como falar de democracia radical, no que diz respeito ao orçamento público Nacional, em um regime em que as maiores decisões já estariam previamente estabelecidas via decreto, a revelia da participação popular?

Essa problemática já foi parcialmente levantada no item anterior, quando tratei das limitações que as experiências brasileiras de OP têm no ponto de partida, no que tange à “manutenção do *status quo* da máquina burocrático-administrativa pública” (CAMARÃO, 2011), que só transfere para a participação popular os limites burocráticos e administrativos ditados pelo mercado. No sexto segmento, voltarei a refletir sobre essa limitação.

Cabe esclarecer, ainda nesse subtítulo, que o orçamento é composto por mais de uma lei. Isso é evidente ao ler-se na Constituição:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:
I - o plano plurianual;
II - as diretrizes orçamentárias;
III - os orçamentos anuais.
(Constituição da República Federativa do Brasil de 1988).

Ao analisar os marcos legais do OP Fortaleza, devo levar em conta o conjunto dessas normas. No caso de Fortaleza, merece destaque a

⁹⁵ “A massa de dinheiro circulante no mundo é enorme, sobrepondo, em muito, as necessidades de moeda para fazer o papel de meio de troca – equivalente geral – no processo produtivo do capital. São trilhões de dólares a circular, ininterruptamente mundo a fora, criando uma condição de instabilidade sistêmica que paira sobre a estrutura do modo de produção capitalista. Dessa forma, o século XX representou o ponto de partida de um “novo” capitalismo, em que o domínio do capital financeiro substituiu o domínio do capital geral – produtivo –, como forma não só de riqueza, como também de relação do financeiro com o produtivo”. Ari de Oliveira Zenha, economista. Artigo: O capitalismo financeirizado. Em 30/04/2008. Diário do Comércio. Acessado em 29/12/2014. http://www.diariodocomercio.com.br/noticia.php?tit=o_capitalismo_financeirizado_&id=103961.

⁹⁶ Havendo outras esferas: a produtiva; a comercial; a extrativista etc. (MOREIRA, 2012b; 2014).

hierarquicamente a mais importante Lei municipal: a Lei Orgânica Municipal, que será aqui chamada de LOM.

Um marco de destaque do OP fortalezense ocorre em dezembro de 2006, momento de maior avanço, em âmbito legal, do Orçamento Participativo, talvez à nível nacional. Isso porque a Câmara Municipal de Fortaleza promulgou na nova Lei Orgânica Municipal (LOM), que estabelece a participação direta da população na formulação e acompanhamento do projeto de lei orçamentária, aos moldes da LOM de Porto Alegre, porém indo além.

Logo, em seu artigo 6º, inciso V, a LOM de Fortaleza diz:

Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos:

[...]

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

Essa expressão, “condição obrigatória para a sua aprovação”, positivada pelo constituinte municipal é de grande relevância histórica, visto não estar registrado nada semelhante em nenhuma outra Lei orgânica brasileira. Esta disposição legal passa ser mais uma amarra, agora de cunho jurídico, para que o Legislativo local não deixe de levar em conta a participação popular no processo de elaboração das leis orçamentárias municipais.

A nova LOM representa, assim, um importante marco legal para o Orçamento Participativo de Fortaleza. Antes, como os decretos e atos administrativos do Executivo local não tinham força de lei o impacto sobre o Legislativo limitava-se à barganha e pressão política, mesmo que essas tivessem grande repercussão nas demais esferas do poder (DIAS, 2002). Com o acréscimo desse dispositivo na LOM de Fortaleza o Legislativo local, bem como os Executivos que se seguirem a ela, deverão se submeter a essa consulta.

A expressão "condição obrigatória para a sua aprovação" do artigo 6º, inciso V, da LOM de Fortaleza é um avanço em comparação a de Porto Alegre. Pois, mesmo que a expressão "fica garantida a participação", da LOM portoalegrense, seja significativa a lei não entra em detalhes em como, quais dispositivos administrativos e legais, trarão eficácia para esse dispositivo. Já “*condição obrigatória para a sua aprovação* pela Câmara Municipal” da LOM fortalezense, positiva sua eficácia, pois é *condição sine qua nom* e objetiva de sua aprovação. É

dispositivo auto-eficaz, pois traz consigo, objetivamente, a condição de sua eficácia. Em outras palavras, a Câmara Municipal de Fortaleza só pode apreciar os projetos de leis orçamentárias de Fortaleza, começar seus trabalhos referentes ao orçamento, depois, e só depois, de passar pelas mãos do povo e/ou de sua representação civil.

Ainda nesta recente LOM, no Art. 173, na seção que trata do Orçamento, lê-se:

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

I – o plano plurianual;

II – as diretrizes orçamentárias anuais;

III – os orçamentos anuais.

§1º [...].

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

Outros dispositivos legais que dariam uma forma mais institucionalizada ao OP Fortaleza foram acrescentados à LOM anos depois. Logo nos Princípios Fundamentais lê-se:

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

No título Da Iniciativa Popular foi acrescentado:

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

[...]

VI – pelo *orçamento participativo*;

Por fim, em 2010, sob o título Orçamentos está posto:

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

[...]

§ 12. O *Poder Executivo instituirá o orçamento participativo* como força de viabilizar a participação popular na elaboração, definição e

acompanhamento do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e do Orçamento Anual.

[...]

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

[...]

§ 8º O Poder Executivo Municipal é obrigado a executar, no mínimo, o valor correspondente a 1% (um por cento) da receita prevista para o exercício, das despesas aprovadas no orçamento participativo. (Redação dada pela Emenda à LOM n. 005/10) – DOM n. 14.414, de 27/10/2010, pg. 27) (Grifo meu).

Mais adiante, no subtítulo 5.5, tratarei do impacto desses dispositivos na institucionalização do OP Fortaleza.

Comparando a LOM fortalezense com a LOM de Porto Alegre, pode-se inferir que a expressão “fica *assegurada* a participação da comunidade” da nossa LOM equivale-se a expressão “fica *garantida* a participação da comunidade” da LOM porto alegreense.

A Coordenadora do OP Fortaleza, ainda no primeiro quadriênio, entrevistada por este mestrando, quando perguntada pela Lei Orgânica Municipal de Fortaleza, assim pronunciou:

Porque a gente tinha coisas gerais na legislação. O Estatuto da Cidade já falava com mais especificidade, que as leis orçamentárias deveriam ser feitas com a participação da população.

Nós temos essa conquista no campo legal que foi uma pressão que a sociedade fez lá na Câmara e nós precisamos disso na cultura da cidade. Precisamos que a população perceba o OP como um instrumento mesmo onde ela se comunica, divide, compartilha poder. (Ex-coordenadora geral do OP Fortaleza em entrevista concedida ao pesquisador em 2008).

Com essas palavras, a entrevistada remete-se à alteração na LOM, como fruto da pressão popular. Mais precisamente, a participação de munícipes na gestão orçamentária de Fortaleza de 2005 a 2008, na esfera executiva, resultou em alterações sensíveis nas demais esferas. Isto porque, na esfera legislativa, os vereadores não só aprovaram o projeto de lei orçamentária que foi construído nos ciclos do OP Fortaleza como, conseqüentemente, positivaram a participação popular. Positivação esta que adentrou na esfera do judiciário, pois o mesmo, a partir desse novo dispositivo legal, deverá zelar pelo fiel cumprimento da LOM.

Em dezembro de 2014, no governo de Roberto Cláudio, foi criada e aprovada Lei Municipal que regulamenta a criação do “Conselho Municipal de Planejamento Participativo”, institucionalizando, *a priori*, o novo desenho institucional do OP Fortaleza sob a nova gestão municipal. Apesar de se tratar de um importante

marco legal, ela já não se refere ao mesmo orçamento participativo vivenciado até o ano de 2012. Essa Lei será assunto para o subtítulo 5.6, onde falarei da suposta continuidade do OP Fortaleza.

5.3 Os atores do OP Fortaleza

A coordenadoria do OP Fortaleza juntamente com os representantes populares que tomaram parte no OP Fortaleza, isto é, os delegados de cada região da cidade e os conselheiros, fazem o quadro de atores mais evidentes da proposta.

Entretanto esse quadro de atores representaria, ao que eu chamo de “meio de campo”, fazendo uso de uma expressão popular do imaginário cultural do futebol, visto que antes e depois⁹⁷ desses atores há inúmeros outros que interferiram no processo participativo de forma talvez mais decisiva que o grupo formalmente constituído segundo o desenho e regimentos legais dessa política pública. É sobre esses outros atores que dedicarei maior parte desse subtítulo.

Começo lembrando do que fora exposto no subtítulo 5.1 que tratou da conjuntura política local. Esses bastidores políticos na cidade fizeram com que essa política, e não outra, fosse uma proposta de campanha da Luizianne em 2004. Ali entraram, dentre diversos atores, o Diretório Nacional do Partido dos Trabalhadores (PT) que elencou o orçamento participativo como uma das propostas-diretrizes para seus candidatos às eleições em todo o País daquele ano⁹⁸. Entrou especialmente, a nível local, a corrente partidária dentro do PT da qual a então candidata fazia parte, visto que essa corrente carregava concepções de gestão e influências de seus colaboradores e eleitores que ensejavam à implementação dessa política após a vitória nas eleições municipais. Essa corrente interna ao partido era a Democracia Socialista⁹⁹ – DS – que fomentou experiências de orçamento participativo pelo Brasil¹⁰⁰.

⁹⁷ Antes e depois aqui interpretados como grupos que representariam interesses político partidário hegemônicos que intervieram na formulação e criação do OP “antes” de sua implementação e grupos mais populares que tomam posição ativa, ou não no OP sem qualquer vinculação representativa de classes.

⁹⁸ Cartilha do PT “Modo petista de governar” reproduzida para os candidatos para as campanhas de 2004.

⁹⁹ Também designada ORM-DS: Organização marxista revolucionária Democracia Socialista.

¹⁰⁰ Raul Ponte, por exemplo, prefeito de Porto Alegre no ano em que foi implementado o orçamento participativo naquela capital, também era da DS.

Ainda dentro do Partido dos Trabalhadores, a participação da militância do PT, ligada ou não a alguma de suas correntes, durante o período de campanha. Visto que sua militância é simpatizante de experiências participativas, sua presença nos períodos de campanha pressionam os respectivos candidatos a implementarem dispositivos democráticos quando eleitos com o apoio dessa massa militante. A exemplo disso, registrei a participação do MCP que reforçou a proposta do OP Fortaleza antes da vitória nas urnas na primeira gestão Luizianne Lins. Na campanha de 2004 do PT local a presença dessa militância era significativa. Militantes sem ligação com correntes internas, mas que tomaram posição ativa na campanha de 2004 para a Prefeitura tiveram seus esforços reconhecidos ao serem chamados para tomarem parte do grupo operacional do OP Fortaleza, como é o caso da ex-membro da coordenação do OP Fortaleza¹⁰¹, que constitui um dos sujeitos de campo.

Ex-secretário de planejamento do Município fala também da presença de uma militância ligada a outra gestão do PT, a de Maria Luíza, que volta a cena:

Havia uma frase que era muito comum entre os delegados do OP que a principal obra do OP era o próprio OP, uma coisa bem politizada, *velhos militantes da época da Prefeita Maria Luíza voltaram* e participavam e havia uma discussão acalorada tanto na questão da metodologia do OP quanto dessa participação da população no orçamento. (Ex-secretário de planejamento do Município, em entrevista concedida a este pesquisador em 12 de fevereiro de 2015).

Já no segundo governo Luizianne Lins, a pesquisadora Vanda Souto, em trabalho acadêmico sobre o OP Fortaleza, avalia que foi diferente o peso da participação da militância:

“É importante enfatizar que a militância que participou ativamente da campanha em 2004, em sua maioria não participou da campanha em 2008, “pela primeira vez uma candidata a prefeitura de Fortaleza podia ser considerada 100% situacionista, já que pertencia ao partido do presidente Lula, e contava com o apoio de Cid Gomes, do PSB, agraciado com a indicação do nome do vice-prefeito, Tim Gomes, então presidente da Câmara dos Vereadores e primo do governador” (SOUTO, 2013, p. 47).

Na campanha de 2008, o OP Fortaleza já estava implantado. A pressão da militância já não se fazia tão premente para que o OP existisse. Contudo, a ausência dessa pressão, os conchavos decorrentes dessa nova configuração de

¹⁰¹ Importante membro da equipe de coordenação que foi chamada a participar do OP Fortaleza desde o primeiro ano e que permaneceu na coordenação mesmo após a mudança de gestão, a qual será aqui identificada por “ex-membro da coordenação do OP Fortaleza”.

alianças partidárias e de patrocinadores interferiram no desenho da proposta do OP local. Mais adiante, no item 5.5, tratarei dessa mudança na metodologia do OP a partir de 2009.

Porém, um importante ator que determinou sobremaneira a implementação do OP Fortaleza e a intensidade com a qual ele vigorou inicialmente e que, até o momento não havia citado na dissertação, foi a própria Prefeita Luizianne Lins.

Famosa por sua militância no movimento estudantil, especialmente o universitário, Luizianne Lins dá carta branca à Neira de Moraes a conduzir o OP de uma forma mais radical que o OP de Porto Alegre. Porém, tamanha autonomia política não foi acompanhada de autonomia administrativo-financeira. Sobre isso o Ex-secretário de planejamento do Município teceu vários comentários:

Mas havia que ganhar corações e mentes para o OP. As pessoas entenderem que *OP não era só um ornamento*, mas que vinha ser a própria forma petista de governar, a alma da forma petista de governar. Embora não fosse petista: “Olha, eu sou do PCB, eu estou aqui meio de contrabando, por conta da amizade pessoal com o Prof. Alfredo, porque a Perfeita me convidou para ficar temporariamente, na verdade eu nem sou vinculado ao PT”. Mas à época o partido estava apoiando e eu permaneci lá. E era uma luta para que as pessoas entendessem que o OP era importante, que não era só uma coisa decorativa para dizer que o governo era participativo, democrático, popular e tal. Não, tinha que ser pra valer mesmo. Tinha que dizer assim: “o povo vai escolher mesmo”. E a *Neira era muito radical, nesse sentido: “Não queremos fazer como Porto Alegre, não. Todo o orçamento vai ser discutido de forma participativa, todo o orçamento”*.

[...]

Se bem que Porto Alegre era bem menor que Fortaleza, ele comprometia uma parte dos investimentos, só dos investimentos, não de serviços e uma parte deles para que o povo desse... Então foi muito mais moderado, aqui houve uma certa radicalização. (Ex-secretário de planejamento do Município, em entrevista concedida a este pesquisador em 12 de fevereiro de 2015).

E aqui, outro importante grupo de atores a ser levado em conta eram os secretários municipais, os primeiros na hierarquia administrativa que, por sua vez, detinham posição privilegiada para facilitar ou dificultar todo o processo participativo. Sob a mesma analogia do futebol, eles seriam como os “atacantes”, juntamente com os conselheiros e delegados que levariam adiante, ou não, as demandas. Pois eles, além de confirmarem a exequibilidade de uma demanda, eles acompanhariam a demanda até sua entrega à comunidade. A escolha dos secretários não teria sido só política, segundo o Ex-secretário de planejamento do Município, como contrapartida às alianças firmadas no segundo turno da campanha do primeiro mandato. Mas,

para o ex-secretário, o OP, por ser uma experiência inédita em Fortaleza, por mais que seus secretários simpatisassem com os princípios democráticos participativos, Luizianne Lins teria, juntamente com Neiara e o grupo de implementação inicial do OP Fortaleza, “conquista-los” à participação nesse processo pioneiro na cidade:

[...] a primeira dificuldade dele é ganhar corações e mentes de todo o secretariado, portanto do conjunto do corpo técnico da Prefeitura, mas também do secretariado. Porque um secretariado que tinha algumas características bastante técnicas, curiosamente, porque o secretariado da Prefeitura é um secretariado politicamente muito comprometido com ela, mas é um secretariado técnico.

[...]

Mas eu queria dizer o seguinte, havia toda a demanda do OP que passou a ser progressivamente, o secretariado entendeu que não dava para abrir simplesmente... é que *os secretários também – um parêntese – eles gostavam do OP. Porque o OP criava demandas e: “Se é demanda do OP eu tenho que atender.” Então eles engordavam os seus orçamentos.* (Ex-secretário de planejamento do Município, em entrevista concedida a este pesquisador em 12 de fevereiro de 2015).

O entrevistado entende que houve pouca resistência à nova proposta por parte dos representantes do “primeiro escalão”, porém a inexperiência do secretariado com OP Fortaleza pode ter custado caro à política pública de gestão participativa:

Então quando o primeiro OP acontece o secretariado talvez não estivesse tão preparado para o que estava acontecendo. A tendência natural foi: “se o OP é um programa de governo, se o OP é a forma petista de governar, só nos resta abrir o orçamento para a participação popular e deixar acontecer”. Mas isso foi, ao meu ver, um *problema muito sério* porque, em que pese a ideia que o orçamento todo estava aberto. Que já foi uma coisa extremamente radical, você não reservou uma parte do orçamento para ser discutido participativamente, você abriu o orçamento... Uma vez elaborada a LOA [Lei Orçamentária Anual] ela era levada em partes, cada secretaria para o então COP, o Conselho do Orçamento Participativo, já devidamente constituído, quer dizer: participação popular, tira os delegados, toda aquela metodologia, que não é o caso, que não te interessa aqui. E ao meu ver, *a maior parte dos secretários, isso já aconteceu já em 2005, eles abriram muito o leque. A palavra “não” praticamente desapareceu do vocabulário do secretariado*, tipo assim: “isso aqui não pode, isso aqui já foi feito”. Ou seja, restringir, porque havia uma demanda reprimida muito grande. Então a empolgação inicial com a participação era de que agora o povo está decidindo tudo, e vai decidir tudo mesmo. O que era muito bom. Mas havia coisas que precisam ser levadas em conta, tipo, algumas restrições técnicas. (Ex-secretário de planejamento do Município, em entrevista concedida a este pesquisador em 12 de fevereiro de 2015).

A ex-membro da coordenação do OP Fortaleza, em sua fala, registra algo semelhante, e aponta isso como um dos maiores desafios do OP Fortaleza:

O que faltou na gestão foi a compreensão de que não dá pra resolver tudo

em quatro anos e muito menos em um ano! Porque era isso, o OP decidia em um ano para ser executado no outro, então a gente juntou parece que todas as vontades, todos os sonhos... Juntou tudo num primeiro ano de gestão, decidi tudo num ano, pra ser executado no outro! Então, talvez foi o grande, talvez não, certamente foi um equívoco da gestão.

[...]

E essa imensa vontade de querer fazer, de dizer “sim” a todos esses sonhos da população [...] desgastou muito o processo de participação. (Importante membro da coordenação do OP Fortaleza, em entrevista concedida a este pesquisador em junho de 2013).

Os técnicos da Secretaria que lidava diretamente com a operacionalização do OP, técnicos de segundo e demais escalões, importantes atores também na discussão e viabilização das demandas, passaram igualmente por esse processo de “conquista”:

Na Secretaria de Orçamento, os técnicos foram ganhos a ponto de dizerem assim: “Bom, isso aqui é o quê? É demanda do OP? Vamos criar um carimbo especial”. E no orçamento, que vai ser aprovado pela Câmara de Vereadores, havia que enviar o orçamento no final do ano, para Câmara de Vereadores para ser aprovado, com as emendas devidas... “Isso aqui a gente carimba OP”. *Carimbou OP, em princípio, ninguém pode mexer.*

[...]

O OP ganhou status de uma conquista popular, que ninguém, de nenhum setor, mesmo da oposição, de nenhum setor, de dentro ou de fora do governo, fez menção de mexer! Havia um respeito muito grande. Uma conquista do OP, uma conquista política! (Ex-secretário de planejamento do Município, em entrevista concedida a este pesquisador em 12 de fevereiro de 2015).

Contudo, ele lembra também:

Agora, a realização dele, na prática, depende de muitos fatores técnicos. E claro, que o jogo orçamentário, como disse, “orçamento não é dinheiro”, o que está previsto lá, em determinada obra do OP, há uma previsão, você tem que ter uma previsão, um recurso para realizar aquilo lá, mas aquilo não significa que exista um recurso. (Ex-secretário de planejamento do Município, em entrevista concedida a este pesquisador em 12 de fevereiro de 2015).

Parte desse corpo técnico que compunha a Secretaria de Planejamento formava a Coordenadoria responsável pela operacionalização do OP.

Sobre o lugar institucional do OP no organograma da Prefeitura à época, o ex-secretário de planejamento do Município, que era o Secretário da SEPLA (Secretaria de Planejamento) faz algumas notas esclarecedoras:

À época não havia OP nem havia previsão em que parte da Prefeitura, em que setor, em que secretaria o OP iria ser inserido. Mas por uma questão quase, digamos assim, natural, porque a estrutura da Prefeitura na Secretaria de Planejamento era muito vinculada ao Gabinete e o Professor Alfredo, então Secretário do Planejamento, tinha uma vinculação muito forte com a Prefeita, uma espécie de homem de confiança, *braço-direito*, na área

técnica da Prefeita, então a Secretaria de Planejamento acaba, aos poucos, iniciando uma discussão sobre a questão do OP.

[...]

Quando a gestão começa é convidada para organizar o OP uma pessoa que tem uma afinidade muito forte, que acho que é a principal referência prática, teórica e de engajamento com questão do Orçamento Participativo que é a *Neiara de Moraes*, então vinculada ao CEDECA. Ela é chamada, fica *vinculada à Secretaria de Planejamento*. Escolhe-se que a Secretaria de Planejamento vai ser o lugar a partir de onde o OP vai se iniciar. E ela então começa com as articulações e traz algumas pessoas que têm experiência, no caso do Rio Grande do Sul, no caso de Minas Gerais, ela começa articular às experiências que o PT teve em outras áreas para tentar o montar o OP aqui, porque ela tem uma visão bastante ambiciosa do OP. (Ex-secretário de planejamento do Município, em entrevista concedida a este pesquisador em 12 de fevereiro de 2015).

É importante lembrar que, em um primeiro momento, Luizianne Lins não podia criar uma secretaria específica para o OP, visto que a criação de uma nova secretaria, apesar de ser iniciativa do Executivo, é prerrogativa da Câmara, logo teria de passar por um burocrático e longo período de criação.

A vinculação não formal do OP Fortaleza à SEPLA como uma coordenadoria foi um dos primeiros desafios a serem enfrentados por essa política pública de gestão:

Porque o orçamento do primeiro ano de governo é orçamento que vem da gestão anterior. E nesse orçamento *não havia uma previsão de recurso para Orçamento Participativo* pelo menos nos moldes que estava sendo pensado pela gestão da Prefeita Luizianne Lins. E a doutora Neiara gozava de uma certa liberdade de organização de equipe e tal, mas não tinha os recursos. *Então foi uma certa dificuldade para contratar pessoal. Houve problemas de contratos*. Ou seja, o primeiro problema, mas por uma pura necessidade, não havia contar com o corpo de funcionários da Prefeitura que não estavam... que não tinham experiência. Então ela selecionou um grupo de pessoas que tivessem características vinculadas a esse conceito de mobilização. (Ex-secretário de planejamento do Município, em entrevista concedida a este pesquisador em 12 de fevereiro de 2015).

Somente quando Elmano de Freitas assumiu a coordenação geral do OP, no segundo mandato de Luizianne Lins, com a saída de Neiara por razões particulares, dentre elas a de fazer sua pós-graduação em Portugal sob a orientação de Boaventura de Sousa Santos, é que o OP Fortaleza passa a ter uma coordenação específica. A ex-membro da coordenação do OP Fortaleza esclarece esse processo:

Era assim, no início, bem no início, 2005, o Orçamento Participativo era como se fosse um programa da Secretaria de Planejamento e Orçamento. Depois a gente saiu... Aí foi montada uma comissão ligada ao Gabinete da Prefeita, que foi já quando o Elmano foi assumir e tal. Essa comissão tinha *status* de coordenadoria, então era Coordenadoria da Participação Popular. E dentro da Coordenadoria da Participação Popular o carro-chefe era o

Orçamento Participativo. Então a gente começou ligado à Secretaria de Planejamento depois ficou ligado ao Gabinete da Prefeita [...].(Importante membro da coordenação do OP Fortaleza, em entrevista concedida a este pesquisador em junho de 2013).

Souto fez um detalhamento da estrutura interna dessa coordenadoria. Apesar dos dados se referirem ao período anterior à criação da Coordenadoria Especial da Participação Popular o organograma permaneceu. Tomo emprestado esses dados, até porque a fonte na qual ela levantou esses dados não está mais disponível desde 2013:

No período de 2005 a 2008, o OP tinha o seguinte quadro organizativo com suas devidas funções:

- Coordenação de Formação – elaboração e materialização da formação técnica e política dos participantes, delegados, conselheiros e funcionários envolvidos no processo de participação popular;
- Coordenação de Campo – coordenação das atividades em campo, como reuniões comunitárias, assembleias preparatórias e deliberativas, reunião com os delegados e conselheiros, organização dos espaços (logística) e acompanhamento do trabalho dos articuladores do OP lotados nas regionais;
- Coordenação de Comunicação – responsável pela divulgação do OP, publicidade e produção do material de formação e divulgação;
- Coordenação de Segmentos Sociais – responsável por reuniões com movimentos organizados, ONGs, atividades ligadas aos segmentos sociais (população negra, juventude, LGBTs, idosos, mulheres, pessoas com deficiência, crianças e adolescentes);
- Gestão da Informação – gerenciamento do banco de dados do OP, realização do cadastramento dos delegados, organização das atas das assembleias e coordenação das informações geradas no OP, bem como os levantamentos estatísticos.

As coordenações citadas, embora tivessem suas atribuições específicas, constituíam-se enquanto coletivo vinculado à Secretaria de Planejamento – SEPLA. Além destas coordenações, existiam equipes que executavam as tarefas de articuladores e mobilizadores nas Secretarias Regionais Executivas - SERs. *Os articuladores* tinham como atribuições as tarefas de demarcação geográfica das áreas de participação, a organização dos locais das assembleias, a logística das assembleias do OP. Já os *Mobilizadores* realizavam o contato direto com a população, movimentos sociais, articulação com as lideranças locais e Coordenadoria do OP. (SOUTO, 2013, p. 95).

A coordenadoria foi composta inicialmente por um grupo técnico politicamente constituído, apesar de ter em seus quadros estagiários escolhidos por

meio de seleção pública¹⁰². A impressão que tive em todo esse período que acompanhei o OP Fortaleza foi de que as posições mais importantes da coordenadoria foram ocupados por agentes que não somente estavam em sintonia com os mesmos ideais políticos das correntes e políticos que lhes indicaram, mas, o mais importante, deveriam estar suscetíveis à interferências destes. Nesse sentido, é importante ilustrar essa interferência na composição operacional do OP Fortaleza. Ainda na primeira gestão Luizianne Lins, a composição dos quadros operacionais do OP Fortaleza refletiam as alianças e apoios político-financeiros da campanha de 2004, especialmente as do segundo turno daquela campanha:

[...] partidos de diversos matizes ideológicos, ou mesmo sem qualquer expressão ideológica autêntica, participavam da ocupação dos cargos públicos nas Secretarias Executivas Regionais e setores estratégicos do governo, tudo em nome da governabilidade. (SOUTO, 2013, p.96)

Na outra ponta desse “meio de campo” operacionalizador tem-se as entidades não-governamentais, algumas associações, instituições – escolas ou grupos dentro destas, por exemplo –, representantes do Legislativo local – vereadores, candidatos e assessores –, lideranças comunitárias de bairros, sindicatos, enfim, vários indivíduos e grupos da sociedade civil organizada que articulam dentro do OP Fortaleza estratégias para eleição de seus representantes que comporão os quadros de delegados e conselheiros do OP Fortaleza, como também para escolha de suas respectivas demandas.

Essa articulação é em grande parte explícita, pois é visível em algumas assembleias do Ciclo do OP grupos organizados caracterizados por vestimentas comuns, gritos de ordem, bandeiras ou discursos comuns.

Chamou-me a atenção uma Assembleia Deliberativa realizada no Conjunto Palmeiras (Regional VI). O clima tenso e agitado esquentou a temperatura local, com lideranças do Movimento de Conselhos Populares (MCP) dentre outras; muitos cartazes de protesto, hinos de luta, depoimentos inflamados, tudo em protesto contra a não execução de demandas aprovadas e segundo eles, caídas no esquecimento. (CAMARÃO, 2011, p. 93).

Uma experiência, que pude acompanhar de perto em 2007, que dizia respeito ao uso pedagógico do OP Fortaleza como espaço de exercício prático da participação popular, fala de atores diversos que não pediram o OP, muito menos pensaram o OP, mas depois de criado o espaço, utilizaram o OP com muita

¹⁰² Eu acompanhei, como estudante da Graduação, o Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal do Ceará publicar com frequência em seus flanelógrafos seleções de alunos da Graduação para a formação desses quadros técnicos ainda nos primeiros anos da experiência.

propriedade. Trata-se de uma experiência de sala de aula, feita por uma professora de História secundarista da Escola Estadual Caic do Autran Nunes¹⁰³. A professora de História dedicou várias aulas para trabalhar a participação popular em espaços democráticos no OP Fortaleza. Ela mobilizou as turmas a participarem das assembleias do OP que ocorriam no bairro. Tudo começa com uma aula de História que tratava da democracia grega. A ideia contagiou todas as salas de segundo grau, que se mobilizaram e depois de alguns meses de participação no OP Fortaleza elegeram vários delegados no OP Juventude e territorial, bem como tiveram algumas das propostas levadas aceitas:

Colocar um sinal entre a Fernandes Távora e na Raimundo Ribeiro. Não colocaram o sinal, mas *colocaram uma lombada eletrônica*. Ficaram de analisar. Essa proposta do semáforo já tinha ido duas vezes, mas tinham sido negadas, porque mais embaixo tem um. *Só que a gente comparou aqui com a Aldeota*: de esquina em esquina tem um sinal. Só nessa rua aqui são duas escolas e mais duas creches. Vieram analisar, não sabemos se vão colocar um sinal de pedestre entre a creche e a capela, ou vai ser só o fotossensor. (Delegado do OP, aluno da professora de História, em entrevista ao pesquisador em dezembro de 2007).

Essa foi uma das trinta e uma demandas aprovadas para o bairro Autran Nunes do OP Fortaleza de 2005 a 2012. É importante denotar que das trinta e uma demandas foram concluídas dezesseis. Destas, onze¹⁰⁴ dizem respeito às reivindicações trazidas ou defendidas pelo grupo de alunos orientados pela professora de História e das quinze que não foram concluídas, pelo menos três eram apoiadas pelo grupo. Assim, o percentual de conclusão em 50% das demandas do OP foi baixo no bairro, sabendo, como abordarei mais adiante nessa dissertação, que o percentual de conclusão das obras do OP Fortaleza entre os anos de 2005 e 2012 foi de 70%. Entretanto, o número de demandas ligadas ao grupo da professora de História foi elevado. Onze de doze demandas! Isto é, 90% das demandas defendidas pelo grupo. Sobre esse trabalho pedagógico e cidadão, a professora de História, comenta:

¹⁰³ Os trechos aqui transcritos se referem a entrevistas feitas no ano de 2007. A partir daqui denominarei a entrevistada de “professora de História”.

¹⁰⁴ 1. cursos de capacitação para os jovens e adultos; 2. incentivo à formação continuada dos voluntários que trabalham com esporte e lazer; 3. realização de atividades de esporte e lazer no bairro; 4. sinalização entre a Rua Raimundo Ribeiro e Avenida Fernandes Távora; 5. unidade do projeto adolescente cidadão(ã) no Autran Nunes; 6. Busca de parcerias com entidades no bairro Autran Nunes para viabilizar o PETI; 7. cursos de qualificação ofertados para menores de 18 anos com encaminhamento para o balcão de emprego do SINE/IDT; 8. ampliação do programa Raiz da Cidadania; 9. cursos de capacitação para os jovens e adultos; 10. asfalto para as ruas Raimundo Ribeiro e Prof. Vieira e 11. pavimentação das ruas Novo Oriente e Miquelandia.

O que é interessante como isso possibilita o povo se organizar porque até então você vive um individualismo assim gritante, cruel mesmo, porque assim, cada um só se preocupa consigo. “Ah, se não está me afetando eu não vou entrar em briga aí por segurança, por nada não...” Mas com relação ao OP, se você não se organizar, dificilmente você vai conseguir alguma coisa lá. Isso acho que eles já estão começando a entender aqui. Enquanto eles não se organizarem, não se articularem com o grupo que compõe aquela comunidade, com todos os integrantes daquela comunidade dificilmente eles vão conseguir realizar alguma coisa lá. (Professora de História da Rede Estadual, participante do OP desde 2006, em entrevista ao pesquisador em julho de 2007).

O individualismo ao qual se refere a professora de História no início de sua fala é bem emblemático. Sendo oportuna a indagação: será essa sociedade da primazia do privado sobre o público, tão marcada por valores consumistas, individualistas, que esvazia os espaços coletivos de decisão? É esse individualismo um dos pilares da “apatia generalizada” em que a cidadania se degradou, nas palavras de Borón (1994)?

Em entrevista com a ex-membro da coordenação do OP Fortaleza, a entrevistada tratou de uma compreensão de participação “feliz” necessária a quem iria organizar o OP Fortaleza:

A participação ela exige esse aspecto, que a gente também trabalhe o prazer, as pessoas precisam querer estar nos processos, elas querem, elas precisam querer estar ali. Elas precisam estar felizes! Felizes, não uma felicidade que anestesia – “ah, tá tudo maravilhoso”... – não. É uma felicidade em saber que a presença dela ali vai fazer a diferença na vida dela e na vida do coletivo. (Importante membro da coordenação do OP Fortaleza, em entrevista concedida a este pesquisador em junho de 2013).

Como entender e como provocar essa felicidade na cidade para a participação nos assuntos públicos?

Quando delimitar conceituações sobre sociedade civil na introdução dessa dissertação¹⁰⁵, destaquei um grande obstáculo da sociedade de mercado rumo a uma sociedade emancipada. Esse obstáculo consistia em uma lógica reducionista alimentada pelo capital, paradoxalmente em relação à sua lógica totalizante, mas necessária à manutenção da mesma, encarnada na fragmentação do indivíduo, no que diz respeito ao conhecimento, e na descentralização do sujeito, no que diz respeito à política! Essa descentralização do sujeito arrefeceria propostas, como o OP Fortaleza, de participação direta da sociedade. Como conquistar “corações e mentes” ao exercício da democracia ativa? É tentador fazer uma incursão nesse

¹⁰⁵ Ver p. 55.

imaginário psicológico-social da participação cidadã. Abordar categorias como fetiche¹⁰⁶, individualismo, bem como às interferências da esfera econômica no cotidiano social político. Apesar desse imaginário psicológico-social ser profundamente elucidativo para explicar determinados movimentos políticos e comportamentais aqui pesquisados, deixo essa discursão para momento oportuno futuro, ou como mais uma questão que provoque “coceira nas ideias”¹⁰⁷.

Sobre a interferência de representantes do Legislativo no OP é preciso dedicar algumas linhas. Antes de mais nada, é importante situar o Legislativo nesse processo. A relação dos Legislativos com o OP mereceu investigações específicas, como a feita por Dias (2002) sob o título *Sob o signo da vontade popular: o orçamento participativo e o dilema da Câmara Municipal de Porto Alegre*. Dias (2002) provoca, por meio de perguntas, a relação entre OP, sua institucionalização e os Poderes Executivo e Legislativo:

Se o Orçamento Participativo é um avanço na gestão democrática dos negócios públicos para além da representação política clássica, sem negá-la, por que o Orçamento Participativo ainda não foi institucionalizado?

[...]

O que acontecerá com o Executivo e com o Legislativo se o Orçamento Participativo adquirir status de uma instituição política autônoma?

[...]

Enfim, como reagiram os vereadores, tradicionais representantes da população nas decisões públicas, à nova dinâmica política instaurada com a criação do OP? (DIAS, 2002, pp. 24, 33).

A sua investigação viria a focar o terceiro questionamento, mas deu pistas para a elucidação dos demais.

Para Dias (2002), em um primeiro momento, o OP de Porto Alegre causou constrangimento à Câmara, em consequência, os vereadores renunciaram à intervenção sobre a distribuição dos recursos, pois não tinha coragem de mexer no que fora demandado pelo povo. Em um segundo momento, após os quatro primeiros anos de surgimento da experiência, a Câmara muda seu posicionamento e parte

¹⁰⁶ Vasconcelos faz uma interessante incursão nesse imaginário: “Quando Marx (1973) dissecou as dimensões valor de uso e valor de troca com que a mercadoria se apresenta, ele brinda a todos com a revelação desse movimento enganoso que a faz surgir dotada de *anima*, com uma natureza própria, com volição, suficientemente forte para expulsar a marca humana que a gesta. Demonstra que do corpo da mercadoria viu-se repelida, expurgada toda a engenharia humana de músculos, nervos, cérebro, criatividade, humanidade enfim. A esse apagamento, a essa negativa e a essa ilusão de que o produto, de que a coisa se autogesta, caminha por si, adquire vontade, autodetermina-se, ganhando, assim, traços humanos, ele descreve como o fetiche da mercadoria”. (VASCONCELOS, 2010, p.155).

¹⁰⁷ ALVES, Rubem. *Curiosidade é uma coceira nas ideias*. Folha de São Paulo: São Paulo, 23 jul. 2002.

para uma reação em três frentes. A primeira foi no âmbito do processo legal, tentando alterar a ordem das leis orçamentárias, ao firmar a Lei de Diretrizes Orçamentárias (onde gastar) antes da Lei Orçamentária Anual (quanto devo gastar). Visto que o OP de Porto Alegre decidia quanto e onde gastar primeiro, ao elaborarem o projeto de lei da Lei Orçamentária Anual (LOA¹⁰⁸). O Legislativo produzindo e aprovando a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) antes, amarraria o OP a gastar os recursos em demandas nas áreas específicas estipuladas pela Câmara, fazendo com que os vereadores garantissem o atendimento das demandas de seu eleitorado. A outra frente, que passou a se tornar evidente a partir do oitavo ano de OP, era materializada por meio de vetos a parte do Projeto de Lei Orçamentária (POA) que era produzido no OP. E a terceira frente foi a tentativa de institucionalização do OP. A Câmara criou uma Comissão Especial para fazer esse estudo. A intenção era de pôr limites à experiência. Nenhuma das três frentes foi bem sucedida. Evidenciando, para Dias (2002), que o parlamento local estaria perdendo a quebra-de-braço.

Mas, para além do confronto legal do Legislativo da capital gaúcha com o OP de Porto Alegre, em Fortaleza o caminho encontrado pelo Legislativo fortalezense teria sido outro, apesar que inicialmente, a postura seria a mesma:

Uma visão dos delegados do OP era de que: “E a Câmara, vai mexer? Os vereadores vão mexer no OP?” *Eles tinham um temor*, ao mesmo tempo havia um calor político em torno disso: “Não pode mexer, porque isso aqui foi o povo que decidiu”. E de fato, criou-se um consenso, e o que tinha lá o carimbozinho do OP a Câmara de Vereadores nunca fez: “retira, diminui recurso...” Pelo contrário, houve um respeito absoluto. E mesmo nos anos seguintes. O OP ganhou *status* de uma conquista popular, que ninguém, de nenhum setor, mesmo da oposição, de nenhum setor, de dentro ou de fora do governo, fez menção de mexer! (Ex-secretário de planejamento do Município, em entrevista concedida a este pesquisador em 12 de fevereiro de 2015).

Em outra entrevista, com o delegado do OP Juventude, delegado do OP, aluno da professora de História, acreditava nesse temor por parte do Legislativo em relação ao OP Fortaleza:

O próximo político que entrar, eu acho que não vai querer tirar uma coisa que já é do povo. *Nem os próprios vereadores têm o direito*, na hora que chega lá na Câmara eles não querem nem saber, já fazem logo, porque é coisa escolhida pelo povo. (Delegado do OP, aluno da professora de História, em entrevista ao pesquisador em dezembro de 2007).

¹⁰⁸ Primeiro o OP constrói o POA (Projeto de Lei Orçamentária), que é de responsabilidade do Executivo. Depois o POA é aprovado com, ou sem, vetos pela Câmara.

Mas a aparente anuência da Câmara ao OP Fortaleza não era evidência de sua satisfação com as interferências da política participativa no orçamento municipal:

Eu acredito que sempre teve uma tensão também com o Legislativo aqui na Cidade. Eu não sei se isso necessariamente é inerente ao processo de participação. Em minha cabeça que gosta muito de ver as coisas mais harmoniosas, assim, acredita que se o Legislativo fosse um pouquinho mais inteligente ia tentar articular mais inclusive, com a população, pra reforçar inclusive seus mandatos mesmo, pensando mais politicamente mesmo. Mas sempre existiu uma tensão de que os delegados do OP queriam ser mais que os vereadores. Que um delegado do OP tinha não sei quantos votos só, e o vereador tinha não sei quantos mil votos e o delegado do OP queria mandar mais que o vereador. Então esse tipo de tensão sempre existiu, então era uma tensão acredito inclusive de micropoder, mais do que de interferência na decisão do orçamento.

[...]

Então na cabeça do vereador o processo do OP interfere nisso porque o OP decide muito mais recurso do que a emenda parlamentar e tal. Por outro lado, compreendendo também que seria um desgaste muito maior ir contra essas decisões, nunca na história, até hoje, nos oito anos que existe o OP, que foram decididas as demandas, nunca o Legislativo interferiu nas demandas do OP de tirar recurso. (Importante membro da coordenação do OP Fortaleza, em entrevista concedida a este pesquisador em junho de 2013).

Para o ex-secretário de planejamento do Município a interferência do parlamento local ia sim além das questões do “micropoder” e interfeririam no OP Fortaleza:

[...] os vereadores começavam a *introduzir algum representante* ou cabo eleitoral dentro do OP. “Ninguém mexia no OP, ninguém alterava nada do OP”... Mas aí já percebia que era possível infiltrar dentro do OP... Havia toda uma preocupação da Neira quanto a isso. (Ex-secretário de planejamento do Município, em entrevista concedida a este pesquisador em 12 de fevereiro de 2015).

A ex-membro da coordenação do OP Fortaleza, atenta para outra forma de intromissão dos vereadores no OP Fortaleza:

Depois de feita, a Prefeitura encaminha para Câmara... nunca foi mexida... “Ah, são demandas do OP”... fica lá, com um tracinho OP, ninguém mexe, o que ainda aconteceu foi que alguns vereadores que consideravam pouco recurso para fazer aquela demanda, *colocavam da sua emenda parlamentar mais recurso*. Com o tempo isso passou a ser um problema para os nossos delegados e para as comunidades porque o vereador também se sentia no direito também de dizer que era o “pai da demanda”. Então, enquanto a comunidade estava lá querendo dizer que é uma demanda fruto da participação lá, que foi o coletivo que se organizou e tal, tinham vereadores dizendo “a demanda que o vereador não sei o quê... Gerava esse tipo de tensão quem é o “pai da demanda”, quem é a “mãe da demanda”. Mas sempre houve esse respeito das decisões das pessoas, né?

(Importante membro da coordenação do OP Fortaleza, em entrevista concedida a este pesquisador em junho de 2013).

O OP Fortaleza teria retirado poder do Legislativo? Em outras palavras, o OP Fortaleza teria fragilizado a representatividade no regime democrático? Sobre isso, a mesma entrevistada lança mais luzes:

Porque as emendas historicamente elas são utilizadas para uma troca de favor do vereador para com aquela determinada associação, comunidade que o ajudou na campanha. Então eu pego e jogo determinado recurso lá que é pouquíssimo, o vereador tem, não sei, parece que é 500 mil, de emenda parlamentar, pra utilizar da forma que ele acha que deve ser utilizado contanto que receba, o grupo que receba juridicamente responde por aquele recurso e fica de prestar contas. Aí ele pega todo esse dinheiro que eu acho que é de 500 mil e vai distribuindo assim: “5 mil para associação não sei o quê, dois mil para liga esportiva não sei das quantas...” – tenta agradar a todo mundo – pra tentar agradar a todo mundo, a maioria dos vereadores faz isso, não são todos, mas a maioria faz isso. E é uma coisa super simples de se ver, basta só você olhar na LOAS se tem lá “EP”, Emenda Parlamentar. E é isso, é barganha né? Então na cabeça do vereador o processo do OP interfere nisso, porque o OP decide muito mais recurso do que a emenda parlamentar. (Importante membro da coordenação do OP Fortaleza, em entrevista concedida a este pesquisador em junho de 2013).

Sim, a convivência entre as duas formas de democracia – participativa com representativa – não é tão harmônica, contudo, os orçamentos participativos conseguiram articula-las sem que o convívio entre elas inviabilizasse o processo. Como abordarei no sexto segmento, no princípio da cogestão das políticas, a representatividade ainda tem um peso mais significativo, até porque é a representatividade o tipo de democracia que convive bem com as forças do Mercado.

Mas a interferência do Legislativo no OP Fortaleza quanto ao uso dos recursos de suas emendas parlamentares não teria sido suficiente. O ex-secretário de planejamento do Município lamenta:

Mas já no final, o poder disseminava nas comunidades *na forma de lideranças comunitárias, ligadas a vereadores ou a deputados de qualquer partido político, ou a alguma igreja*. Começaram a transformar, a penetrar no OP para através dele tentar obter seus objetivos. (Ex-secretário de planejamento do Município, em entrevista concedida a este pesquisador em 12 de fevereiro de 2015).

O entrevistado chama atenção que esse fenômeno de manipulação por parte de alguns vereadores teria ocorrido após os quatro primeiros anos da experiência:

Então, havia sim dentro do OP um processo acontecendo que *na primeira gestão não havia essa preocupação*, a coisa foi muito mais tranquila, mas espontânea, havia muito mais entusiasmo e menos preocupação grupal ou pessoal. Na segunda gestão havia toda uma preocupação e teve que se combater isso, evitar que isso contaminasse a tal ponto que o OP fosse destruído na sua essência que era exatamente garantir uma forma de democracia direta ampla, sem manipulação, sem maniqueísmo e não, simplesmente reproduzir o jogo de representatividade que já havia garantido na Câmara de Vereadores. *Mas houve isso, houve algumas contaminações desse tipo aí*. Não chegaram a prejudicar, mas as tentativas aconteceram nesse sentido de mudar a orientação do OP. (Ex-secretário de planejamento do Município, em entrevista concedida a este pesquisador em 12 de fevereiro de 2015).

Porém, para outro delegado do OP na primeira gestão Luizianne Lins, já falava dessa cooptação ainda nos primeiros três anos da experiência:

Porque a proposta da Luizianne foi muito boa, que é a de colocar a comunidade para dialogar com a Prefeitura, mas nesse caso não, nesse caso só algumas pessoas... e a maioria delas são pessoas fortes, ligadas à associações, *ligadas a vereadores* e por outros motivos, que eu não posso citar, porque a gente não tem prova, fazem com que os delegados, como no caso daqueles dez que eu falei no exemplo, votem naqueles conselheiros para dialogarem com a Prefeitura. Nesse caso, eu acho que (o OP de Fortaleza) não é democrático. (Delegado do OP e integrante do MCP no Dias Macedo, entrevistado por esse pesquisador em agosto de 2007).

Uma das ações de combate à essa interferência foi a interdição da participação de empregados públicos possuidores de cargos em comissão no OP Fortaleza! Sobre o fato, o ex-secretário de planejamento comenta:

Funcionário público não podia participar do OP: “Mas como não pode participar? Não é cidadão o funcionário da Prefeitura?” Não, é porque ia criar uma coisa *chapa branca*. Daí de repente a Prefeitura colocaria um monte de funcionários, lidera os funcionários. Então havia uma preocupação, não havia funcionários públicos participando do OP. Não havia essa coisa era só de faz-de-conta, então era a população mesmo. (Ex-secretário de planejamento do Município, em entrevista concedida a este pesquisador em 12 de fevereiro de 2015).

Mostrarei no sexto segmento que a gestão, representada pela Coordenação do OP, cometeu o pecado que quis evitar. Algumas das maiores demandas com o carimbo do OP não nasceram especificamente da vontade popular, mas foram idealizadas pela própria gestão.

Por fim, os principais atores no discurso dessa Política Pública de gestão são os populares que dele participaram. Visto ser em seu desenho, uma proposta, que privilegie a participação individual¹⁰⁹, ela ocorre de fato coletivamente. É como

¹⁰⁹ O processo de mobilização, escolha de locais, inscrição e participação foi orientado para a participação individualizada. Não houve, por exemplo, fichas de inscrição ou de votação específicas à grupos ou a qualquer coletividade organizada, tudo era formatado para o registro de dados individualizados.

se houvesse uma constante relação entre dispositivos de democracia representativa com a democracia direta (SANTOS, 2003):

Mas, o povo participou do OP? Participou. Com entusiasmo? Participou. Que povo? Que aí vem aquela história do “povo”. Que classes sociais estavam lá? Você tinha muitos moradores, que participavam de movimento pela moradia, tinha um peso muito grande. Nós estamos falando de quê? De população trabalhadora. Muitas mulheres. Estamos falando de aposentados que trabalhavam que hoje estão aposentados e se envolvem com isso, tem interesse. Velhos militantes de esquerda, sem partido, estavam lá porque queriam ver a coisa acontecer, que gostavam da discussão etc. Essa foi a cara do OP! Foram os extratos mais populares, ou seja, sem poder econômico, que viram no OP uma possibilidade, uma possibilidade, de se inserir na decisão de como o gasto público é feito. De fato se inseriram e fizeram isso. Fizeram com agressividade e coragem. Mas esbarraram em quê? Em uma série de technicalidades, restrições legais, porque afinal de conta eles pensavam assim: “Nós estamos fazendo uma revolução e tal...” Mas não era bem assim. Por quê? Porque existe, mesmo com tudo aquilo, o OP mesmo com a toda as discussões, havia uma séries de restrições. (Ex-secretário de planejamento do Município, em entrevista concedida a este pesquisador em 12 de fevereiro de 2015).

Contudo, não poderia deixar de lembrar de que há atores passivos! A população municipal como um todo que recebe, ou deixa de receber, obras e serviços oriundos das discussões do OP, tomaram posição no OP ao se omitirem à participação.

Quanto a essa participação da população os números indicam, apesar de um enorme crescimento no segundo ano em relação ao primeiro ano, um crescente declínio de participação popular: 8.020 em 2005; 24.563 em 2006 e 24.954 em 2007. E uma nova ascensão e queda dos números de participação após a alteração de seu desenho metodológico a partir de 2010, reiniciando a proposta com 25.770 em 2010, 19.482 em 2011, reduzindo esse número a 12.410 em 2012¹¹⁰.

Dentre outras coisas, percebe-se com esses números, que os principais atores dessa política – a grande comunidade que dela participa, para quem essa política se destina, pelo menos em seu discurso oficial – esteve cada vez mais ausente.

E, concluindo, sobre as impressões de alguns desses atores sobre o OP Fortaleza, me reservarei a registrá-las no sexto segmento, pois elas falam muito do potencial democrático que porventura essa experiência carregou. E o sexto segmento é local oportuno para as impressões dessa natureza.

¹¹⁰ http://www.fortaleza.ce.gov.br/sites/default/files/ciclo_eletivo_op_2012.pdf acessado em 1º de junho de 2013. Mas os dados são confusos, pois em momentos anteriores, ainda na produção monográfica, recebi e baixei arquivos virtuais com números diferentes.

5.4 A identidade democrática do OP em xeque: análises sobre a política pública em monografia da graduação de 2008.

Parte do trabalho de identificação do potencial democrático do OP Fortaleza foi feito em minha monografia intitulada “Orçamento Participativo de Fortaleza: o empoderamento da sociedade civil organizada que dele participa”. Monografia esta apresentada¹¹¹ no primeiro semestre de 2008 ao Bacharelado em Ciências Sociais da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para obtenção do título de bacharel sob a orientação da Prof.^a Dr.^a Alba Maria Pinho de Carvalho, que me orienta também nessa dissertação.

Na monografia teço algumas ideias a título de conclusão sobre a identidade dessa política pública municipal:

O esforço teórico e a pesquisa de campo feita na monografia produzida entre os anos de 2006 a 2008 me deram indicações claras de que o OP Fortaleza é um espaço que consegue articular, de fato, mecanismos da democracia representativa com a participativa. Posso pontuar a respeito do empoderamento da sociedade civil organizada no OP Fortaleza, dentro do lapso temporal que compreende a primeira gestão Luizianne Lins, as seguintes conclusões:

1. O baixo percentual do orçamento público sujeito ao crivo do OP Fortaleza.

2. A desarmonia detectada, no trabalho de campo quando da produção monográfica, entre grupos de um mesmo bairro, especialmente após os encontros do OP, refletiu que o empoderamento que o OP porventura tinha produzido em seus participantes ainda não era suficiente para transpor as portas das assembleias do OP e contagiar os movimentos sociais e grupos organizados em suas respectivas regiões a uma articulação de forças e projetos em comum. Isto é, permanecia ou, até mesmo, se reforçou a fragmentação dos movimentos sociais e lideranças comunitárias entre si.

3. O baixo número de demandas gerais, que servissem para toda a Cidade, aprovadas nas três primeiras edições do OP Fortaleza, indicariam baixa

¹¹¹ A banca composta pelos professores Alba Maria Pinho de Carvalho (orientadora), Jawdat Abu-El-Haj e Virgínia Marcia Assunção Viana aprovou com média dez, destacando “nível de excelência”, a monografia apresentada, conforme Ata de Defesa de Monografia em Ciências Sociais publicada pela Portaria DCS nº 007/08 De 24/03/2008.

coalescência entre os grupos sociais que formam o OP Fortaleza, ou, pelo menos, uma deficiente discussão de problemas estruturais da cidade por parte dos que fizeram o OP local. Evidenciando a falta de coalescência entre os movimentos sociais e lideranças comunitárias.

4. O acolhimento aparentemente irrestrito por parte do Legislativo local do OP Fortaleza poderia ter indicado também que essa política não incomodava aos decisores tradicionais do orçamento municipal antes do OP. Isto é, sinalizando também, exatamente o oposto, que essa política pública de gestão não só mantinha a lógica política anterior como a legitimava ao lhe dar ares de compartilhamento.

5. Os mecanismos de representação existentes no OP Fortaleza a partir das Assembleias de Delegados traduziram um deficiente empoderamento da sociedade civil no OP. Afinal, no início do ciclo do OP a cada ano, nas Assembleias Preparatórias e Deliberativas, viam-se milhares de pessoas participando em toda a cidade no OP Fortaleza, mas momentos depois, nas Assembleias de Delegados e especialmente no COP, o “funil” da representação reduzia a massa de 24 mil para 90 conselheiros. Assim, aquela articulação entre democracia representativa com participativa era feita de forma desigual, preponderando até o ano de 2009 dispositivos da representatividade a revelia dos mecanismos de participação.

O movimento inovador da cultura política municipal, no que tange à participação, se limitou, no OP Fortaleza, às duas primeiras rodadas do antigo ciclo do OP Fortaleza. O trabalho de campo feito por mim detectou que após as Assembleias Deliberativas do OP Fortaleza os mecanismos da democracia representativa ganhavam força e obnubilava os primeiros momentos participativos dessa iniciativa política.

Assim, se posso delimitar temporal e espacialmente quando e onde o processo de empoderamento era mais visível, seria nas primeiras duas rodadas do OP, nas Assembleias Preparatórias e, especialmente, nas Assembleias Deliberativas.

6. A não *consolidação* do OP Fortaleza como canal de diálogo com o poder público, apesar da LOM¹¹² de Fortaleza ter sinalizado nesse sentido. Reforçada pela não institucionalização do desenho do OP Fortaleza apesar do

¹¹² Lei Orgânica do Município de Fortaleza.

esforço de movimentos sociais e conselheiros do OP Fortaleza, com o apoio do líder da então prefeita junto à Câmara Municipal no final de 2012. Culminando na não continuidade da proposta na gestão municipal seguinte.

Por outro lado:

7. Todos os entrevistados acreditavam que estavam de alguma forma interferindo nas decisões relativas ao orçamento municipal. Logo posso concluir em nome desse pequeno, mas seletivo, universo de entrevistados, que o OP alimentava neles a *sensação de empoderamento*. Sentimento este refletido também no desejo de continuidade da proposta participativa expresso em alguns discursos citados na monografia.

8. O OP Fortaleza era, para muitos dos que dele faziam parte, especialmente para os jovens e crianças, uma escola para o exercício prático da democracia. Era também um espaço para a vivência política do discurso, do embate de desejos e opiniões. Eis aqui mais um elemento empoderador.

9. O conhecimento de funcionamento da máquina municipal, relatado no trabalho de campo, empoderava a sociedade civil que participava do OP Fortaleza, não só por investi-los de uma linguagem que auxiliava na desmitificação do funcionamento da máquina pública como proporcionava um maior grau de interferência da população na execução e acompanhamento das obras e serviços.

A linguagem usada nos encontros do OP Fortaleza fomentava o empoderamento dos participantes, porque facilitava a compreensão do processo, possibilitando um maior número de intervenções e participações. As chances de que as demandas aprovadas atendessem melhor às necessidades dos participantes era maior.

10. Ora, perceber a proposta do OP Fortaleza como uma instituição de Estado, independente daquele ou de outro governo é mais um indicativo de empoderamento por parte das pessoas e grupos que tomavam parte no OP Fortaleza. Primeiro, porque permitia a articulação da sociedade civil em prol de sua continuidade mesmo depois do final daquela gestão municipal, depois porque fortalecia o espírito cívico de que o OP não somente era uma conquista do povo como um direito intrínseco seu.

11. O OP Fortaleza ao criar espaços públicos com maior pluralidade, a

exemplo do OP Segmentos, gera empoderamento na medida em que legitima a participação nos espaços decisórios públicos grupos historicamente excluídos dele, LGBTT's (lésbicas, gays, bissexuais, transexuais e travestis), população negra, mulheres, crianças etc. e fez crescer a coalescência dentro desses segmentos. Apesar de, ao mesmo tempo, desarticular os diversos movimentos sociais entre si.

12. O otimismo da maioria dos conselheiros em relação ao OP Fortaleza, nas palavras dos entrevistados, bem como a fiscalização sistemática durante a execução das obras são dois dados que contribuíram para o empoderamento da sociedade civil.

13. O acompanhamento das obras dava mais garantias que as demandas aprovadas seriam honradas pela Prefeitura, como também possibilitava a apreensão, por parte de quem acompanhava, da lógica técnico-burocrática da respectiva demanda acompanhada. Ao compreender essa lógica eles seriam mais precisos e eficientes em suas demandas e teriam mais argumentos na defesa de suas propostas. Esse acompanhamento contribuiu para que o OP Fortaleza, nos seus primeiros oito anos de funcionamento atingisse o percentual de 70% de conclusão das demandas, índice dentro da média nacional de orçamentos participativos municipais.

14. O aumento do número de pessoas que decidem o orçamento municipal em comparação com as que decidiam em outros governos de Fortaleza, antes da gestão Luizianne Lins, evidencia um aumento quantitativo-qualitativo de empoderamento no que tange às políticas orçamentárias. Afinal, antes do OP Fortaleza o número de técnicos, vereadores, secretários, membros do Executivo e pessoas ligadas a eles, talvez não chegasse a mil pessoas, e no OP Fortaleza a participação nunca foi inferior a oito mil pessoas.

15. O reflexo do OP Fortaleza no Legislativo local poderia ser um indicador de empoderamento da sociedade civil organizada no OP ao não só, imediatamente, ver suas demandas aceitas pelo Legislador fortalezense, que não vetou nenhuma demanda do OP nos seus oito primeiros anos de funcionamento, mas também por vislumbrar uma continuidade da proposta depois das inovações legais na LOM.

A monografia me serviu para aprofundar minha percepção sobre o OP

Fortaleza, construir novas hipóteses e para esboçar uma identidade da política, limitada não só devido à dinamicidade vivida pelas políticas públicas em geral em seu processo, mas porque foi uma reflexão feita entre os anos de 2005 e 2008, antes de uma significativa mudança do desenho metodológico dessa política ocorrido em 2009. Entretanto esse esboço não deixa de sustentar a impressão de que o OP Fortaleza foi identificado como democrático, mesmo que esse “democrático” se caracterize como de “baixa intensidade” (SANTOS, 2007).

5.5 Desenho metodológico do OP Fortaleza: mudanças que potencializaram uma maior intensidade democrática?

Cada orçamento participativo tem em seu desenho regimentar um grupo de encontros e espaços de orientação, discussão e voto – é o ciclo do OP! O ciclo OP sofre variações em seu funcionamento conforme a região: o OP gaúcho é diferente do recifense, que, por sua vez, difere do de Fortaleza. E mais: no decorrer de cada experiência mudanças efetivam-se. Em Fortaleza, por exemplo, o OP iniciado em 2005 sofreu significativa alteração em seu desenho a partir de 2009, como pontuarei mais adiante. A exemplo disso, a ex-coordenadora geral do OP Fortaleza diz em entrevista:

Nós temos muitas diferenças. Agente tem muitos momentos aqui, no OP de Fortaleza, que são do contato direto do gestor com o delegado e com o conselheiro. Em algumas cidades, incluindo aí Recife, fizeram a opção de valorização do voto da Assembleia, muito forte. Por exemplo, aquele período da negociação, que você acompanhou, não existe, praticamente, você sai da votação e aquilo que foi objeto da votação vai virar LOA¹¹³ a menos que não seja viável. (Ex-coordenadora geral do OP Fortaleza em entrevista concedida ao pesquisador em 2008).

As rodadas do ciclo do OP de Fortaleza nos primeiros anos se davam da seguinte forma: Reuniões Comunitárias → Assembleias Preparatórias (março/abril)→ Assembleias Deliberativas (maio/junho) → Fórum de Delegados (agosto/setembro)→ Rodada de Negociações (setembro)→ Fórum Regional (outubro a abril do ano seguinte).

Essa dinâmica de funcionamento do OP valoriza a representatividade, se levar em conta a experiência de Recife, pois a experiência do OP Recife dá maior peso ao voto nas assembleias, porque é nesta fase do OP que se concentra o maior

¹¹³ Lei Orçamentária Anual.

número de participantes; fase esta que é oportunizado a todos os cidadãos a sua participação.

O Ciclo do OP ocorria, sempre com portas abertas à participação pública, basicamente com assembleias preparatórias, eletivas e deliberativas. Nas preparatórias os presentes eram orientados quanto aos conceitos e situações do orçamento municipal, nomenclaturas usuais, números, representantes etc., bem como de como funcionará o OP Fortaleza. Nas assembleias eletivas eram apresentadas, por quem quer que se inscrevesse, propostas de demandas de obras ou serviços. Também nas assembleias eletivas qualquer participante se candidatava a delegado do OP pelo seu bairro. Durante a mesma assembleia ele apresentava suas propostas de trabalho e no final eram escolhidos os delegados e as demandas da assembleia. Por fim, nas assembleias deliberativas os delegados escolhiam os conselheiros e, juntamente com as representações das respectivas pastas municipais definiam as obras e serviços a serem levados a cabo pelo Executivo. Vale ressaltar que essas demandas ainda passavam pelo crivo do Legislativo local antes de serem efetivadas.

Paralelo a este ciclo havia, nos primeiros anos dessa política as reuniões do Conselho do Orçamento Participativo (COP). Essas reuniões ocorriam uma vez no mês, o local nos primeiros anos da experiência foi o Centro de Humanidades da UFC. Também o COP se encontrava no início do ano seguinte a rodada para reformular o Regimento Interno do OP.

A partir de 2010 o ciclo mudou. Houve uma mudança metodológica, segundo a ex-membro da coordenação. A mudança, segundo ela, nasceu em 2009 da necessidade de uma participação quantitativamente maior nas três etapas finais do ciclo do OP Fortaleza. Ficando, até 2012 da seguinte forma: Assembleia Eletiva – reúne no mesmo encontro os objetos das antigas assembleias Preparatória e Deliberativa – aqui são escolhidas as demandas prioritárias → Análise Técnica, que é um momento interno no qual a Coordenadoria do OP Fortaleza juntamente com representantes do corpo técnico das demais secretarias avalia a viabilidade de cada uma das demandas priorizadas → Assembleia Decisiva, que estabelecerá as demandas e seus limites a serem incorporados no Projeto da Orçamentário Anual, bem como, são escolhidos na ocasião os delegados que acompanharão as demais etapas de efetivação das demandas do OP. Para justificar essa mudança, a ex-membro da coordenação do OP Fortaleza comenta:

Quando chegou 2007, que ainda tinha coisa de 2005 por fazer, e eram muitas ainda, a população começou a desconfiar do processo de participação, natural, né?

[...]

Então assim, agora com relação a execução, esse processo de não execução, de execução tardia, foi desgastando mesmo, né? Aí imagine: “Ah, *OP é obra-parada*”, agente ouvia muito isso.

[...]

Porque se a gente chama as pessoas pra participar, a gente também tem que chamar as pessoas para dizer o que tá acontecendo o que não tá e porquê que não está. Primeiro que a gente percebeu que tinha *problema metodológico mesmo*, não dava para as pessoas acharem que o que elas iam lá propor e votar ia ser feito [...] (Importante membro da coordenação do OP Fortaleza, em entrevista concedida a este pesquisador em junho de 2013).

Assim, o desenho institucional do OP Fortaleza se aproxima do desenho do OP Recife, ilustrado na fala da ex-coordenadora geral do OP Fortaleza, anteriormente. E esse novo desenho institucional faz com que o fórum de Conselheiros do OP Fortaleza, perca o *status* de órgão decisório máximo, que traduzia um alto grau de representatividade numa proposta que buscava ser participativa. Os conselheiros passaram a ter atribuições meramente homologatórias, consultivas, fiscalizatórias etc. não mais fazendo as deliberações e modificações finais.

Contudo, é importante registrar que essa mudança surge após as eleições de 2008 numa conjuntura política ainda mais marcada pela áurea da governabilidade, visto que Luizianne Lins era uma candidata “100% situacionista”¹¹⁴. Em uma entrevista, Elmano de Freitas¹¹⁵, então coordenador do OP, explica essa mudança metodológica do OP Fortaleza:

[...] quando assumimos a coordenação, criamos uma Comissão de Participação Popular que incluía outros setores como: sindical e as coordenadorias de mulheres, juventude e movimento populares. [...] e que institucionalmente passou a ser ligada ao Gabinete da Prefeita. [...] Com relação às assembleias, continuou no mesmo formato; o que mudou é que nas assembleias deliberativas, as demandas sociais mais votadas vinham antes para o governo. [...] A Secretaria de Planejamento, ao planejar o orçamento público, cruzava estas demandas (do OP) com as demais que já estão comprometidas, e só depois dessa articulação sai o que é destinado às demandas do OP [...] porque o governo não consegue abarcar todas as demandas e também passam por um processo de viabilidade técnica para depois voltar ao Conselho do OP. Então, realizava-se uma devolutiva para os conselheiros, uma lista de demandas demonstrando o que era viável ou

¹¹⁴ Lembrando a expressão anteriormente (p.128) citada por Souto da professora Rejane Maria Vasconcelos Carvalho.

¹¹⁵ Membro do PT ligado a corrente DS, mesma de Luizianne Lins, candidato a prefeito derrotado em disputa acirrada na campanha de 2012.

não de ser executado das demandas aprovadas nas assembleias. (Elmano de Freitas em entrevista realizada em 15/01/2011. *In* SOUTO, 2013, p.97).

Ora, essa nova configuração, se por um lado, significou uma redução da representação do processo decisório, visto que a grande massa já “decidia” as prioridades na primeira rodada e o número de espaços e propostas a serem decididos via representação de delegados e/ou conselheiros se reduziu a um terceiro momento, que era meramente para ratificar o que poderia ser efetivado das demandas selecionadas na primeira rodada, por outro lado:

Com as mudanças, o processo passou a ter um caráter meramente homologatório, isto é, convocam a população e organizam a assembleia, as demandas são escolhidas a partir de uma lista de “prioridades”, são eleitos os representantes das comunidades. A Prefeitura, através de seus técnicos, apresenta o orçamento público com uma homologação das metas traçadas e direcionadas de uma parte dos investimentos (SOUTO, 2013, p.98).

Ainda é importante salientar que, desde o início da experiência de orçamento participativo em Fortaleza, os Ciclos do OP concentraram as falas e controle destas nas mãos da equipe executiva que o coordenava e, com a mudança metodológica em 2009, não foi diferente.

5.6 O OP Fortaleza na gestão municipal iniciada em 2013: extinção ou redefinição? O fantasma da institucionalização nas experiências de orçamento participativo.

A realidade tem mostrado que o orçamento participativo como política pública de gestão do tipo democrática, apesar de não ter encontrado grande dificuldade em se desenvolver nos regimes de direita e centro-esquerda nas últimas duas décadas, tem se limitado a ser uma iniciativa do Partido dos Trabalhadores, mesmo que levada adiante por outros partidos. Tem se limitado também a ser uma política pública de governo, com suas experiências muito presas à esfera municipal – além do OP do Rio Grande do Sul, não há registro de experiências estaduais de OP – não firmando-se, assim, institucionalmente com mais afinco como política de Estado.

O final de experiências do OP após a mudança das respectivas gestões, como ocorreu no caso de Fortaleza, são incontestes “recuos” desse tipo de política pública de gestão. Sobre isso, o Fórum Nacional de Participação Popular em 2000,

fez levantamento de cento e três experiências de OP pelo Brasil iniciadas desde 1997 e constatou que vinte e nove haviam sido interrompidas após a mudança do Executivo local, isto é, quase um terço das experiências (AVRITZER, 2003).

O ponto fraco do Orçamento Participativo é ao mesmo tempo aquilo que o sustenta: o estreito vínculo com a prefeitura comandada pelo PT. Esta frase poderia ser dita de outro modo: o ponto fraco da continuidade administrativa do PT é ao mesmo tempo aquilo que o sustenta, ou seja, seu estreito vínculo com o Orçamento Participativo. (DIAS, 2002, pp. 227).

Aqui volto ao problema da não institucionalização das experiências de OP. O ex-secretário de planejamento explicou que em outros países o OP virou lei. E mesmo que haja indícios de manipulação do processo via cooptação de lideranças e participantes do OP para escolher determinadas demandas, a demanda viciada será atendida, caso o devido processo legal tivesse sido respeitado:

Era o caso de um *prefeito de uma cidade do Equador que queria construir uma praça de touros*, touradas, aquelas coisas, porque achava que era obra importante para marcar a gestão dele. O que é que ele faz? Ele vai e *infiltra gente* no... Existiam outras demandas importantes da população, todas estavam lá, mas ele consegue colocar um monte de gente para votar na praça de touros e, como lá o OP é lei, ao contrário do que é no Brasil, o Brasil cria.

[...]

Lá é obrigatório, tem que ser! Só que esse obrigatório fez com que o quê? As formas de fazer política tradicional se infiltrassem e, *de repente, o OP lá aprovava a praça de touros enquanto o que precisava era um reservatório*, porque tem escassez de água na cidade. Então eles diziam apavorados: “Como fazer isso? Nós somos a favor da democracia direta, nós somos velhos militantes de esquerda que queremos ver o povo participando, mas como deter? Nós não temos como deter que qualquer um participe e quem tem o poder.” (Ex-secretário de planejamento do Município, em entrevista concedida a este pesquisador em 12 de fevereiro de 2015).

Dias (2002) registra o esforço, por parte da Câmara Municipal de Porto Alegre, em institucionalizar o OP com o intuito de retirá-lo das mãos do PT:

Ao tornar o processo do OP oficial, a institucionalização faria com que a vontade política da prefeitura deixasse de ser sua condição de existência. Institucionalizado, o OP seria sua própria fonte de poder; enquanto oficioso, será sempre um prolongamento do Executivo municipal. (DIAS, 2002, pp. 228).

A Câmara Municipal de Porto Alegre, relata Dias (2002), elabora Projeto de Lei que institucionalizava o OP de Porto Alegre, colocando sob a tutela da Câmara. A falta de consenso entre os vereadores, o medo da reação popular a lei e o excesso de emendas foram alguns dos motivos que Dias (2002) apontou para o não envio da proposta à plenária para votação. E mesmo que fosse aprovado, teria

problemas com o Judiciário, pois a natureza do OP é a de formular as leis orçamentárias municipais junto com o Executivo. E isso é papel constitucionalmente exclusivo do Executivo. O Legislativo não poderia institucionalizar o OP nesses termos. Dias (2002) resume esse último aspecto assim:

É difícil entender sequer como esse Projeto de Lei passou pela Comissão de Constituição e Justiça da Câmara.

[...]

A questão teórica chave para compreender o processo de institucionalização do OP desloca-se da relação entre representantes e representados para a relação entre os Poderes do município, ou seja, entre o Executivo e Legislativo – um problema, portanto, da própria estrutura institucional da democracia representativa. (DIAS, 2002, pp. 235, 237).

Assim, é até de se espantar, mas o OP Fortaleza foi de certa forma institucionalizado ao ser posto na LOM, conforme posto nos marcos legais, contudo, o seu desenho metodológico, não.

A não institucionalização do desenho do OP pode ser explicada sob várias perspectivas. Na perspectiva do gestor, pode ser a de impossibilidade de sua interferência para corrigir possíveis vícios de uma experiência em amadurecimento. Sob o ponto de vista prisma da população, poderia significar o engessamento da proposta. Já sob o do cientista político, deve-se a perda de interferência do gestor, bem como a perda de barganha política nas próximas eleições, ou seja a ligação entre o governo (partido) e a proposta.

Cabe agora perguntar: os riscos de uma institucionalização do OP não podem ser tratados de forma semelhante aos riscos que já ocorrem no sistema eleitoral? Por exemplo, hoje, se um membro do Legislativo usa de sua posição privilegiada para cometer crimes e estes são suspeitados, não se abre comissões parlamentares de inquérito? Vale a pena correr o risco da dissolução do OP em nome de eventuais interferências do Legislativo, ou de terceiros, no processo do OP? Não seriam esses argumentos um escamoteamento da vontade política de não ver o OP com *status* de política de Estado? Já não havia a interferência de vereadores no OP Fortaleza mesmo que não fosse seu desenho uma instituição formal do Estado? Já não havia interferências do Executivo na escolha das demandas mesmo com a vedação da participação de funcionários públicos em cargo comissionado? O que mais estariam querendo evitar? Um engessamento das regras? Mas, o próprio regimento interno já não traz certo engessamento? A eventual lei que transformasse o OP em política de Estado não poderia prever a

flexibilização do Regimento Interno e configuração da proposta a qualquer tempo, bastando a anuência da maioria dos participantes? O que mais poderia engessar?

No segundo semestre de 2012, com o risco de não continuidade do desenho atual de consulta popular sobre o orçamento devido às eleições municipais, houve um esforço de iniciativa de representantes do OP Fortaleza, (movimentos sociais, associações de bairro, conselheiros, delegados, técnicos da Sepla etc.), em institucionalizar esse desenho, visto que a consulta popular sob a forma de orçamento participativo já estaria garantida legalmente pela Lei Orgânica Municipal¹¹⁶.

Era uma preocupação, foi muito... Olha foi extremamente interessante esse processo. Eu acompanhei de pertinho isso tudo, na verdade a gente já tinha uma tensão por parte dos delegados e conselheiros, quando a Neira ainda estava aqui, sempre *foi uma bandeira das pessoas* “Vamos institucionalizar o OP, vamos fazer o OP virar lei”, essas coisas. E a *Neira sempre era, ela era resistente* não a esse processo de discussão, mas do que resultaria isso porque a gente teve experiência de algumas cidades que fizeram algo semelhante eh..., mas fizeram algo que engessou tanto – Petrificou – , tanto o processo que criou, institucionalizou e o processo morreu. – Morreu – Então a preocupação da Neira era essa né: “Tá. Mas o que vai conter lá, nisso.” (Importante membro da coordenação do OP Fortaleza, em entrevista concedida a este pesquisador em junho de 2013).

A entrevistada acima, deixa claro que a população mobilizada no OP Fortaleza já queria sua institucionalização há anos. Neira de Moraes recusava, segundo um dos entrevistados¹¹⁷, a levar essa vontade adiante, devido ao possível “engessamento” que a política pública de gestão iria sofrer. Esse fato corrobora com a minha hipótese, que desenvolverei no sexto segmento, da forte intervenção do Executivo no processo do OP, desde sua criação. Nesse caso, Neira de Moraes não só foi determinante para que o OP Fortaleza tivesse o desenho que teve, especialmente com o OP Criança e Adolescente, como foi determinante na não institucionalização do desenho da demanda.

Voltando ao movimento de institucionalização do desenho do OP Fortaleza no apagar das luzes da gestão Luizianne Lins, a ex-membro da coordenação do OP Fortaleza continua:

Mas ano passado foi impossível não fazer essa discussão. O risco da ruptura, de não ter mais o processo e isso já vinha desde o início do ano, as pessoas exigindo, depois do processo de eleição as pessoas “olha acabou a gente vai, vai começar, a gente quer...” Então as pessoas, os próprios

¹¹⁶ LOM. Art. 5º.

¹¹⁷ Ex-secretário de planejamento do Município.

conselheiros que se reuniram com delegados, com lideranças e fizeram propostas de minuta, de lei, foram eles que foram atrás de marcar audiência na Câmara de Vereadores. (Importante membro da coordenação do OP Fortaleza, em entrevista concedida a este pesquisador em junho de 2013).

Essa fala revela a coerência do discurso da entrevistada com relação a esse processo. Momentos antes ela havia afirmado que era desejo antigo a institucionalização do desenho do OP por parte da população. Agora ela ratifica aquela afirmação, sob uma diferença significativa de contexto: primeiro, Neira de Moraes não estava mais presente para questionar esse esforço de institucionalização do desenho do OP Fortaleza, depois, a próxima gestão municipal já estava definida. As eleições haviam terminado semanas antes:

Então assim, a gente acompanhava as reuniões, ajudava a mobilizar porque eles pediam pra gente ligar, mas quem puxou o processo foi, foi a sociedade civil e isso foi o que eu achei mais interessante, o maior ganho disso foi a sociedade civil se empoderar, reconhecer o trabalho e se preocupar com esse trabalho como é que ia ser feito depois. (Importante membro da coordenação do OP Fortaleza, em entrevista concedida a este pesquisador em junho de 2013).

Sobre o conteúdo da minuta da lei que institucionalizaria o desenho do OP Fortaleza, a mesma entrevistada traz importantes esclarecimentos:

[...] o documento ele não, por exemplo, ele não engessava “a vai ser tanto do Op... dos por cento do orçamento que vai ser destinado ao OP” em nenhum momento cita isso, porque, ao meu ver, é uma opinião extremamente particular, isso só empobrece o processo, deixa eu dizer “eu tenho tantos bilhões e ai vai ser tantos mil pro OP decidir”. “Como assim? Não, a gente *quer decidir o orçamento todo!*” É a possibilidade é de anualmente isso ser mais, ser gradual esse ganho e tal. Mas por outro lado a minuta final lá proposta por eles acabava citando, por exemplo, *crianças e adolescentes*, citando a necessidade de *ter trabalho com grupos específicos* como mulheres, população negra, população de LGBT. Então vários dos princípios que a gente foi trabalhando ao longo de oito anos aqui que eram importantes, que era importante estar no bairro, que era importante a população ter direito a acompanhar as demandas, que era importante ter caravanas de fiscalização, todas as questões que a gente trabalhou os oito anos trouxeram né, e não engessaram, trouxeram como princípio. (Importante membro da coordenação do OP Fortaleza, em entrevista concedida a este pesquisador em junho de 2013).

[...]

Olha, qualquer gestão que vier a assumir, primeiro, tem que fazer o orçamento participativo, segundo, a gente quer que seja garantido. Então não é o como só, mas eles são princípios que a gente quer que sejam garantidos, pode ser gestão de quem for, tem que *trabalhar com criança e adolescente* também, pode ser gestão de quem for, tem que perceber que tem *segmentos* na cidade que são excluídos dos espaços de decisão e precisam ter espaços específicos de decisão pra garantir o direito deles. Então isso, poxa... quando eu vi o documento final eu nossa, que ganho assim, pra mim o resultado assim desse trabalho de oito anos é essa perceber “poxa valeu muito a pena” porque acho muito difícil oito anos atrás eu ter alguns adultos pensando a participação de crianças e adolescentes.

(Importante membro da coordenação do OP Fortaleza, em entrevista concedida a este pesquisador em junho de 2013).

A entrevistada deixa claro três elementos marcantes do OP Fortaleza que não estão subentendidos no nome “orçamento participativo”. Três elementos que carregam a marca do OP Fortaleza sob a tutela da gestão Luizianne Lins/Neiara de Moraes: OP Criança e Adolescente; OP por segmentos (Idosos, Jovens, LGBTT’S, Negros, Mulheres, Portadores de Deficiência) e a decisão deveria abranger todo o orçamento.

Esse esforço institucionalizante culmina com uma audiência pública na Câmara Municipal de Fortaleza intermediada pelo vereador do PT, Acrísio Sena, no dia 7 de dezembro de 2012. Nela foi discutida a regularização do orçamento participativo local, que contou com a presença de conselheiros do OP e da sociedade civil. A comissão reivindicante queria transformar o OP Fortaleza em lei, segundo nota da assessoria do vereador Acrísio Sena no sítio virtual da Câmara Municipal publicada no mesmo dia¹¹⁸. O objetivo do vereador nessa audiência era de produzir uma mensagem do Executivo que seria entregue por ele a então Prefeita para a Câmara para que pudesse pôr em tempo útil em votação na Câmara ainda antes do final daquele ano:

“Temos que aprontar, ainda hoje, enquanto mensagem da Prefeita, e entregar para o Catanho para ele pedir a assinatura da Luizianne. Se chegar aqui na segunda ou terça, eu asseguro que aprovo esse ano...”
(Acrísio Sena, fala gravada durante a plenária do dia 7 de dezembro de 2012).

Acrísio Sena informou, na mesma ocasião, que a equipe de transição do recém-eleito Roberto Cláudio, teria assegurado que as demandas que estavam no orçamento de 2013 seriam cumpridas. A audiência pública termina após a escolha de uma comissão de pessoas escolhidas entre os presentes para aprontar e encaminhar a mensagem final. Contudo, por razões desconhecidas por esse mestrando, essa estratégia não deu certo:

Então. O que foi que aconteceu (...) o documento não foi votado na Câmara. A gente teve uma audiência pra montar uma outra minuta, a minuta foi mandada a prefeita chegou a assinar e encaminhou pra Câmara pra Câmara votar mas o documento não foi votado. Então tá com algum tempinho que eu recebi, coisa de um mês, eu recebi um ofício que foi pro Paço e o Paço enviou para a gente da CPP (Coordenadoria de Participação Popular), e a Jade mandou pra mim, pra gente avaliar do que aquele texto essa nova gestão quer manter pra encaminhar à Câmara. De fato vai ter

¹¹⁸ <http://www.cmfor.ce.gov.br/tag/acrisio-sena/page/4/> acessado em maio de 2013.

umas questões lá que a gente precisa adaptar, por exemplo... Mas são questões mais administrativas, lá a gente citava Orçamento Participativo da Secretaria de Planejamento, agora não é mais, é Coordenadoria de Participação Popular. (Importante membro da coordenação do OP Fortaleza, em entrevista concedida a este pesquisador em junho de 2013).

Com o advento da nova gestão municipal empossada em 1º de janeiro de 2013, o gerenciamento do OP Fortaleza passou da Sepla (Secretaria de Planejamento do Município de Fortaleza) para uma pasta específica chamada de Coordenadoria Especial de Participação Popular que tinha a frente a jovem Secretária Jade Romero¹¹⁹. No final de 2014, Jade Romero já não está mais nesta pasta. E a pasta está com novo nome em 2015: Coordenadoria Especial de Participação Social.

No mês de junho de 2013 a então recém-criada Coordenadoria de Participação Popular tomou a frente nos trabalhos do plano de ação quadrienal (Plano Plurianual) ao qual chamou de PPA Digital. Esse nome advém de uma ferramenta inédita no País de consulta popular que consistiu em cinco totens (computadores itinerantes) que circularam em locais públicos como terminais e shoppings, além de um sítio eletrônico hospedado no sítio digital oficial do município onde a população teria indicado os principais eixos a serem priorizados pelos orçamentos anuais nos quatro anos seguintes. O seu caráter consultivo parecia indicar que o orçamento participativo permaneceria, contudo nos anos de 2013 e 2014 não se operacionalizou orçamento participativo. Em seu lugar ocorreram eventos de grande porte em alguns bairros, denominados de “Abraça Fortaleza”, que consistiam na oferta de serviços, shows e contato direto dos gestores das mais variadas pastas do governo com o público local.

É importante registrar que o OP Fortaleza não é extinguido pela gestão Roberto Cláudio:

Foi um processo. Não tentamos fazer essa ruptura. Mesmo porque você não faz ruptura com o povo. Nós estamos agora discutindo essa nova visão. Nós temos uma preocupação e aí é a prática que vai dizer, é o tempo que vai dizer. Pelo o menos o compromisso de ser o mais honesto possível. (Coordenador especial da atual gestão, em entrevista concedida a este pesquisador em 12 de fevereiro de 2015).

Até 2013 ele permaneceu com o nome de Orçamento Participativo.

¹¹⁹ Formada em Gestão Pública, especialista em Políticas Públicas, mestranda em Administração pela Universidade de Fortaleza e em Desenvolvimento Regional e Sustentável pela Universidade Federal do Ceará. Professora universitária, pesquisadora acadêmica, atuou como gerente de projetos públicos no Terceiro Setor.

Contudo, na prática a cidade só contou com o Plano Plurianual Participativo. O OP, nos moldes da gestão Luizianne Lins terminou ainda em 2012. Mas, a política, continuava oficialmente a existir, não só porque a LOM a previa, mas porque a nova gestão a assumia em seu programa. Porém, o OP Fortaleza precisaria passar por modificações:

Infelizmente nós não temos militância. Por mais que o Roberto tenha conseguido avançar em algumas áreas como Saúde, mobilidade, Educação, não chega na ponta, não chega na ponta. (Coordenador Especial da gestão Roberto Cláudio, em entrevista concedida a este pesquisador em 12 de fevereiro de 2015).

A fala acima do coordenador especial da atual gestão, revela que a nova gestão teria dificuldades em mobilizar a população da mesma forma que a gestão anterior, sem tocar no fato que as forças políticas e sociais que dão corpo à nova gestão não são exatamente as mesmas que acompanharam a gestão anterior. Não cabe a essa dissertação tratar do tema, mas as novas forças sócio políticas representadas na gestão Roberto Cláudio enxergam a participação popular nos negócios públicos de forma diferenciada da gestão petista.

Considere-se ainda que, a gestão Roberto Cláudio tinha assumido a prefeitura após acirrada vitória em segundo turno sobre Elmano de Freitas, o candidato lançado por Luizianne Lins. Os ânimos entre os dois grupos, o vitorioso e o de Elmano de Freitas, ficaram tão exaltados, que mesmo anos após a campanha Luizianne Lins disparou:

Não vamos apoiar qualquer candidato indicado pela oligarquia Ferreira Gomes, nem que seja do PT. Nem do Pros e muito menos do PT. Eu não falo nem do Pros mais porque sequer o Pros eles representam. Esse projeto familiar não pode ditar as normas da política no Ceará. (Luizianne Lins, em entrevista ao Jornal O Povo em 15 de maio de 2014 em: <http://www.opovo.com.br/app/opovo/politica/2014/05/15/noticiasjornalpolitica,3250997/luizianne-se-pt-ficar-com-cid-nao-vou-apoiar.shtml>).

O OP era marca das duas gestões do PT. Seu nome, dentre outras coisas, remetia à gestão petista, precisavam ser reconfigurados:

Nós fazemos parte de um sistema global, como nós fomos, desde o início, a Coordenadoria que estava envolvida com isso, estava envolvida com o Orçamento Participativo, você cria vícios de linguagem. A população continua dizendo, falando de Orçamento Participativo. (Coordenador especial da gestão Roberto Cláudio, em entrevista concedida a este pesquisador em 12 de fevereiro de 2015).

Sobre isso, a ex-membro da coordenação do OP Fortaleza que

permaneceu no OP na transição entre governos, confessa:

Na cabeça da nova gestão [longa pausa], não tem, na cabeça da nova gestão é... Nada foi executado, nada foi feito, o OP não funcionava... Eles não gostam do termo *opê*. (Importante membro da coordenação do OP Fortaleza, em entrevista concedida a este pesquisador em junho de 2013).

Sobre esse esforço de apagar da memória da gestão e da cidade o OP Fortaleza, a entrevistada continua:

[...] não nos avisaram que iriam tirar do ar, todo o nosso portal de antes, que a gente tinha tudo, tudo a gente colocava lá, regimento, ata de reunião, tudo – nome dos conselheiros – tudo, aí eles tiraram do ar, a nova gestão tirou do ar nosso portal. (Importante membro da coordenação do OP Fortaleza, em entrevista concedida a este pesquisador em junho de 2013).

Em 2015, a mesma entrevistada, bem como, outros integrantes da Coordenadoria inicial, já não se encontravam mais na nova Coordenadoria especial da Participação Social. É oportuno chamar atenção para a mudança no nome da Coordenadoria por duas razões: primeiro porque a mudança de nome faz parte dessa política de apagar da memória da cidade o “OP Fortaleza” e suas conquistas, como dito a pouco; segundo, a mudança de “popular” para “social” revela, intencionalmente, ou não, a mudança de abordagem quanto ao destinatário dos investimentos das políticas públicas:

Eu acho que quando você coloca “social” ela é mais ampla, dá mais amplitude. O próprio OP, Orçamento Participativo, agora passou a ser “Planejamento Participativo”. (Coordenador especial da gestão Roberto Cláudio, em entrevista concedida a este pesquisador em 12 de fevereiro de 2015).

Em consonância ao que eu hipotetizei logo acima, a fala do Coordenador Especial evidencia uma mudança de visão por parte da atual gestão em relação à participação cidadã. A visão da nova gestão compreende os sujeitos participantes das políticas públicas de forma mais “ampla”. O Planejamento Participativo tem que se dá com todas as classes sociais da cidade, a luz dessa nova concepção de políticas públicas. Assim, se o princípio que norteava a participação popular era o da “igualdade”, no que diz respeito à redução das desigualdades; na gestão que se seguiu o princípio norteador seria o da “universalidade”, no que diz respeito a atender ao maior número de cidadãos, sejam esses ricos ou pobres. A real alteração nessa concepção principiológica de participação exigirá, oportunamente, uma outra investigação que não me cabe nessa dissertação. Mas, poderia trazer a fala do

Coordenador Especial sobre a ausência das classes mais abastadas nos espaços de participação da cidade:

A classe média para cima, ela demanda muito pouco à Prefeitura. [...] O que ela quer é o seguinte: ter boa mobilidade, ter iluminação, ter segurança, que é tarefa do Estado. Então ela não precisa de Saúde, ela não precisa de Educação, quase nada. Talvez seja isso que ela não participe. (Coordenador especial da gestão Roberto Cláudio, em entrevista concedida a este pesquisador em 12 de fevereiro de 2015).

Eu acredito que a escolha do nome “Popular”, pela gestão anterior, remete-se a uma questão do Partido dos Trabalhadores, desde o Orçamento Participativo de Porto Alegre de 1989, o que já adiantei na Introdução. Trata-se de uma limitação que toca a própria natureza do Partido. O nome “Partido dos Trabalhadores” já indica a que grupo se atribui suas ideologias, bem como se destinariam suas ações. Claro, que o contexto político de sua criação era outro. Sem entrar no mérito que no Brasil, conforme Dias (2002), o foco na representatividade volta-se aos indivíduos não aos partidos e suas ideologias:

O personalismo na escolha eleitoral é um fenômeno antigo no Brasil, onde as taxas de votos de legenda são sempre inferiores à incidência de votos nominais. As pesquisas de opinião também confirmam a preferência dos eleitores brasileiros por critérios de escolha eleitoral relacionados ao perfil do candidato em detrimento de uma escolha partidária. (DIAS, 2002, p. 28).

Após vários anos como partido de oposição, o PT torna-se o partido da situação. Talvez essa questão não esteja mais em pauta como no início dos anos de 1990, contudo, acredito que o nome “popular” na Coordenadoria Especial que se responsabilizava pelo OP Fortaleza, denunciava os destinatários da proposta participativa na cidade.

Em dezembro de 2014, a gestão Roberto Cláudio cria e regulamenta, por meio de Lei¹²⁰, o Conselho do Planejamento Participativo (CPP). Essa Lei municipal extingue o COP (Conselho do Orçamento Participativo). A entrevista com o Coordenador Especial indicou que as atenções do próximo ciclo do “Orçamento Participativo”¹²¹ se concentrará na escolha do CPP. Sobre como será composto o futuro CPP, o coordenador especial da atual gestão explica:

Então nós dividimos a cidade em trinta e dois territórios. Normalmente a

¹²⁰ Lei Municipal 10277 de 19 de dezembro de 2014.

¹²¹ Usarei até o final desse subtítulo a expressão entre aspas: “Orçamento Participativo” para distingui-lo do OP Fortaleza que o antecedeu.

gente agrega três, quatro, bairros por território. A gente tenta aproximar eles não só espacialmente, o espaço geográfico, como alguma identidade do IDH. [...]. É, então a ideia é a seguinte, eleger em Fortaleza, na proporção de um para cada cinco mil fortalezenses, você escolhe um agente de cidadania. Você vai depois, em cada território desses, você escolhe um conselheiro. Que vai participar, que vai fazer parte do Conselho Municipal de Planejamento Participativo, quer dizer, esses agentes se constituem a base, o colégio eleitoral, para eleger seus colegas, seus pares. Quer dizer, os conselheiros serão escolhidos entre eles na razão de um para cada território. E aí sim, você vai discutir não só orçamento, você vai acompanhar o planejamento da cidade, acho que ele é muito mais consequente. (Coordenador especial da gestão Roberto Cláudio, em entrevista concedida a este pesquisador em 12 de fevereiro de 2015).

Assim, serão trinta e dois conselheiros escolhidos dentre quinhentos agentes de cidadania (nova denominação para “delegados”), que por sua vez foram escolhidos na proporção de um para cada cinco mil habitantes. Cada conselheiro representará uma das trinta e duas regiões em que a cidade foi dividida. O atual ciclo do “Orçamento Participativo” já teria sido iniciado, nas palavras do coordenador especial da atual gestão:

Estamos começando o processo de mobilização, nós estamos levando, discutindo o que é que a gente tem feito, de certo modo, colocando, algumas demandas estão sendo atendidas.

[...]

Inclusive é por isso que nós temos o Fórum Devolutivo. O que é o Fórum Devolutivo? Depois que você manda para LOA, nós estamos discutindo agora, 2015 para 2016, que é a Lei Orçamentária Anual, então nós levantamos as demandas e levamos isso para o planejamento. Então o planejamento analisa e vê o que efetivamente é possível. Isso concluído manda para a Câmara. A Câmara aprova etc. Depois volta à população.

[...]

E, às vezes, eu ficava meio irritado, é que as pessoas chegavam, às vezes, pessoas com criança de colo, chegava e... toda aquela burocracia. E aí o que é que estamos tentando agora? E aí a tecnologia nos permite isso, melhorar isso. Por exemplo, agora nós vamos... Esse processo pode fazer de casa. Você se cadastra e elege quais são as demandas [...] daquela área, daquele território. No dia do encontro, da assembleia letiva, você vai votar. Quando você chegar lá você já tem lá no telão todas as demandas daquela área. (Coordenador especial da gestão Roberto Cláudio, em entrevista concedida a este pesquisador em 12 de fevereiro de 2015).

Com essas palavras conclui que o ciclo do atual “Orçamento Participativo” seria compreendido em: mobilização → cadastro via internet das demandas → assembleia letiva → Fórum Devolutivo. E em paralelo ocorreria a formação do CPP que ainda carece de Decreto-Lei regulamentando-o aos moldes do que fora exposto pelo coordenador especial da atual gestão.

Sobre a participação das crianças e dos segmentos que existiam na proposta do OP Fortaleza, o coordenador especial da atual gestão comenta:

Aqui nós pegamos a população em si. Essas categorias elas têm o seu espaço de atuação mais específico lá nos Direitos Humanos. Porque lá é com Carlos Cardoso, porque lá você tem as diversas coordenadorias. Isso não quer dizer que eles não se façam presentes agora [...] no próprio Conselho. Nas nossas Assembleias Eletivas, eles podem trazer demandas específicas. E conseguir aprovar. (Coordenador especial da gestão Roberto Cláudio, em entrevista concedida a este pesquisador em 12 de fevereiro de 2015).

Aqui, creio ser importante fazer uma consideração em decorrência da entrevista com o atual (2015) Coordenador Especial sobre a atual Lei Municipal do CPP. É com respeito a um aparente não reconhecimento por parte da atual gestão da permanência do Orçamento Participativo, pelo menos, legalmente na LOM de Fortaleza:

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

[...]

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

[...]

VI – pelo *orçamento participativo*;

[...]

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

[...]

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

[...]

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

[...]

§ 8º O Poder Executivo Municipal é obrigado a executar, no mínimo, o valor correspondente a 1% (um por cento) da receita prevista para o exercício, das despesas aprovadas no *orçamento participativo*. (Grifos meus) (Lei Orgânica Municipal de Fortaleza. Atualizado pela Coordenadoria-Geral Legislativa em 14/03/2012 – 16:04h; acessada em 20 de março de 2015 no sítio eletrônico da Câmara Municipal de Fortaleza: http://www.cmfor.ce.gov.br/bimg04/leis_brasil/lorg.htm).

Especialmente após a criação do nome “Planejamento Participativo” que, no sítio eletrônico da Coordenadoria Especial da Participação Popular, deverá substituir o nome do Orçamento Participativo. A Lei Municipal do Conselho do Planejamento Participativo, que está sujeita à LOM, também não faz menção em nenhum momento ao Orçamento Participativo que aparece repetidas vezes na Lei

Orgânica de Fortaleza.

Assim, a extinção do OP Fortaleza continuará sendo uma incógnita apenas na seara jurídica. Pois pelo o que já foi exposto aqui, o OP Fortaleza, de fato, não mais existe: o nome mudou para “Planejamento Participativo” nos documentos advindos do Executivo; nenhum dos técnicos das gestões anteriores continua; os dados do OP Fortaleza foram retirados do sítio eletrônico desde a mudança da gestão; o Regimento Interno do OP caducou; o ciclo mudou mais uma vez; o atual desenho não contempla nem o OP Criança e Adolescente, nem o de Segmentos; o conselho foi desfeito e a Lei do Conselho do Planejamento Participativo inaugurou um novo desenho institucional para a consulta popular sobre o orçamento municipal. Por fim, em relação aos três elementos que marcaram o OP Fortaleza¹²², nem a tentativa de discussão de todo o montante do orçamento público passível de deliberação deverá permanecer. Sobre esse fato, o coordenador especial da atual gestão, quando interrogado sobre a participação direta da população nas últimas intervenções de mobilidade na cidade – intervenções que representam um dos grandes eixos de ação da atual gestão –, ele admitiu que não houve participação popular.

O ex-secretário de planejamento, quando questionado sobre a dúvida de continuidade do OP Fortaleza, lamentou:

E depois da gestão dela, aí o OP sofre uma perda definitiva. Alguns militantes ainda continuaram lá tentando tocar o OP, fez-se alguma coisa, fez-se alguma propaganda, mas definitivamente a participação popular é problema de governo. No caso do atual governo, ele não é uma prioridade. Esse é um típico governo gestor de obras, gestor de intervenções urbanas, não está muito preocupado com essa parte “invisível”. Essa “revolução invisível da participação”... Está preocupado com a opinião pública. A opinião pública se resolve com órgãos de comunicação, política de comunicação, totens, markentig etc. Acredito que o OP teve uma vida breve. (Ex-secretário de planejamento do Município, em entrevista concedida a este pesquisador em 12 de fevereiro de 2015).

Tanto para o coordenador especial da atual gestão como para Ex-secretário de planejamento do Município o OP Fortaleza não existe mais.

Entretanto, durante sua “vida breve” o OP Fortaleza potencializou à participação popular? Em que intensidade? É em que me debruçarei no próximo segmento.

¹²² Ver página 155.

6. O OP FORTALEZA NO FOCO DA CRÍTICA: DEMOCRACIA EM MOVIMENTO?

Esquematizo esse segmento a partir dos nove princípios do OP Fortaleza elencados pela própria gestão Luizianne Lins, em seu primeiro mandato¹²³. Porém, antes trato das duas limitações postas no ponto de partida comuns aos orçamentos participativos no Brasil¹²⁴. Articularei esses princípios do OP Fortaleza com os três princípios gerais dos orçamentos participativos pelo Brasil descritos por Santos (2003)¹²⁵. Essa movimentação teórica resultará em uma construção de leituras¹²⁶ dos diversos princípios, articulados com as categorias fundantes tratadas no segundo segmento (especialmente democracia) e com os aportes documentais levantados no trabalho de campo¹²⁷.

Por se tratar do segmento mais analítico da dissertação, recorro à Rodrigues (2011) que discrimina quatro elementos que devem ser levados em conta na análise dos conteúdos de uma política pública: 1. A formulação (desenho, acompanhamento e avaliação); 2. As bases conceituais (noções e valores centrais que a sustentam); 3. A coerência interna (entre os elementos anteriores) e 4. Os diferenciais de poder que consistiriam na percepção da presença ou não de mecanismos exógenos à política na formulação dela ou no marco legal que procurariam equalizar os interesses em jogo (RODRIGUES, 2011).

Como o foco da análise que farei nesse segmento são os valores centrais que sustentariam a proposta, expressos nos nove princípios do OP Fortaleza, acredito atender diretamente os elementos 2 e 3 sugeridos por Rodrigues (2011). Abordo os diferenciais do poder ainda dentro da análise dos princípios. Restando tratar a parte do primeiro elemento que seria a formulação da política pública.

Início, portanto, com a análise da formulação da política, abordando as

¹²³ Página 101.

¹²⁴ Página 104, 105.

¹²⁵ Página 90.

¹²⁶ Em consonância com as abordagens metodológicas escolhidas – experiencial e em profundidade –, que serão discriminadas no próximo segmento, não poderia esperar apenas conclusões, resultados, respostas dessa dissertação. A maior intenção metodológica dessa dissertação é construir uma “interpretação” (RODRIGUES, 2008) da trajetória do OP Fortaleza, e provocar mais questionamentos sobre o potencial democrático da cidade.

¹²⁷ Fatos, dados estatísticos e impressões.

duas limitações às experiências de orçamento participativo pelo Brasil, estudadas por mim. Para só então dar prosseguimento ao esquema analítico proposto, que seria a análise do potencial democrático do OP Fortaleza a partir dos seus nove princípios.

Será perceptível que tanto a primeira limitação – a de que o OP Fortaleza é identificado como uma política predominantemente do tipo *top-down* – como a segunda limitação – de que o OP Fortaleza não altera as estruturas da máquina burocrático-administrativas do Estado – dizem respeito à interferências das diretrizes nacionais, no caso, adotadas pelo Partido dos Trabalhadores, sobre às experiências locais. Por isso, a razão de trata-las a parte do esquema geral que foca o potencial democrático da experiência fortalezense.

Logo, primeiramente, tratarei da interferência do Diretório Geral do PT na agenda governamental local.

A inclusão de uma política pública na agenda governamental é o primeiro momento de uma política pública. Contudo, ele é construído por meio de um processo que inicia antes. Afinal, as necessidades sociais, que levaram à emergência de uma determinada política pública, tem todo um histórico que precede a política pública que visa equacioná-las. Mas, para além da demanda social, fatores e atores político econômicos, muitas vezes exógenos ao governo ou ao próprio Estado serão determinantes na formulação de uma agenda governamental. Até que uma política pública seja incluída na agenda, muito pode ser feito ou omitido para isso (RODRIGUES, 2011). As experiências de orçamento participativo pelo Brasil, como abordei nos segmentos anteriores, foram implementadas, em sua maioria, por iniciativa do Partido dos Trabalhadores.

Isso é um elemento importante, pois ela indica que o estabelecimento dos orçamentos participativos pelo Brasil, em especial o OP Fortaleza, nas agendas de governo se deu por estratégia de ação do próprio governo. A cartilha nacional com as diretrizes de programa de governo para as eleições de 2004, que foi usada para a campanha de Luizianne Lins no seu primeiro mandato, registra:

O texto a seguir é uma contribuição para a crescente identificação e divulgação das propostas petistas em todo o País, a partir de conceitos e idéias comuns. Os cinco eixos sugeridos são: 1. *Participação Cidadã e Controle Social: por uma cultura democrática e transformadora na vida pública* 2. Desenvolvimento Local Sustentável como fator de geração de trabalho e renda e promoção da igualdade social 3. Políticas Sociais e de Garantia de Direitos 4. Gestão Ética, Democrática e Eficiente 5. Gestão

Democrática do Território.

[...]

Isto é fundamental na constituição de canais de participação popular, na promoção de conferências públicas (como as conferências da cidade) e na implementação de programas de controle social do orçamento e das políticas públicas, tal como o *Orçamento Participativo*, uma das formas de se prover participação e controle social da gestão pública. (GTE, 2004, pp. 17, 20).

Lejano (2012), ao tratar da ética na avaliação de políticas públicas, traz uma interessante tabela que mostra a dicotomia de tipos institucionais quanto à virtude. Para o autor, as instituições, ou políticas públicas, centralizadas pelo Estado se caracterizarão com virtudes como: autoritária, tecnocrata, secreta, hierárquica e top-down. Em contrapartida, as instituições descentralizadas se caracterizarão com virtudes como: democrática, participativa, transparente, empreendedora e bottom-up, respectivamente, segundo Lejano (2012).

Como a perspectiva de minha avaliação é uma análise da coerência entre os princípios do OP Fortaleza e a experiência realmente vivida, as colocações sobre virtudes dos tipos institucionais de Lejano (2012), acima expostas, são pertinentes. Mas, o OP Fortaleza se caracterizou como uma instituição complexa, mista, no qual parte das suas virtudes tiveram práticas mais descentralizadas e outra parte, centralizadas pelo Estado, como é o caso da formulação da agenda de governo exposto a pouco. E com a inclusão do OP Fortaleza na agenda governamental não foi diferente. Havia uma pressão popular em Fortaleza, segundo parte dos entrevistados, por políticas de gestão participativas, porém, sob a forma de orçamento participativo, não encontrei registro. E essa pressão, por parte de alguns segmentos da sociedade civil organizada em prol de políticas de gestão participativas, certamente influenciou indiretamente na inclusão do OP Fortaleza na agenda governamental de 2004.

Entretanto, diretamente, o OP Fortaleza entrou na agenda de governo Luizianne Lins em 2004, em parte, fruto de iniciativas do Diretório Central do PT, à luz da cartilha por ele distribuída. Em parte, por pressão da corrente DS a qual Luizianne Lins fazia parte, corrente esta que idealizou a experiência pioneira de Porto Alegre. E, em parte, por iniciativa da Prefeita e de alguns de seus colaboradores próximos – como Neirara de Moraes – conforme argumentado no subtítulo 5.1. Por isso, defendo que o OP Fortaleza foi uma política predominantemente do tipo *top-down*.

Seria o OP Fortaleza um “frágil mecanismo consentido de participação

política direta” ao qual alude Borón?

[...] a democracia se converte em um simples símbolo legitimador do despotismo estatista do qual é cada vez mais impregnada a hegemonia burguesa. A decadência das instituições da democracia representativa e dos frágeis mecanismos consentidos de participação política direta conduz ao reforçamento do centralismo burocrático e das esferas estatais nas quais as classes dominantes impõem seu predomínio à margem da transparência e da publicidade que exige a democracia. (BORÓN, 1994, p. 147).

Apesar de ser uma política do tipo *top-down*, o OP não carregaria os demais valores de uma instituição centralizada pelo Estado (LEJANO, 2012). Ela é tipicamente democrática e não autoritária; há momentos de participação dosados com interferências tecnocratas; a maior parte do processo é transparente, apesar de haver, como no caso da experiência de Fortaleza nos anos de 2009-2012, um momento secreto, há um esforço de publicização de seus processo e andamento das demandas e, por fim, é empreendedora, a medida que capacita e exercita o cidadão comum a conhecer o funcionamento da máquina pública na seara orçamentária.

Sendo uma política pública predominantemente do tipo *top-down* – de cima para baixo – o OP Fortaleza estaria fadado a ser uma fracasso? Não necessariamente. Primeiro, porque se houve efervescência na cidade, no que diz respeito a pressão popular por políticas participativas, no período de campanha, a implementação de uma ferramenta que potencializasse essa maior participação social teria sido, certamente, usada eficazmente pela população interessada, mesmo que não tivesse sido idealizada por ela. Sobre uma possível efervescência na cidade, a ex-membro da coordenação do OP Fortaleza afirma¹²⁸:

Eu sempre costumo dizer quando a gente, quando eu vou aos encontros em outras cidades sobre OP, as pessoas nos perguntam como foi o processo eu digo “olha, a história do OP em Fortaleza ela iniciou antes mesmo do processo de campanha na cidade”. A gente já tinha naquela época vários grupos, uma diversidade de grupos, de movimentos que provavelmente pessoas que inclusive viajavam o Brasil que conheciam experiências de participação entre as cidades traziam essa história: Fortaleza precisa inovar nesse sentido, Fortaleza precisa dar um passo no processo de participação, enfim. Então, essa exigência: da participação na cidade. (Importante membro da coordenação do OP Fortaleza, em entrevista concedida a este pesquisador em junho de 2013).

¹²⁸ Ver outra fala da ex-membro da coordenação do OP Fortaleza a respeito na página 105.

E sobre o uso do OP Fortaleza como ferramenta que potencializou e ampliou os espaços de participação de pessoas e grupos que não pediram, muito menos pensaram em um orçamento participativo em Fortaleza:

Então a gente tem casos maravilhosos de pessoas que nunca sabiam nem o que era um movimento social, associação de moradores... [...] Tem um delegado que estava passando em frente à Assembleia: “Que é isso?” Entrou na escola pra saber o que é, e que hoje exerce a liderança enorme onde habita. Ou se não se engajarem em movimentos sociais, mas tenha uma outra visão do papel deles na cidade. Então pra mim o OP é isso, ele continua sendo e acho que tem que ser esse pretexto, um meio. (Importante membro da coordenação do OP Fortaleza, em entrevista concedida a este pesquisador em junho de 2013).

Logo, é razoável concluir que, se segmentos sociais de Fortaleza estivessem mobilizados por políticas públicas democráticas de maior intensidade, o OP Fortaleza, mesmo não sendo uma política pública nascida de baixo, mas sendo *a priori* democrático, seria espaço decisório propício de acolhimento dessa demanda por participação.

A segunda limitação, que atinge o orçamento participativo logo em sua implementação e irá acompanhá-lo até o fim, e que é comum aos orçamentos participativos no Brasil até agora estudados por mim, é a “manutenção do *status quo* da máquina burocrático-administrativa pública” (CAMARÃO, 2011).

Este fato resultará, dentre outras coisas, em uma interferência privilegiada do Executivo na condução dos trabalhos, o que voltarei a falar mais adiante, bem como na simples transferência da administração do tempo e dos limites burocráticos, típicos à máquina estatal, aos participantes do OP.

Em outras palavras, a dinâmica participativa não altera os fundamentos do Estado, logo, não interfere na lógica global do mercado que tem no Estado um importante agente de seus interesses:

Ainda assim, provavelmente mais que qualquer outra ordem social, o capitalismo precisa de estabilidade e de previsibilidade nas suas organizações sociais. O *Estado-nação* ofereceu isso por meio de uma *elaborada estrutura legal e institucional*, apoiada pela força coercitiva, para sustentar as relações de propriedade do capitalismo, seu complexo aparelho contratual e suas intrincadas transações financeiras. (Grifos meus) (WOOD, 2014, p.25).

Se a dinâmica participativa dos orçamentos participativos pelo Brasil, e, aqui inclui-se o OP Fortaleza, não alteram os fundamentos do Estado, que democracia propugna? Certamente, à luz das reflexões de Wood (2011), não é a

democracia *isegórica*¹²⁹ que é antitética ao capitalismo. Então, aqui não estou falando do orçamento participativo formalmente posto, o qual Sader (2011) considerou como uma “ferramenta para uma renovada perspectiva de Estado”. É possível a concretização de um orçamento participativo nesses moldes? E aqui não tem como fugir do problema filosófico da distância entre o que se diz e o que se faz, entre o discurso e a prática. Que é também um problema político! Cabe questionar: em que medida o OP, que se efetivou nas experiências pelo Brasil, potencializou a realização da igualdade formal que está positivada, por exemplo, no caput do Artigo 5º de nossa Constituição Federal? Em que medida o OP materializou a liberdade formal, por exemplo, no acesso, permanência e participação nas assembleias do ciclo do OP, dos interessados que tinham reduzido tempo livre e falta de recursos para dar conta dos custos de deslocamento e alimentação durante os encontros? Devo rejeitar o orçamento participativo porque a democracia participativa que realmente encontrei nele está apenas no plano formal? Por fim, devo negar a democracia porque não há políticas, mecanismos ou experiências que a elevaram além da que dela é dito formalmente? A esse respeito, encerro por ora essa problemática com um magistral pensamento de Rosa de Luxemburgo:

Sempre distinguimos a medula social da forma política da democracia burguesa; sempre revelamos a dura medula da desigualdade social e da falta de liberdade que se esconde debaixo da doce casca da igualdade formal e da liberdade formal, porém não com o propósito de rejeitar esta última, mas para levar a classe operária a não se sentir satisfeita com a casca, e assim, em vez disso, conquistando o poder político, criar uma democracia socialista que substitua a democracia burguesa, não para eliminar a democracia (Rosa de Luxemburgo, *In BORÓN*, 1994, p. 146).

Na verdade as duas limitações acima expostas estão imbricadas. Afinal, como poderia vir de cima – de uma política predominantemente do tipo *top-down* – uma experiência que pudesse pôr em risco os fundamentos burocráticos do Estado que a idealizou? Entretanto, há, pelo menos, um outro prisma a considerar:

Agora, há um vereador do governo que disse que o OP é uma oncinha que, quando pequenininha, é muito bonitinha, é um gatinho, tu dá leitinho na boca, na mamadeira, mas quando cresce pesa mais de 300 quilos e uma patada dela te atira a mais de 15 metros de distância, e ela fica com uma ansiedade de comer carne que, às vezes um terneiro não chega. (...) Vai chegar o momento que essa onça vai comer alguém. (Vereador Nereu D’avila do PDT de Porto Alegre *In DIAS*, 2002, p. 244).

¹²⁹ Permita-me o neologismo.

Assim, não poderia esquecer ao que Gramsci denominou de guerra de posição, na qual a política do orçamento participativo seja fruto de grupos e sujeitos que, após ocuparem importantes cadeiras do parlamento, usam a própria máquina pública para transformar o Estado, como a própria Rosa de Luxemburgo (*In BORÓN, 1994*) aludiu acima:

[...] é necessário ocupar espaços dentro do Estado, para transformá-lo, para democratizá-lo. Para isso é essencial eleger bancadas de parlamentares vinculados aos movimentos populares. (SADER, 2012).

Os governos Luizianne Lins foram caracterizados também por essa dimensão de compartilhamento de decisões com a sociedade. Sobre isso Camarão registra:

O segundo aspecto remete à implementação de espaços institucionais da participação popular mediante um conjunto de mecanismos e instrumentos, tais como: Plano Plurianual Participativo, Orçamento Participativo, Plano Diretor Participativo, Plano Municipal de Educação Participativo, conferências municipais e fóruns sociais. Os dois primeiros aconteceram logo no início da gestão municipal (2005), seguidos, no ano subsequente, do processo de elaboração do PDP. (CAMARÃO, 2011, p.69).

Se essa perspectiva, a de que havia um esforço de Luizianne Lins em efetivar alterações na máquina Estatal a partir de dentro, for plausível, a interferência dos orçamentos nos fundamentos administrativos burocráticos do Estado está longe de ser.

Afinal, em que medida seria o orçamento participativo uma política pública diferente das demais? Ou seja, uma política pública social revolucionária do Estado, que fugisse à lógica assistencialista e contribuísse para uma redução das desigualdades sócio-econômicas, por exemplo.

Braga (2000) lista quatro grandes desafios políticos na implementação de políticas sociais que visem reduzir as desigualdades na sociedade do capital: a dificuldade na geração de trabalho e renda; a escassez de marcos regulatórios capazes de articular as diversas políticas públicas entre si; a conciliação entre a agenda social com a agenda macroeconômica do mundo globalizado e, por fim, a ampliação e fortalecimento de espaços de mobilização e organização social.

Apesar do orçamento participativo, como política de gestão, propor-se a dar conta do quarto desafio, o fortalecimento dos espaços de mobilização e

organização social, é o terceiro desafio que merece destaque: a conciliação da agenda social local com a agenda macroeconômica!

A criação da Lei de Responsabilidade Fiscal em 2000¹³⁰ impôs limites aos orçamentos participativos. Essa Lei é uma importante intervenção do “Estado Ajustador” (CARVALHO, 2007). Em harmonia com os cânones do Mercado, estabelece rubricas e percentuais orçamentários que engessam as contas públicas, impossibilitando alterações, criando uma poupança pública para o Estado honrar seus compromissos com setores privados. Em que os gastos públicos devem permanecer sob os limites mínimos estabelecidos por órgãos financeiros e políticos estrangeiros (MOREIRA, 2012b; 2014).

Apesar dessa limitação fundante a nível externo, bem como das duas limitações a nível nacional acima expostas, o OP Fortaleza representou uma inversão na seleção de prioridades de investimento na cidade? Ou seja, o OP Fortaleza colocou em cena outros decisores dos gastos públicos, para além dos que vinham historicamente decidindo os rumos das grandes obras públicas de Fortaleza?

A partir daqui seguiremos o esquema de análise crítica dos nove princípios do OP Fortaleza. Começaremos pelo princípio da “Cogestão das Políticas Públicas” – é a combinação de democracia representativa com direta – que corresponde ao segundo princípio dos orçamentos participativos pelo Brasil listados por Santos (2003). O estudo desse princípio pretende colocar em evidência quem realmente decidiu os gastos públicos na cidade.

O ex-secretário de planejamento traz pistas quando falou das contribuições do governo Luizianne Lins para Fortaleza:

Ela não conseguiu mostrar para a cidade, como um todo, o que ela queria fazer. Porque *ela de fato promoveu uma inversão de prioridades*, dentro do que um Estado capitalista pode fazer. Grossos investimentos acabaram acontecendo nas áreas mais pobres da cidade. *As grandes obras foram todas para o lado oeste*. Fez algumas obras de interesse... Pavimentação, tapa-buraco... Praia de Iracema de interesse de todos, mas sobretudo, de uma camada da população que usufrui mais aquele espaço litorâneo... tem seus apartamentos ali... Ela foi uma grande lutadora contra o turismo sexual. Ela mudou a face do turismo na cidade. (Ex-secretário de planejamento do Município, em entrevista concedida a este pesquisador em 12 de fevereiro de 2015).

¹³⁰ Ver páginas 122, 123.

Dentre as grandes obras do “lado oeste” da cidade poderia citar: o Hospital da Mulher, o CUCA Barra e o Projeto Vila do Mar. Não é de se estranhar que o levantamento dos votos por zona eleitoral, no primeiro turno das eleições de 2012 para Prefeitura de Fortaleza, indicaram maior concentração de votos de Elmano de Freitas (candidato de Luizianne Lins) na zona oeste¹³¹.

Essas pistas falam de uma gestão como um todo, mas não da interferência do OP Fortaleza nesse contexto. Portanto, qual a participação do OP nessa possível inversão de prioridades em prol das camadas populares, aludida pelo ex-secretário de planejamento?

O próprio ex-secretário nos dá novas luzes:

Por exemplo, o Hospital da Mulher. Clássico, *surgiu em campanha*. Tinha que cumprir esse negócio. O que que acontece com o Hospital da Mulher? Ele se torna demanda do OP. Porque o Secretário de Saúde diz assim: “Isso aqui é um projeto de governo, mas agente sabe que isso aqui também é uma demanda da população e a *gente vai colocar isso aqui como obra do OP*”. Foi uma negociação que se fez, fica assegurado, porque vai ter que ser feito, era uma obra estratégica de gestão, é um compromisso de governo e obra do OP porque o povo tá apoiando. O povo votou no Hospital da mulher no COP. *E assim muitas outras obras*. Por exemplo, o Projeto Vila do Mar é um projeto há muito encaixado naquela linha da regularização fundiária, habitação popular e impedir que o povo seja expulso das suas áreas originais de ocupação. (Ex-secretário de planejamento do Município, em entrevista concedida a este pesquisador em 12 de fevereiro de 2015).

Essa fala deixa claro que o governo conseguia por o “carimbo do OP” em obras que ele considerasse importante, mesmo que *supostamente* fossem demandas populares. Até porque demandas de grande porte fugiam ao perfil das demandas levantadas pela população nos anos iniciais do OP Fortaleza, à luz do quadro de distribuição de obras na cidade nos anos de 2005-2010. O que era um indicativo de que essas obras não partiram da população que tomou parte do OP Fortaleza.

Duas colocações são oportunas aqui. Primeira, que o governo Luizianne Lins acabou por cometer o pecado que tanto quis evitar no OP Fortaleza: a não intervenção de vereadores e políticos na política. Segunda, que apesar do OP Fortaleza ter sido usado, em casos como esses, para legitimar projetos de iniciativa do governo, as obras realmente se concentraram em regiões da cidade historicamente desassistidas. Essas duas colocações levam a uma pergunta: foi o OP Fortaleza ou foi o governo Luizianne Lins quem deu novos rumos aos

¹³¹ Jornal O Povo de 09 de outubro de 2012: <http://www.opovo.com.br/app/opovo/politica/2012/10/09/noticiasjornalpolitica,2933646/as-duas-fortalezas-que-definiram-a-eleicao.shtml>. Acessado em 25/03/2015.

investimentos públicos na cidade, concentrando-os nas zonas mais carentes do município?

Acredito que deixei claro sobre a interferência do Mercado na formulação e implementação de políticas públicas locais, mas, dentro dos limites postos pela agenda macroeconômica, quem realmente decide os rumos de um governo municipal? No governo Luizianne Lins, a concentração de grandes obras públicas municipais nas regiões mais empobrecidas da cidade revela um rompimento com as forças tradicionais? A população realmente decidiu o quê? Respostas a questões como essas não são dadas nessa dissertação, mas elas não poderiam deixar de serem feitas. E algumas pistas podem ser construídas para futuras incursões nessa temática.

Sobre a interferência das classes mais populares nas decisões da cidade, e isso toca diretamente a questão da divisão de forças na sociedade, o ex-secretário de planejamento é contundente:

[...] porque se fôssemos contar as pessoas que decidem os destinos da cidade eu contaria nos dedos da mão. Independente de prefeito, de governador, de presidente da república, que realmente são os donos da cidade. Eu não diria pessoas, mas pessoas que representam famílias. Que são donos das terras urbanas, são donos do capital, são donos do poder político, na Câmara, na Assembleia, no Poder Judiciário [...]. (Ex-secretário de planejamento do Município, em entrevista concedida a este pesquisador em 12 de fevereiro de 2015).

Compartilho dessa impressão marxista do entrevistado, contudo, para essa dissertação, essa colocação deve servir apenas de pano de fundo para explicar parte de movimentos mais complexos que ocorreram nos bastidores políticos da cidade entre os anos de 2004 e 2014. O próprio entrevistado tece importantes comentários a respeito desses bastidores. Primeiro ele fala de distintas configurações de governo no primeiro e segundo mandatos:

Então se nós fizéssemos uma leitura política: A primeira gestão foi muito mais politizada, mas se deparou com uma série de problemas, a segunda gestão negociou de uma forma em que aquela empolgação e aquela politização sofreu um certo refreamento, e aí a prioridade era concluir sobretudo obras. [...] De fato, houve uma mudança e ao final do segundo mandato, eu diria que o OP perdeu muito daquela capilaridade que ele teve no início e aquela movimentação que teve no início. (Ex-secretário de planejamento do Município, em entrevista concedida a este pesquisador em 12 de fevereiro de 2015).

Quando ele diz que a primeira gestão foi mais politizada, ou capilarizada, se refere à participação por parte da população nas decisões políticas. Diz também

que essa participação se deparou com problemas. Dentre os problemas, destaco o problema fruto daquela limitação inicial dos orçamentos participativos pelo Brasil, que era o de não alteração da estrutura administrativo-burocrática da máquina estatal:

Uma das principais demandas, o que é muito natural na cidade como Fortaleza, uma das principais demandas do OP era habitação popular. Número um, no primeiro OP. Só que isso implica um *enorme processo de desapropriação, elaboração de projeto [...] e financiamento*. Começo de governo, situação difícil, então houve um extravasamento muito grande de demandas, sobretudo demandas pesadas, de infraestrutura, de habitação popular, postos de saúde etc. Muitas vezes, ao sabor de interesses locais. Necessidades reais da população, sem dúvida, mas que não foram devidamente mediados por uma *razão técnica* para poder compatibilizar essa demanda necessária, represada com a realização disso. (Ex-secretário de planejamento do Município, em entrevista concedida a este pesquisador em 12 de fevereiro de 2015).

Sobre os meandros dessa “razão técnica”, o ex-secretário de planejamento destaca a desapropriação:

E a *pior parte* em obra de infraestrutura urbana fica com município, porque a contrapartida dele é com desapropriação. E qual a primeira coisa que você faz antes de construir uma obra? Desapropria, então o dinheiro sai primeiro de onde? Do caixa do Município, depois é que cai dinheiro Federal se você conseguir desapropriar e deixar tudo pronto, senão conseguir é *dinheiro perdido*. Se ficar um pedacinho que não foi desapropriado, ou você muda o projeto e se mudar o projeto já é complicado e o dinheiro Federal não vem. (Ex-secretário de planejamento do Município, em entrevista concedida a este pesquisador em 12 de fevereiro de 2015).

Se esses imprevistos de ordem técnica foram o entrave para a participação popular que caracterizou o primeiro mandato, no segundo mandato a participação popular já teria sido inexpressiva, conforme o entrevistado. A baixa “capilaridade” que marcou o segundo mandato teria se dado menos pelos entraves técnico-burocráticos e mais pela pressão das tradicionais forças econômico-políticas da cidade. Forças essas que já se faziam presentes desde o segundo turno do primeiro mandato. Para chegar a essa afirmativa analisei as mudanças estruturais do desenho institucional do OP Fortaleza, que refletiram essa pressão política e acrescentei a essa análise impressões advindas dos estudos de Camarão e de Souto sobre o OP Fortaleza. Essa afirmativa também foi reforçada pelas falas de três participantes do OP Fortaleza: a do próprio ex-secretário de planejamento do Município, a do Delegado do OP no Dias Macedo e a da delegada do OP entrevistada por Souto (2012), esses últimos pertencentes ao MCP.

O ex-secretário de planejamento, quando tratou da comparação entre as posturas das ex-prefeitas Maria Luíza e Luizianne Lins, comentou que Maria Luíza teria errado ao se isolar politicamente em meio à crise que viveu em seu mandato. Para ele, Luizianne Lins tomou um outro rumo:

Luizianne aprendeu isso e governou com a Câmara, para isso *ela pagou um preço*. Porque a Câmara tem o fisiologismo próprio dela. Ela praticou a política que o pessoal fala a do “bicudo”: não vou deixar que o bicudo coma todo o algodão, mas vou deixar um pedaço daquela colheita para o bicudo se enganar e eu colher aqui meu algodão. Então ela teve que fazer um contemporização, teve que fazer uma aliança que incluía setores fisiológicos, não foram setores ideológicos, comprometidos. Que é até hoje. [...]

O fisiologismo em nível municipal, estadual ou federal tem peso muito grande e amarra os gestores, seja ele de direita ou de esquerda. (Ex-secretário de planejamento do Município, em entrevista concedida a este pesquisador em 12 de fevereiro de 2015).

A política do “bicudo”¹³² teria sido a estratégia encontrada por Luizianne Lins para fazer frente aos apoios político-financeiros das campanhas e, especialmente, para manter a governabilidade. Quanto a essa possibilidade, Souto (2012) não tem dúvida:

Destacamos que o governo do PT desde o início da gestão pública municipal em 2005 teve uma composição pluripartidária, isto é, partidos de diversos matizes ideológicos, ou mesmo sem qualquer expressão ideológica autêntica, participavam da ocupação dos cargos públicos nas Secretarias Executivas Regionais e setores estratégicos do governo, tudo em nome da governabilidade. (SOUTO 2012, p. 83).

Em entrevista para Camarão, o ex-coordenador de gestão da informação do OP Fortaleza¹³³ é preciso ao falar de como a política do “bicudo” interfere no OP Fortaleza:

[...] Na hora da composição dos cargos políticos prioritários do primeiro, segundo e terceiro escalão você nota mesmo a diferença de posicionamentos político e ideológico e isso resvalou no OP. Você tinha o OP ali brigando para as coisas serem feitas e respeitadas e você tinha outras secretarias que não levavam o OP a sério como deveria ser levado [...]. Você conseguia identificar claramente, por exemplo, os aliados. Então, ficava o bloco das pessoas que não estavam nem ai para o OP, ou não estavam tão atentos, e tinha um outro bloco de pessoas ali que brigavam contra essa luta. Eu posso citar aqui que tinha como aliado do OP o: HABITAFOR, você tinha a SDE, você tinha a FUNCI, a SEMAS, a SME e outras que não estavam muito ai como a SEMAM, SMS, algumas regionais com vários e vários problemas mesmo. (Entrevista com o Coordenador de gestão da informação, 09 mar 2010 *In* CAMARÃO, 2011, p. 77).

¹³² Inseto que destruiu a cultura do algodão no Ceará no final século XX.

¹³³ Camarão mantém em anonimato.

Souto (2012) registra uma importante fala que revela que, para muitos participantes do OP Fortaleza, era clara essa intervenção de forças políticas externas na proposta. E essas intervenções contribuíram para o afastamento de alguns grupos populares do OP Fortaleza:

[...] e que a prefeitura fez *cooptação direta*, chamou para alguns cargos pessoas que foram para dentro da gestão [...] então, militantes históricos que tinham uma qualidade, que era de independência e autonomia, por essa necessidade do emprego, passaram a se vincular a grupos políticos mais conservadores, nem a setores mais críticos que compõem a prefeitura, mas a *partidos e organizações de direita* [...] E quando percebemos que estávamos neste espaço perdendo nossos militantes nas comunidades, e a não execução das demandas populares, *resolvemos romper com o espaço do OP* (Delegada do OP ligada ao MCP; entrevista realizada em 05 de maio de 2012 *In SOUTO, 2013, p. 109*).

O Delegado do OP e integrante do MCP no Dias Macedo, também observou isso, ainda nos primeiros anos da proposta, como vimos anteriormente¹³⁴. A política do “bicudo” revela limites e fragilidades da democracia Liberal, representativa. A cooptação de lideranças, como observado nas falas acima, juntamente com o grande número de cargos técnicos dentro do OP Fortaleza ocupados por militantes e apadrinhados políticos indicam a formação do que Avritzer & Navarro (2003) chamaram de clientelismo de “novo tipo”. Elementos da democracia do tipo participativa que existiriam no OP Fortaleza não foram fortes o bastante para evitar a insatisfação e o conseqüente abandono de algumas pessoas e grupos do OP Fortaleza devido aos frutos dessa política do “bicudo”.

Sobre a difícil convivência de dispositivos de democracia participativa com a representativa, o Delegado do OP e integrante do MCP no Dias Macedo conclui:

A intenção da Prefeitura Municipal foi boa, porque, mesmo que você não queira, tem a participação popular, que antes, nas outras gestões, não tinha. Mas o modo como o OP funciona e como são deliberadas as propostas finais que é errado, na minha visão. Vamos dar um exemplo: vamos dizer que o Orçamento da Regional VI eleja dez delegados. Desses dez delegados, que foram delegados votados pelo povo que compareceu às assembleias, desses dez, com o *funil* que a Prefeitura faz, só vão ter dois ou três pessoas que vão dialogar com a Prefeitura. São os chamados “conselheiros”.

[...]

Por causa que vem de uma plenária de duzentas pessoas, aí passa para dez pessoas, aí, no final, quem vai dialogar com a Prefeitura são dois, três pessoas... Aí está se vendo o “funil”. (Delegado do OP e integrante do MCP no Dias Macedo, entrevistado por esse pesquisador em agosto de 2007).

¹³⁴ Página 141.

O desenho institucional do OP Fortaleza também fala muito a respeito dessa articulação entre democracia representativa com democracia participativa e de como as práticas representativas prevaleceram no OP Fortaleza, apesar dele carregar em seu nome e natureza a participação. Fala ainda da mudança de atitude do governo frente à participação no segundo mandato.

As rodadas do ciclo do OP de Fortaleza nos primeiros anos se davam da seguinte forma: Reuniões Comunitárias → Assembleias Preparatórias → Assembleias Deliberativas → Fórum de Delegados → Rodada de Negociações → Fórum Regional. Ficando, a partir de 2009 da seguinte forma: Assembleia Eletiva → Análise Técnica → Assembleia Decisiva. A redução de seis para três momentos o ciclo do OP Fortaleza, conforme analisado no subtítulo 5.5, revela uma redução da representatividade, ao retirar o poder de negociação e decisão das demandas das mãos do COP. Revela também uma redução ainda maior da participação, ao não repassar o poder de negociação para a Assembleia Eletiva, tirando a longa negociação direta de populares do OP com os Secretários e técnicos. E mais ainda, limitando o poder decisório do OP Fortaleza à demandas previamente elencadas pelo governo. O segundo mandato teria agido assim, segundo a fala do então Coordenador do OP Fortaleza, Elmano de Freitas, para dar conta das demandas do OP represadas do primeiro mandato¹³⁵.

Perdendo em transparência e aumentando em valor secreto, o OP Fortaleza se investe a partir daí de virtudes que o aproximaria mais a uma instituição centralizada pelo Estado (LEJANO, 2012).

Assim, sobre a efetividade do primeiro princípio do OP Fortaleza analisado, o princípio da “Cogestão das Políticas Públicas”, houve uma articulação entre dispositivos de democracia participativa ocorrendo em concomitância com dispositivos de democracia representativa. Mas também ficou evidente que predominou amplamente as práticas representativas, especialmente no primeiro mandato, ilustradas na analogia do “funil” a que se referiu o delegado do OP e integrante do MCP no Dias Macedo. E a política do “bicudo” alterou o processo participativo, interferiu em suas decisões e afastou parte dos movimentos populares do OP Fortaleza, sobretudo no segundo mandato. Os fenômenos denominados figurativamente por “funil” e “bicudo” evidenciam a lógica que Araújo (2000) teorizou

¹³⁵ Ver página 149.

sobre um Estado centralizador, dirigente, intervencionista como o Brasil, caracterizado pela concentração das decisões nas mãos de poucos.

Como segundo princípio a ser investigado em nossa análise da política pública de gestão que foi o OP Fortaleza, tem-se a “Auto-regulamentação”. Princípio traduzido na ideia que os próprios participantes do OP elaboram as regras do processo. Esse princípio coincide com os outros dois princípios gerais dos orçamentos participativos do Brasil elencados por Santos (2003): o dos próprios participantes definirem as regras regimentais internas e o de que o percentual orçamentário destinado ao processo participativo é usado segundo a combinação de critérios (políticos e técnicos) estabelecidos pelos participantes em conformidade com as normas técnicas e jurídicas as quais o governo está sujeito.

Os orçamentos participativos pelo Brasil são regidos por um regimento interno, que dentre outras coisas, define seu desenho institucional, dispõe dos limites etários e políticos para participação nas assembleias e nos conselhos, bem como estabelece critérios para distribuição dos recursos orçamentários e representantes entre os participantes.

Assim como nas falas e nas demandas, o governo, por meio da Coordenação do OP Fortaleza, interveio na formulação de alguns artigos do Regimento Interno do OP Fortaleza que vigorou até o início de 2013. Exemplifico com artigos que vetam a participação de pessoas ligadas ao governo e detentoras de cargos públicos nos ciclos do OP Fortaleza e que comentei no segmento 5.3:

Artigo 5º - O Conselho do Orçamento Participativo será composto por:

[...]

§ 5º - Não poderá ser Conselheiro(a) Titular ou Suplente o representante da população:

a) Detentor de mandato eletivo no poder público (de qualquer esfera).

b) Que tiver qualquer cargo em comissão na Administração Municipal.

c) Assessor parlamentar de esfera municipal, estadual ou federal.

d) Assessor político ou agente de projetos e programas do governo municipal, estadual ou federal.

e) Que exercer funções de chefia indicado pelos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, nas esferas municipal, estadual e federal.

Artigo 34 - É função da Assembleia Pública Deliberativa:

[...]

§ 2º - Não poderá ser delegada ou delegado, a pessoa detentora de cargo em comissão na Administração Municipal ou de mandato eletivo de qualquer esfera no poder público.

Havia visto na ocasião, que Neiara de Moraes foi responsável pela mobilização dos participantes que elaboraram o Regimento Interno a aprovarem essa interdição.

No segmento 5.6, que tratou da institucionalização do OP Fortaleza, bem como no segmento 5.2 que tratou dos marcos legais, eu mostrei que a experiência local de orçamento participativo trouxe significativas alterações nas Leis locais. As principais eram os dispositivos legais que estabelecem o Orçamento Participativo como ferramenta de consulta popular obrigatória por parte dos Poderes locais positivados na norma hierarquicamente maior de Fortaleza – A Constituição do Município. Recentemente foi criada a Lei Municipal 10.277, que criou o Conselho do Planejamento Participativo, em substituição ao Conselho do Orçamento Participativo, bem como os diversos Decreto-Leis criados para regulamentar e gerir o OP Fortaleza no decorrer dos anos. Essas normas se constituíram nos mecanismos externos à política para atender parte dos objetivos da política e para dar mais garantias que o processo participativo ocorresse (RODRIGUES, 2011).

Contudo, todas essas últimas normas não eram elaboradas e, muito menos aprovadas pelos munícipes que tomaram parte do OP Fortaleza. Assim, seu processo de autonomia tinha que ser garantido por esse código normativo municipal, produzido tanto pelo Executivo como pelo Legislativo Municipal.

Internamente, o OP sofreu durante todo o processo uma significativa interferência do Governo, por meio de sua Coordenação, que sempre conduziu os trabalhos de preparação e, especialmente, de produção dos projetos de Leis orçamentárias. Durante as observações dos diversos encontros¹³⁶ que participei pude perceber que a Coordenação mantinha a presidência da mesa nas diversas assembleias no decorrer dos ciclos do OP. A coordenação preparava cada encontro, aonde levava equipes com mais de cinco componentes, chegando a mais de vinte, em alguns casos, segundo o tamanho do encontro. Antes dos encontros as equipes mobilizavam a comunidade. Essas equipes, na ocasião das assembleias, eram responsáveis pela inscrição dos participantes, distribuição de informativos, entrega

¹³⁶ Apesar de ter participado de outros encontros, foram documentados apenas 13 encontros nos anos de 2005 a 2013. Participei de encontros do Plano Plurianual de 2005 e o de 2013. Participei de Assembleias Regionais, como também do OP Criança e Adolescente e do OP Segmentos (Jovens e de Idosos), bem como de assembleias Preparatórias e Deliberativas, do primeiro ciclo (2005-2008), e de Assembleia Eletiva do segundo ciclo (2009-2012). Por fim, participei de dois Fóruns de Negociações do COP com secretários. É importante relatar que participei de Assembleias do Plano Municipal de Educação e do Plano Diretor Participativo.

dos vales-transporte (para os delegados e conselheiros quando dos encontros regionais), distribuição do lanche, preparação dos espaços, organização das filas etc. Mas, a participação dos coordenadores na coordenação dos grupos, no controle das falas, no registro das falas, enfim, na condução dos trabalhos de cada grupo e de cada assembleia. Como eram responsáveis pelo encontro, ficavam até o seu encerramento, não importando a que horas terminassem. Não raro terminavam após as 22h! Já os populares, nem sempre ficavam por tanto tempo. Em outras palavras, as orientações de condução dos trabalhos nas assembleias, as dinâmicas de apresentação, os cronogramas de atividades, os discursos e o controle do tempo e microfones durante os encontros, estava tudo sob os cuidados do próprio Executivo por meio de seus representantes. A dependência, por parte da própria população, à coordenação dos técnicos da Prefeitura em gerir o processo participativo é um forte indicador de que o OP Fortaleza não proporcionou a tão propalada autonomia cidadã.

O OP Fortaleza, como política pública, manteve sua dependência ao Estado, apesar da presença e interesse da sociedade civil organizada em torno dele desde a campanha de governo da Luizianne Lins em 2004. E, internamente, a autonomia de gestão esteve sujeita à intervenções do Governo por meio da equipe de Coordenação.

E sobre as intervenções da equipe de coordenação do OP, cabe, portanto, perguntar: Em que limites o OP garantiu o direito a fala? Foi visto em Wood, o papel central do princípio da isegoria, por ele traduz melhor o espírito da democracia ateniense. O princípio da isegoria seria o primeiro passo para o exercício consciente da cidadania, sem ele a cidadania seria reduzida ao puro ativismo (WOOD, 2011). O OP Fortaleza, ao não alterar as estruturas burocrático – administrativas do Estado, materializada, nesse caso específico, pelo controle do processo, bem como das falas, por parte da coordenação do OP Fortaleza, reduz, nesse importante aspecto, o caráter democrático da experiência a uma democracia do tipo formal. Esse tipo de democracia reforça a distinção entre Estado e cidadão.

Avaliando o princípio da “Universalidade, Autonomia e Voluntariedade da Participação”, que corresponde ao primeiro princípio dos orçamentos participativos pelo Brasil de Santos (2003), o OP Fortaleza esteve relativamente em consonância em todo o período em que foi estudado com ele. Até porque, essa consonância não deveria ser um grande desafio, pois na democracia capitalista “a posição

socioeconômica não determina o direito à cidadania - e é isso o democrático na democracia capitalista” (WOOD, 2011, p. 183). Porém, há importantes ressalvas a serem feitas a respeito desse princípio.

O levantamento da universalização da participação foi feito a partir do trabalho de campo, na observação participante e no estudo das propagandas divulgatórias dos encontros. Especialmente com a observação feita nas mesas de inscrição, o OP Fortaleza valorizava mais a participação dos munícipes como indivíduos em seu papel cidadão e menos como membro de uma entidade ou grupo social. Não registrei fichas, material de divulgação, lugares ou qualquer outro elemento que evidenciasse um tratamento diferenciado para lideranças ou representantes de grupos organizados em relação aos demais participantes. Percebi também que era raro as pessoas chegarem em grupos para os encontros, excetuando a uma Assembleia Deliberativa do OP Juventude, onde grupos organizados, dentre eles o MCP, chegarem em veículos fretados. Ou seja, o OP Fortaleza se afigurou em um espaço usado por cidadãos comuns que afluíam, muitas vezes por convite de suas lideranças comunitárias, porém sem um histórico associativo anterior evidente. Teria sido necessário um levantamento específico sobre histórico associativo dos participantes do OP Fortaleza para se asseverar essas últimas afirmativas.

A escolha dos equipamentos para sediar os encontros era feita pela Coordenação do OP Fortaleza que, via de regra, consistia em escolas municipais mais centrais. Como ex-gestor de escolas municipais, recebi por três vezes, em um lapso temporal de dois anos, pedidos de sessão do espaço escolar para a realização de alguma assembleia regional do OP Fortaleza. Na ocasião, os mobilizadores deixavam panfletos para divulgação com a comunidade escolar. Como o parque escolar da cidade é um dos maiores do país, não era difícil encontrar locais que dispensassem o uso de transportes para o deslocamento dos participantes ao local. Mas quando eram assembleias que contavam com participantes de bairros distantes, a Coordenação providenciava transportes ou vales-transportes para o deslocamento de delegados e conselheiros. O lanche era de praxe nos encontros que duravam mais de três horas. No Plano Diretor Participativo e em algumas assembleias no ciclo original do OP Fortaleza o tempo que duravam alguns encontros era tão longo que as coordenações desses eventos providenciavam outras refeições, como o almoço.

Isso era um problema sério, pois Reuniões demoradas, burocráticas e com excesso de assuntos fazia com que um terço das pessoas saíssem antes das principais decisões serem tomadas. Esse esvaziamento também foi observado por Avritzer & Navarro (2003) no OP de Porto Alegre:

Contudo, a grande quantidade de informações colocadas pelos técnicos da prefeitura fez com que as reuniões se tornassem muito longas e cansativas (cerca de uma hora e meia, cada uma delas). Além disso, o cadastramento também demorou muito tempo devido à grande quantidade de pessoas que esteve presente nos locais, fazendo com que nenhuma das reuniões começasse no horário estabelecido. Esses fatores fizeram com que uma quantidade significativa de pessoas (cerca de um terço dos que se cadastraram) não ficasse até o final das reuniões, momento em que são definidas as prioridades da área. (AVRITZER & NAVARRO, 2003, p. 325).

Não fiz um levantamento estatístico sobre esse mesmo fato no OP Fortaleza, mas não só percebi que isso ocorria como também, por nossas assembleias terem durado mais que uma hora e meia¹³⁷, cada, acredito que o esvaziamento foi maior que o portoalegrense. Esse esvaziamento compromete o processo. Primeiro porque as ausências ocorriam nos momentos decisivos, mesmo que no caso do OP Fortaleza, muitos que saíam antes do término, *confiavam* a sua cédula de votação, que receberam no momento da inscrição, a terceiros. Segundo porque o número oficial de participantes não correspondeu aos que efetivamente participaram.

Ainda no que diz ao acesso e participação universalizada da população, merece destaque a participação de crianças ainda muito jovens nos encontros do OP Fortaleza. Recordo-me de ver em dois encontros que fui crianças que aparentavam ter menos de 10 anos de idade participando dos grupos temáticos. O Regimento Interno do OP Criança previa a participação de crianças a partir dos cinco anos de idade! A participação no Conselho do OP era permitida aos maiores de 10 anos.

O estímulo à participação cidadã direta (incluindo aqui o deslocamento e permanência durante todo o tempo do encontro) no OP Fortaleza propiciado pelo desenho da política, incentivando a participação de indivíduo sem qualquer histórico participativo é um importante elemento universalizador da política pública em questão. A participação de crianças desde os seis anos nas assembleias e a partir dos dez anos no Conselho do Orçamento Participativo, é um fato inovador na cultura

¹³⁷ Em todas as assembleias e fóruns que fui, independente de qual ciclo fosse ou turno em que ocorresse, não duraram menos que duas horas cada! Era comum eu passar mais de três horas em cada evento.

participativa não somente da cidade, mas do mundo! A baixa divulgação ou publicização do OP Fortaleza é o elemento que trouxe algum comprometimento na universalização da política pública de gestão.

Apesar da territorialidade e da participação dos segmentos serem também elementos a serem considerados em uma política de universalização da participação, o OP Fortaleza cria princípios exclusivos para tratar cada uma dessas modalidades. Serão os próximos princípios analisados.

Antes, porém, trato de uma dimensão que não se encaixa especificamente em nenhum dos nove princípios aqui analisados, mas que de certa forma se aproxima do princípio da autonomia. É o princípio da coalescência entre agrupamentos associativos, em outras palavras, é o potencial das associações e entidades representativas de se articularem entre si fomentando sua autonomia além do OP Fortaleza. Como visto no subtítulo que tratei das contribuições da monografia sobre o OP Fortaleza, a experiência pouco teria articulado as associações e grupos entre si. Como veremos, ao analisar o princípio dos “Segmentos Sociais”, o OP Fortaleza pode, ao contrário, ter acentuado uma fragmentação entre os movimentos sociais. Entretanto, no OP Fortaleza não deixou de ter movimentos associativos. Pelo menos é o que relata um dos entrevistados:

O Orçamento Participativo foi bom no aspecto da gente conhecer vários movimentos populares, ou não, que trabalham com determinado segmento; ou com movimento mesmo de bairro; líderes comunitários que estavam “soltos”, que vieram conhecer o Movimento, que gostaram, que estão participando do Movimento. (Delegado do OP e integrante do MCP no Dias Macedo, em entrevista ao pesquisador em agosto de 2007).

Mais adiante, ao tratar do último princípio, o da “Formação Cidadã”, tratarei de um possível aumento dessa consciência associativa.

O princípio da “Territorialidade” teria como fim facilitar o acesso à proposta e o fortalecimento dos vínculos do cidadão com sua região: “um mecanismo de ampliação do espaço público, possibilitando a integração e a solidariedade entre as microrregiões” (CADERNO, 2007). Um trabalho de medição do nível de coalescência entre as comunidades de uma mesma microrregião exigiria ter um parâmetro anterior ao início do OP Fortaleza, bem como instrumentos confiáveis de acompanhamento das ações de integração e solidariedade no decorrer do processo. Mas, mesmo sob essas limitações, é possível perceber alterações nas relações entre as comunidades.

No início do OP Fortaleza, eram comuns demandas específicas a grupos muito específicos: limpeza da Lagoa do Mondubim; instalação de um semáforo em frente ao Complexo 2 de Dezembro; desobstrução do canal entre as ruas Pato Branco e Guararema e do canal da rua Amuarama; pavimentação da Travessa Boa Vista no bairro Bom Sucesso, dentre outras¹³⁸. Essa especificidade gerava embates entre comunidades de uma mesma microrregião. Nos últimos anos de gestão, à luz das entrevistas, as demandas começaram a tomar corpo mais geral.

[...] sempre me preocupei no OP a história do *Bairrismo* né [...] Agora pra gente tratar Fortaleza, pra gente trabalhar com orçamento a gente precisa entender como é que tá nossa cidade toda, ter essa percepção toda da cidade e essa metodologia propiciou mais isso e é, e é um processo mesmo [...] (Importante membro da coordenação do OP Fortaleza, em entrevista concedida a este pesquisador em junho de 2013).

As comunidades passaram a ceder suas cotas de investimento para comunidades mais empobrecidas:

Porque chegava ao ponto das pessoas: “Eu quero um posto de saúde, porque o da minha comunidade... As pessoas eram eleitas por um grupo de pessoas que moravam na mesma vizinhança... “Queremos um posto de saúde aqui.” Mas, olhe, do outro lado da rua, ou a um quarteirão dali já existe um posto de saúde. “Mas nós queremos aqui, votamos para que fosse aqui...” Mas não faz sentido. Aí começou a se trabalhar, e foi bem interessante, porque as pessoas começavam *no COP a ter uma visão altruísta*: “Nós temos uma demanda, para a construção de uma pista esportiva e tal, mas nós achamos...” Aí já era por Regional, a coisa começou a ser discutida por Regional. “Mas nós queremos uma coisa que atenda a um grupo maior, não só a esse bairro, ou a pequena comunidade desse bairro.” Uma coisa interessante, o OP ele nasce dessa coisa diversa, fragmentada, mas depois ele ganha um certo ar cidadão de que é importante que atenda a um conjunto maior de pessoas. (Ex-secretário de planejamento do Município, em entrevista concedida a este pesquisador em 12 de fevereiro de 2015).

Apesar do entrevistado localizar essa postura altruísta no COP, um estudo do quadro de distribuição das demandas de 2005 a 2012 revela um aumento por demandas mais gerais nos anos de 2009 a 2012 em relação aos anos iniciais. Se isso era um movimento conduzido pela gestão não é possível determinar, afinal, nessa fase o OP Fortaleza já estava sob um novo ciclo em que a participação técnica da gestão era mais contundente na seleção de demandas.

Ainda sobre o princípio da territorialidade, a cidade foi dividida em zonas por proximidade e compatibilidade sócio-cultural denominadas de Áreas de Participação (AP's):

¹³⁸ Fonte: Demandas do OP, 2005-2012, documento Excell produzido pela Secretaria de Planejamento e enviado para o pesquisador pela ex-membro da coordenação do OP Fortaleza.

Com algumas características muito peculiares, que além dele trabalhar com zonas, áreas de participação, ele segmentou a cidade em áreas de participação com relativas semelhanças, tipo, alguns bairros foram agregados, formando áreas de participação.

[...]

A ideia era capturar as peculiaridades de cada área daquela para não se cair numa coisa muito genérica em relação às demandas, mas depois teve que se fazer um agrupamento... Mas não era de forma alguma por Regional. Uma Regional tem tanta diversidade que não atenderia um princípio fundamental do OP que é a ideia do poder local, a ideia da vida comunitária se expressando nas demandas. Então foi realizado por áreas de participação e para compor essas áreas de participação se utilizou critérios de carências sociais, como por exemplo, havia um indicador que era o IDH bairros ele foi usado para compor bairros com similaridades. E não só isso, o próprio conhecimento da cidade, a similaridade entre os bairros e tal. (Ex-secretário de planejamento do Município, em entrevista concedida a este pesquisador em 12 de fevereiro de 2015).

A lógica usada no princípio da territorialidade parece ter acompanhado o volume de participantes do OP Fortaleza no decorrer dos anos. O OP começa em 2005 com quatorze áreas de participação (AP's), distribuídas da seguinte forma: duas nas regionais I, II, III, IV, e três nas regionais V e VI. Aqui já se começa a perceber a relação de área de participação com o contingente populacional respectivo. São das regiões V e VI a maior densidade demográfica na cidade.

No segundo ano de OP Fortaleza, o número de AP's sobe para 40! E de 2007 a 2009 aumenta ainda mais para 51 AP's. Mas, a partir de 2010, o número de AP's começa a ser reduzido. Ficando em 26 no final da proposta.

Comparando com o quadro de participantes do OP Fortaleza, percebemos as mesmas curvas ondulatórias: em 2005 o OP contou com 6.564 participantes passando para 24.563 em 2006 e mantendo-se na casa dos vinte mil participantes até 2010¹³⁹. Em 2010 o OP Fortaleza tem a maior participação, com 25.770 participantes, caindo em 2011 para 19.482 participantes e reduzindo ainda mais em 2013 para 12.410 participantes¹⁴⁰. Sobre essa redução de AP's, o ex-secretário de planejamento comentou que ela ocorreu por razões técnicas:

Eu te confesso que não recorro agora, mas eram originalmente era um número bem grande de áreas de participação, depois ele foi sendo reduzido por uma questão operacional e logística. (Ex-secretário de planejamento do Município, em entrevista concedida a este pesquisador em 12 de fevereiro de 2015).

¹³⁹ Exceto em 2009, com 13.803 participantes. Nesse ano, não se realizou o ciclo do OP Fortaleza integralmente, pois as atenções estavam voltadas para o Plano Plurianual Participativo.

¹⁴⁰ Fonte: documentos em Excell da Secretaria de Planejamento enviados para o pesquisador pela ex-membro da coordenação do OP Fortaleza.

Essa lógica quantitativa no princípio da territorialidade servia de base para a distribuição dos recursos. O OP Fortaleza não usou cálculos matemáticos complexos para atender à especificidades de algumas comunidades da cidade, como ocorreu no OP de Porto Alegre:

[...] um princípio distributivo capaz de reverter desigualdades pré-existentes em relação à distribuição de bens públicos. No caso do orçamento participativo em Porto Alegre e, também em Belo Horizonte, existem princípios distributivos que antecedem o próprio processo de deliberação, as assim chamadas tabelas de carências” (SANTOS & AVRITZER, 2001).

Na capital gaúcha cada microrregião recebeu notas proporcionais a algumas variáveis que mensuravam as carências das regiões. Por exemplo, em pavimentação e drenagem as variáveis foram em um determinado período: o número de habitantes da microrregião, número de chefes de domicílios com menos de três anos de estudo, carência em infraestrutura e a prioridade do tema estabelecida pela população. Depois de somadas estas notas e obtida a carência da microrregião, o valor total do investimento era dividido entre as microrregiões respectivamente à sua carência. O objetivo desta metodologia de distribuição de recursos era que os investimentos realizados através do Orçamento Participativo concentrasse nas áreas de menor Índice de Desenvolvimento Humano (IDH).

O princípio da inversão de prioridades, ou seja, atender aos mais pobres era mais importante em Porto Alegre. Já em Fortaleza, o princípio norteador parece ter sido o da maioria. Quanto maior a população participante maior seria o número de delegados a serem retirados dela, conseqüentemente maior seria seu poder de barganha. A proporção era de 1/20, ou seja, a cada vinte participantes nas assembleias era escolhido um delegado. Já a proporção de conselheiros era de 1/15. A cada 15 delegados presentes em um fórum de delegados era retirado um conselheiro. A proporção era a mesma tanto no ciclo territorial do OP quanto no ciclo por segmentos. Ou seja, não havia outro dispositivo que potencializasse o poder de barganha dos segmentos dentro do OP Fortaleza exceto a existência de ciclos específicos a cada segmento. Mas o quantitativo dos delegados e, conseqüentemente, dos conselheiros por segmentos está sujeito ao critério quantitativo.

E aqui encontro um problema fundante: já que o princípio da igualdade não foi posto no rol dos nove princípios do OP Fortaleza pela equipe de governo, o princípio da territorialidade daria conta em equacionar as desigualdades na cidade?

Mesmo levando em conta a existência do princípio dos segmentos sociais este deixa de fora a dimensão da desigualdade sócio-econômica, logo a territorialidade é o único princípio dos nove que privilegia diretamente as grandes massas populacionais, que no caso de Fortaleza, são as mais desassistidas. Essa lógica não é tão acertada quanto parece, pois em algumas cidades e países centrais a grande massa populacional é rica (é o caso de Luxemburgo e de Mônaco, por exemplo). E em cidades onde a grande maioria da população é rica, uma política que tivesse como princípio distributivo a territorialidade, dificilmente encontraria um mecanismo compensador da diferença entre a grande maioria rica e os mais pobres. A territorialidade favorece ao que poderia chamar de tirania da maioria. Para ilustrar isso, Avritzer & Navarro (2003) detectaram uma comunidade paupérrima de papeleiros de, aproximadamente, 170 famílias em Porto Alegre. A comunidade precisava de uma unidade de triagem de lixo na região onde moravam, pois viviam e se sustentavam do lixo. Com muito esforço, elegeram um delegado do OP. Obviamente, um delegado não conseguiu sensibilizar as demais microrregiões a votarem em sua demanda. A prefeitura teve que intervir para equacionar esse problema (AVRITZER & NAVARRO, 2003, p. 116).

Assim, a dimensão procedimentalista da democracia – que a democracia se constituiria em um conjunto de regras para a constituição de maiorias (BOBBIO, 2000) – veio a calhar na justificação do critério da territorialidade em nosso contexto. Mas, sobre os limites dessa concepção procedimentalista Santos argumenta:

A representação não garante pelo método da tomada de decisão por maioria que identidades minoritárias irão ter a expressão adequada no parlamento.

[...]

Desse modo, chegamos a um terceiro limite da teoria democrática hegemônica: a dificuldade de representar agendas e identidades específicas. (SANTOS & AVRITZER, 2001).

Para atender essa lacuna havia o OP Segmentos Sociais. No Caderno de Formação para OP Fortaleza os “Segmentos Sociais” foi tido como um princípio e não como uma modalidade. A intenção no discurso oficial era de incentivo e fortalecimento da participação de grupos que teriam menor acesso ou voz no espaço

público. O princípio dos segmentos sociais, materializado por ciclos exclusivos do OP Fortaleza, quis pôr em destaque uma política de inclusão e de combate à discriminações à luz do Caderno de Formação do OP 2007.

Foram sete, os segmentos escolhidos pela gestão para que se construísse ciclos exclusivos: Criança e adolescente; jovens; mulheres; idosos; LGBTT'S; deficientes e negros. Poderiam ter se pensado mais segmentos – profissionais do sexo e moradores de rua, por exemplo – porém, não se acrescentou ou retirou algum segmento.

Todos os sete segmentos tinham peso semelhante entre si e em relação aos cidadãos que participassem do ciclo por região, como visto no princípio da territorialidade. Ou seja, a proporção de delegados e conselheiros escolhidos dentro dos segmentos sociais era proporcional ao número de participantes, no caso do OP Fortaleza 1/20 e 1/15 respectivamente. A princípio isso parecia não reduzir a barreira quantitativa desses segmentos na sociedade, posto que são minorias. Contudo, no ciclo territorial não participava nem um por cento da população fortalezense, logo a representação retirada dos ciclos por segmento era bem significativa. No COP, dos cerca de 90 conselheiros, cerca de 20% vinham do OP por segmentos.

A implementação desse princípio aponta para um crescimento da sociedade civil em um movimento de “ampliação do Estado”, isto é, de “ocidentalização”, ao ser posta em pauta na agenda social local, sob pressões “de cima” e “de baixo”, questões como movimentos sociais, direitos humanos, cidadania (CARVALHO, 2007).

Por outro lado, Camarão faz uma reflexão pertinente a respeito da formatação da política em segmentos. Para ela, o desenho institucional poderia reforçar uma fragmentação dos segmentos sociais por não proporcionar uma discursão entre os segmentos e entre eles e os demais cidadãos:

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

mobilidade, que o termo movimento sociais denota. (CAMARÃO, 2011, pp. 71,72).

Para além desse risco de desmobilização e fragmentação dos movimentos sociais, recoloco a preocupação de Wood (2011), quanto à lógica totalizante do capital, que se esconde atrás da sociedade civil e a usa para deflagrar no globo uma desagregação da sociedade. Os segmentos sociais podem representar essa lógica, ao fomentar a impressão que a sociedade está posta em fragmentos, “sem nenhum poder superior, nenhuma unidade totalizadora, nenhuma coerção sistêmica – ou seja, sem um sistema capitalista expansionista e dotado da capacidade de intervir em todos os aspectos da vida social” (WOOD, 2011, p.210). O que advogo aqui é que, não se deve tomar outro critério de redução das desigualdades, em peso equivalente, muito menos superior, em detrimento do critério sócio econômico. Pois, registrando novamente nesta dissertação, para Wood:

[...] o poder do capitalista de apropriar-se do trabalho excedente dos trabalhadores não depende da condição jurídica ou civil privilegiada, a igualdade civil não afeta diretamente nem modifica significativamente a desigualdade de classe - e é isso que limita a democracia no capitalismo (WOOD, 2011, p.184).

Ao tentar reduzir as contradições da cidade, por meio da criação de um ciclo exclusivo para os segmentos sociais, a gestão Luizianne, pode ter sim incorrido no erro que Wood (2011) circunscreveu: o de esconder a diferença radical que alimenta o sistema capitalista e seu mercado – a desigualdade social! Isso não quer dizer que as demandas sociais, especialmente advindas dos movimentos populares sob a forma de “Segmentos Sociais”, não foram levadas em. O que se quer destacar é, que, neste capitalismo neoliberal, as políticas públicas, assim como é o caso do OP Fortaleza, estão sujeitas à lógica da expansão e da internacionalização do capital.

Das 2.113 demandas aprovadas nos oito anos de OP Fortaleza, 642 demandas dizem respeito aos sete segmentos ou foram demandadas por eles. Isso representa 30% das demandas¹⁴¹. Em outras palavras, os segmentos sociais tiveram significativa participação nessa experiência materializada em um terço de todas as demandas do OP Fortaleza entre os anos de 2005 e 2012.

¹⁴¹Fonte: Demandas do OP, 2005-2012, documento Excell produzido pela Secretaria de Planejamento e enviado para o pesquisador pela ex-membro da coordenação do OP Fortaleza.

A distribuição das demandas destinadas ou aprovadas por segmento, ao final dos oito anos de OP Fortaleza, ficou assim: 355 referentes ao OP Criança e Adolescente, 34 ao segmento “LGBT”, 75 a “Juventude”, 122 ao “Mulheres”, 6 ao “Deficientes”, 3 ao “Negros”, 47 ao “Idosos”.

É notório o peso do segmento “Criança e Adolescente”, mas, como visto, o contexto político na época propiciou esse destaque.

O próximo princípio analisado é o da “Deliberação Popular”. A ex-membro da coordenação do OP Fortaleza defende que após oito anos a proposta conseguiu realizar a maior parte das demandas, ficando acima da média nacional de orçamentos participativos. Nas palavras dela:

Eu digo: Olha, de todas as demandas decididas no OP a gente tem hoje quase 70% executadas são exatas 625 demandas não concluídas das mais... das quase duas mil! Então, pode pegar qualquer dado de qualquer cidade no Brasil inteiro... Assim, eu não gosto de me comparar por baixo porque a maioria desses dados tem muita dificuldade de executar tudo... Não tem, não tem, as cidades todas tem mais ou menos essa margem de 20 a 30% de não execução. Isso é um consolo porque eu vejo que não é um problema só nosso [...] (Importante membro da coordenação do OP Fortaleza, em entrevista concedida a este pesquisador em junho de 2013).

O Coordenador Especial da atual gestão Roberto Cláudio, faz uma leitura diferente desses dados:

E o que eu percebi, uma crítica que pode ser empiricamente comprovada, ela serviu muito mais de *marketing* e de cooptação política. Quando você pega, por exemplo, o resultado das demandas, que foram encaminhadas para o orçamento, quase nenhuma foi comprida. A não ser aquelas: “um curso de qualificação não sei para onde...” Ou um aterrozinho ali... Questões pontuais Grandes propostas não saíram mesmo, até porque o nível de investimento dela era muito pequeno. (Coordenador especial da gestão Roberto Cláudio, em entrevista concedida a este pesquisador em 12 de fevereiro de 2015).

Os números e os dados mostram que houveram deliberações em todas as áreas de atuação da prefeitura, denominados de “eixos temáticos”. Foram estabelecidos quatorze eixos temáticos pela coordenadoria do OP conforme as pastas da Prefeitura à época: educação, saúde, habitação, direitos humanos, assistência social, cultura, esporte e lazer, infraestrutura, meio-ambiente, segurança, trabalho e renda, transporte e turismo. Para que o OP Fortaleza decidisse sobre os orçamentos de todas as pastas, observei nas assembleias que participei, a exposição de quatorze *banners* correspondentes aos quatorze eixos temáticos em espaços visíveis a todos para que os participantes não deixassem de deliberar sobre

os orçamentos de todas as secretarias. Como dito anteriormente, a Prefeita, os secretários e a Coordenadoria do OP, em seus discursos, eram desejosos da participação da sociedade em todo o orçamento. Discurso que foi posto em xeque por ocasião da inclusão de Fortaleza como uma das sedes para a Copa do Mundo de Futebol FIFA de 2014. Ora, a inclusão da cidade no mapa da Copa em uma importante deliberação que envolveria significativa mobilização orçamentária não foi levada à consulta popular, muito menos do OP Fortaleza. Ou OP Fortaleza teve que se adaptar às condições do Caderno de Encargos da Copa ou o caderno ao OP. Para o ex-secretário de planejamento, filiado ao PC do B, o caderno se adaptou ao OP:

Sim, mas quando surge a Copa do Mundo? Eu acompanhava meio de lado, havia um caderno de encargos, ou seja, uma exigência por parte do Megaevento de que algumas coisas tinham que ser asseguradas. Mobilidade urbana, segurança, saúde etc., o caderno de encargos é uma série de compromissos que o poder público, e no caso, como a cidade de Fortaleza era sede do evento, mas o Governo do Estado tem um interesse especial nisso também e participa desse processo do caderno de encargos[...]. Praticamente todos os grandes projetos que estavam desenhados para Fortaleza, foram colocados como projetos para a Copa do Mundo. [...] Praticamente a totalidade do que a Prefeitura se comprometeu foi mais ou menos o que ela já vinha fazendo. Porque ela não tinha como fazer outra coisa. (Ex-secretário de planejamento do Município, em entrevista concedida a este pesquisador em 12 de fevereiro de 2015).

Porém, o entrevistado admite a vulnerabilidade da vontade popular frente a interesses externos materializados, nesse caso, no Caderno de Encargos da Copa:

A única coisa que eu diria que foi uma novidade, que não estava prevista e que entrou no caderno de encargos foi a reforma do Presidente Vargas. Que realmente não estava prevista, não era compromisso de governo, não era demanda do OP, não era demanda de nada, era demanda de um setor aí futebolístico, esportivo que tem um poder maior que o Papa. É impressionante como o futebol movimenta recursos. [– E a cidade não podia dizer não a Copa do Mundo?]. Não. (Ex-secretário de planejamento do Município, em entrevista concedida a este pesquisador em 12 de fevereiro de 2015).

Na mesma entrevista, ele relata que a intensão inicial da prefeitura era demolição do estádio municipal e a construção de um novo sob a arquitetura de Fausto Nilo. E devido a inviabilidade de demolir e escoar o entulho em meio a uma região de estreitas vias e grande movimentação, a ideia foi abandonada. Pois as obras da Copa exigiam celeridade, e algumas, como era o caso dos estádios, eram imprescindíveis, não daria para correr o risco de não ficarem prontas a tempo como

era o caso de obras adjacentes e que no final não ficaram prontas: ampliação do aeroporto, o veículo leve sobre trilhos (VLT) etc. Assim, as decisões de inclusão, demolição e reforma do estádio municipal não passou, segundo a entrevista, pelo OP Fortaleza.

Portanto, para o ex-secretário de planejamento, não teria sido difícil atender aos “dois senhores” ao mesmo tempo:

O Hospital da Mulher, um aparelho de saúde e que era pré-requisito para esses megaeventos, a estrutura de saúde, atendimento... Foi colocado no caderno de encargos. A modernização do IJF com o heliporto, que ficou anos esperando... Foi colocado no caderno de encargos, embora ele tenha ficado pronto só após a Copa do Mundo. Como na verdade a maior parte das obras em todas as cidades só ficaram prontas, e algumas nem ficaram prontas ainda, após a Copa do Mundo. Respondendo a tua questão, não houve um esforço enorme para criar um monte de coisas vinculadas à questão da Copa do Mundo. (Ex-secretário de planejamento do Município, em entrevista concedida a este pesquisador em 12 de fevereiro de 2015).

Mas o estádio municipal Presidente Vargas (PV) não era o único projeto da Copa na cidade de Fortaleza que não passou pelo crivo do OP. Projetos compartilhados que tinham a contrapartida financeira do Governo do Estado do Ceará e que seriam realizados na cidade interfeririam também na vida e no orçamento dos fortalezenses:

Mas, um ponto crítico, que são exatamente as obras de mobilidade urbana. Esse ponto crítico, ele gerou muitas polêmicas internas na Prefeitura, ainda hoje não se desenrolou esse nó, mas aquela área que seria para a ampliação da Raul Barbosa, conexão com a BR, nós tínhamos lá uma ZEIS¹⁴², que surgiu tardiamente, uma ZEIS muito importante que é a ZEIS do Lagamar, nós tínhamos ali um conflito entre a ZEIS, uma área assegurada pelo Plano Diretor para requalificação urbana para habitação de interesse social, para a população que ocupa aquela área, e ao mesmo tempo o Governo do Estado com um projeto de mobilidade urbana naquela área. O VLT que é um projeto que tem mais de 15 anos de existência enquanto projeto, ele é posto como projeto crucial para a Copa do Mundo, o que não é verdade, porque se ele tem 15 anos é porque foi pensado em outros termos. Há muitos ajustes curiosos nessa história da Copa do Mundo. Aí o VLT ele entra com muito peso, porque ele vai promover um processo de desapropriação de expulsão de populações brutal, que é um projeto do Governo do Estado e que passa por cima de alguns projetos da Prefeitura, um exemplo disso é a ZEIS do Lagamar. Isso nunca foi negociado, até hoje tá travado. Embora a ZEIS do Lagamar tenha sido constituída, foi criado um comitê gestor, talvez seja a única a ter um comitê gestor, mas foi regulamentado, teve eleição, eu participei desse processo, eu acompanhei, Pe. Manfredo estava até lá, representando a comunidade, sempre muito militante da comunidade eclesial de base forte. (Ex-secretário de planejamento do Município, em entrevista concedida a este pesquisador em 12 de fevereiro de 2015).

¹⁴² Zonas Especiais de Interesse Social. Previstas no Plano Diretor Participativo de 2009.

Os bastidores dessa importante intervenção na cidade revela parte do jogo de forças que, como foi visto, interferem de sobremaneira na aprovação ou não de demandas orçamentárias em Fortaleza. O chefe do Executivo do Estado, Cid Ferreira Gomes, antigo aliado de Luizianne Lins, no final do segundo mandato da Prefeita rompe alianças e lança candidato à Prefeitura. Em 2012, como foi tratado em momento anterior nessa dissertação, o então candidato da Prefeita, Elmano de Freitas, perde para o candidato do Governador, Roberto Cláudio em segundo turno. Essas diferenças políticas revelam diferenças de interesses, que por sua vez repercutiram no orçamento municipal no momento da transição entre as duas gestões em clivagem:

E os outros projetos de mobilidade urbana acabaram acontecendo meio que pós derrota do projeto político da Prefeita com o candidato Elmano de Freitas. Que é aquela polêmica do viaduto do Cocó, que é a polêmica do binário, a propósito, o binário da Dom Luís/Santos Dumont, a gente fala de binário, tem que ter dois... Não existe "o binário da Dom Luís", é o binário Dom Luís/Santos Dumont e outros binários pensados na cidade, ele foi pensado durante a gestão da Prefeita Luizianne Lins, só que houve uma consulta, inclusive aos comerciantes, à população, tal e foi rejeitado o binário, pelo menos naquele momento. E foi já em final de gestão. As linhas exclusivas de ônibus, que também foram iniciadas já no segundo semestre, no final do governo da Prefeita, na Bezerra de Menezes, na Imperador, na Tristão Gonçalves, algumas vias cruciais, foi criada a linha exclusiva de ônibus, que é aquela que é demarcada só com uma faixa. Que funcionou durante algum tempo, mas a população começou a criar problema: "Ah, que não podia entrar direito". Acabou que houve um certo enfraquecimento, não vingou, voltou novamente agora. Até o projeto da Bezerra de Menezes que foi todo concluído, inaugurado, bonitinho, foi todo desfeito pela nova gestão, dentro do projeto do Transfor que eu achei meio absurdo aquilo. Porque se imaginava que o ônibus não podia passar pelo lado direito, tinha que passar pelo lado do canteiro para não prejudicar o comércio ou mesmo o fluxo do tráfego, isso a gente vê como é que funciona, mas a ideia do binário ela estava proposta como tentativa de solução de fluxo, que também nada tinha a ver com a Copa do Mundo, era a tentativa de mudar aquele fluxo que era complicado. Não havia previsão de eliminação da Pça. Portugal, a consulta foi feita e foi rejeitada pelos comerciantes pela população local. Eles não quiseram inicialmente. Então a Prefeita recuou, não foi feito o binário Santos Dumont/Dom Luís, mas ele foi pensado, como outros binários, inclusive na periferia da cidade. Quase todas as obras de mobilidade urbana, a principal é o Transfor, a interligação e reforma dos terminais, com faixas exclusivas de ônibus para acelerar a velocidade de deslocamento, isso tudo foi previsto, mas não tinha necessariamente que ver com a Copa do Mundo. (Ex-secretário de planejamento do Município, em entrevista concedida a este pesquisador em 12 de fevereiro de 2015).

Primeiro, observa-se, na fala do entrevistado, que a resistência da Prefeitura frente as investidas do Governador deveu-se também ao resultado de consultas à população. Também, observa-se que mesmo debaixo do mesmo orçamento participativo, o governo Roberto Cláudio dá procedência, logo nos

primeiros meses de gestão, às demandas relativas à Copa, mas entravadas pela gestão municipal passada:

Aí há uma certa astúcia: “Vamos botar, isso aqui tá um monte de obra, um monte de recurso, um monte de dinheiro, vamos colocar como mobilidade urbana, importante para Copa do Mundo. Na prática, na prática, não, a Copa do Mundo não precisava nada disso. Se provou que não. Tanto que decretou-se feriado e se criou no Iguatemi e em outros lugares, pontos exclusivos para os ônibus levarem as pessoas; abriu o metrô que não estava em funcionamento, estava na verdade em teste para alguns casos para as pessoas se deslocarem, o público se deslocar, o público da cidade, que curiosamente foi a maior parte do público, não veio o público tão esperado de fora e tal. Então as pessoas se deslocaram, era dia de feriado, era um dia tranquilo, iam no seu carro, ou iam de metrô, ou iam de ônibus, ou não iam de carro, porque tinha a tese que não podia ter... tinha que deixar o carro um pouco distante. Na prática, houve muita confusão em toda essa história da Copa do Mundo. Porque uma parte dos recursos já estavam amarrados. Pouca coisa, do ponto de vista do Município, foi deslocado para isso. No caso, do Governo do Estado, não, um pouco mais de recurso porque tinha umas questões que só foram concluídas depois. O VLT era a principal. Mas eu tenho muitas dúvidas que o VLT fosse atender à necessidade de deslocamento para a Copa do Mundo: “sem VLT não há Copa do Mundo”... Tanto que não teve VLT e não teve problemas. Porque o VLT é pensado, ele é um projeto de 15 anos atrás. Eu conversei com os técnicos que elaboraram a proposta do VLT, a ideia era fazer realmente uma vinculação com a área da cidade que não tinha uma linha rápida. Agora o custo disso também devia ter sido pensado, porque atravessou muitas comunidades, muitas comunidades foram removidas, passaram literalmente trator. A gente pode ver hoje isso e o VLT está parado. Então houve muito discurso, muita pirotecnia em torno da Copa do Mundo, mas na prática... Talvez só o VLT tenha sido, embora o projeto de 15 anos passados, o único impacto violento sobre as populações, sobretudo na questão da moradia. Todos os demais, no caso da Prefeitura, só o PV teve uma vinculação direta porque a seleção brasileira veio treinar duas vezes, ou uma seleção qualquer no PV. Apenas isso. Então a contribuição da Prefeitura se restringiu a reforma do PV. (Ex-secretário de planejamento do Município, em entrevista concedida a este pesquisador em 12 de fevereiro de 2015).

Com essas palavras, o ex-secretário afirmou que a gestão Luizianne Lins só teria interferido nas decisões relativas à Copa somente no que tange à reforma do PV. Para ele, a gestão Roberto Cláudio assumiu uma postura diferente da gestora anterior no que diz respeito ao compartilhamento de decisões com a população: “Acredito que o OP teve uma vida breve. Dizem que ele continua, eu acho que não”.

Quanto à crítica de que o OP Fortaleza teria administrado “migalhas” orçamentárias, pois o percentual do orçamento destinado à discussão era sempre inferior a 20% do total, pois esse percentual representaria o percentual de investimentos dentro do orçamento:

Agora, para além dos investimentos eu tenho um monte de demanda atendidas lá no orçamento que tá destinado ao custeio, manutenção, despesa, enfim, então você sempre vai subestimar, entende, o que o OP decidiu. Porque todo esse processo de custeio é extremamente difícil de calcular. Um terceiro turno num posto de saúde. Mensalmente aquilo aumentava quanto a conta de luz, mensalmente aumentava quanto ao extra do profissional de saúde. Então isso tudo era super difícil de calcular. A gente sempre subestimava. (Importante membro da coordenação do OP Fortaleza, em entrevista concedida a este pesquisador em junho de 2013).

O ex-secretário de planejamento do Município também atenta para essa diferenciação:

Que é investimento? Em tese, investimento implica em um tipo de gasto orçamentário como uma obra nova é investimento. Você constrói uma escola nova – investimento. Se você reformar a escola não é investimento. Se você reformar a escola dotá-la de aparelhos moderníssimos não é investimento. (Ex-secretário de planejamento do Município, em entrevista concedida a este pesquisador em 12 de fevereiro de 2015).

Então, focar no percentual orçamentário relativo à investimentos que foi destinado ao OP não irá refletir o que realmente foi decidido pela política. Para além dos investimentos tem-se os financiamentos, os gastos com serviços, com custeio e o desconto de um grande montante orçamentário destinado ao pagamento de salários e manutenção da máquina pública (escolas, postos, veículos etc.), bem como o desconto das rubricas orçamentárias prefixadas pela Constituição Federal para Educação e Saúde. Uma análise que pretendesse afirmar que o OP Fortaleza geriu um escasso recurso deverá levar em conta todo esse imaginário de gastos orçamentários.

Pelo que foi dito sobre esse princípio, o da deliberação popular, o OP Fortaleza efetivamente evidenciou ser um espaço que acolheu demandas da população, mas também não deixou de atender demandas dos grupos que tradicionalmente decidiam os rumos da cidade, inclusive o próprio Executivo não abriu mão de decidir sozinho, como foi visto no caso do PV. Muito menos, o OP Fortaleza rompeu com as intervenções do Capital, a Copa do Mundo atesta o fato. Assim, aqui se ratifica a máxima de Wood (2011) sobre a prevalência da lógica capitalista sobre as reais necessidades da população, em que as mais básicas exigências de reprodução social devem submeter-se às leis do mercado (WOOD, 2011).

O sétimo princípio investigado será o do “Controle Social” – acompanhamento e fiscalização das ações do governo por parte da população. Fez parte, desde o início da proposta, traduzido nesse princípio, um acompanhamento

por parte de representantes da população da realização das demandas aprovadas nos ciclos do OP. Além de visitas regulares programadas mensalmente em cada uma das seis Secretarias Executivas Regionais dos delegados do OP Fortaleza aos canteiros de obras que tinham o carimbo do OP Fortaleza, os Conselheiros tinham acesso facilitado às Secretarias e canteiros de obras para fazer o acompanhamento a qualquer tempo das obras. Nesses encontros a Prefeitura deslocava ônibus que levavam os delegados aos canteiros, bem como distribuía vales transportes para os delegados se deslocarem de suas casas às respectivas regionais.

As obras, assim como os serviços, também podiam ser acompanhados via internet por boletins de acompanhamento de obras e serviços do OP pelo sítio do Sistema do Orçamento Participativo (SisOP) que ficou no ar até o final de 2012, sendo constituído, desde o início dos trabalhos um grupo específico para gerir essas informações e manter os totens alimentados, era a equipe de Gestão da Informação:

Mas dizer pro outro lado, que nada foi feito também, sabe? Acredito que teve uma escolha de tirar, enfim, informações porque acabava que contradizendo o discurso novo, entende? (Importante membro da coordenação do OP Fortaleza, em entrevista concedida a este pesquisador em junho de 2013).

No mesmo sítio eletrônico encontrava-se os regimentos internos e outros dados estatísticos e legais referentes ao OP Fortaleza. Além do SisOP e dos encontros para visitação, durante as assembleias do ciclo do OP, os participantes sendo delegados, conselheiros ou não, trocavam informaçoes sobre o andamento de obras e a concretiza o de serviços demandados em outras rodadas. A coordena o do OP parece ter mantido essa preocupa o nas duas gestões Luizianne Lins. Sobre a mudança de metodologia em 2009 e uma possível altera o na política de controle social da experiência:

Então 2009, a gente deu uma parada, não recebemos novas propostas e fomos em todas as áreas da participa o que a gente (uma?) nos anos anteriores a prestar contas: " ... aqui nessa região em 2005, 2006, 2007 e 2008 voc es pediram isso, foi demandado isso e isso aqui foi executado. O que não foi executado vamos conversar agora, porque que não foi, como   que t "... Então teve esse processo de diálogo em 2009. E em 2010 a gente fez um processo de novas delibera oes são que com uma metodologia muito diferente. No lugar das pessoas colocarem nas assembleias prioridades e um grupo menor depois negociar com o secretariado a gente fez dois processos de assembleia.

[...]

Isso exigia uma enorme paciência de gestores, nossa.  s vezes, ficava difícil chegar pra noventa pessoas e dizer: "olha gente, o posto de saúde não pode ser construído porque falta recurso para o próximo ano"...   uma

coisa. Mas, a gente chegar pra duzentos, trezentas pessoas e dizer isso, para aquela comunidade que pediu... Não é só, mas pra representantes dela... Mas a gente ganhou em transparência, em compreensão do processo, compreensão de que participação é isso mesmo, não é dizer “sim” a tudo. (Importante membro da coordenação do OP Fortaleza, em entrevista concedida a este pesquisador em junho de 2013).

Para a entrevistada, a mudança de metodologia em 2009 teria ampliado a transparência ao retirar a intermediação dos Conselheiros nas rodadas decisivas que consistiam em conversas com os secretários e técnicos das diversas pastas da cidade. Mas como foi dito em momento anterior, essa alteração por outro lado, reduziu o poder decisório do OP Fortaleza à homologação de demandas previamente elencadas pelas secretarias. Todavia, a entrevistada, no trecho seguinte, atenta para importância de uma política transparente:

E a gente ia com os argumentos técnicos, ia com os mapas... “Vocês pediram postos, mas nessa comunidade, dentro da mesma regional de vocês tem uma outra região que não é coberta por nenhum posto, nem por Equipe de Saúde da Família, então lá é prioridade próximo ano”. [...] Isso é importantíssimo pra ação. Porque é um processo de compreender mesmo, de entender as questões técnicas, políticas, os limites, né? Então se você vai munir a população de informações ela além de... tudo bem compreender é ótimo pra gente então os porquês, mas ela também vai se munir de informação pra exigir também depois. “A gente entendeu os argumentos de vocês e cadê o posto da comunidade que vocês disseram que era prioridade por isso o nosso não ia ser feito?” Eu acredito que essa mudança de metodologia foi importantíssima pro OP de Fortaleza. Intensificou o diálogo. (Importante membro da coordenação do OP Fortaleza, em entrevista concedida a este pesquisador em junho de 2013).

Já havia colocado aqui¹⁴³ que Luizianne Lins, em período que antecedeu às eleições de 2004 já mantinha um diálogo com movimentos sociais, comunidades eclesiais de base, lideranças comunitárias etc. O OP Fortaleza deu continuidade a essa política de diálogo. Portanto, apesar das limitações de divulgação via mídias de massa, o OP Fortaleza manteve, desde o início da proposta, um canal público permanente de acompanhamento das demandas, bem como de práticas de acompanhamento, como no caso dos encontros mensais de delegados para visitar as obras. O que atendeu ao princípio do controle social.

O oitavo princípio a ser analisado é o da “Cidadania Ativa”. Quase nada a acrescentar em relação ao princípio da deliberação popular já analisado. Apenas de caráter mais abrangente, o princípio da cidadania ativa trata da correlação de espaços e mecanismos (legais e administrativos) de participação que fomentarão a deliberação popular. Para Bobbio (2000) a democracia seria medida pelo número de

¹⁴³ Ver segmento 5.3.

espaços, oportunidades, de participação, mesmo que essa participação se limite ao voto. Não é, portanto, a universalização do voto, isto é, o número de cidadãos participantes que indicariam o grau de democratização de uma nação (BOBBIO, 2000). À luz dessa afirmação de Bobbio (2000), corre-se o risco de possibilitar a um determinado grupo um grande número de espaços de participação e aos demais grupos menos espaços ou nenhum espaço e essa sociedade ser ainda considerada democrática em alto grau. Portanto, para essa dissertação a democracia de alta intensidade, mesmo em sociedades como a nossa, sujeitas as leis do mercado, não se limitaria a essa fórmula bobbiana. Articulará mecanismos de democracia representativa com democracia participativa, universalizará o acesso a qualquer cidadão interessado aos espaços de decisão da cidade. E esses espaços decidirão sobre todas as esferas da vida e da cidade. Assim, deve-se ir além do aspecto quantitativo destacada na fórmula trazida por Bobbio (2000). Afinal, o grande número de espaços decisórios podem não representar uma intervenção profunda nos rumos da cidade, especialmente se não for prevista uma participação equânime dos diversos grupos e classes sociais da cidade nesses espaços.

Em Fortaleza, durante as duas gestões municipais em que vigorou o OP Fortaleza, foram abertos outros espaços de participação cidadã que não só se somaram ao espaço de deliberação orçamentária participativa como se articularam com ele. Dos espaços já tratados aqui – Plano Plurianual Participativo, Plano Municipal de Educação Participativo, conferências municipais e fóruns sociais – destaque o Plano Diretor Participativo. O Plano Diretor Participativo teve início ainda no ano de 2005 e foi realizado aos moldes do OP Fortaleza. Não só com o *staff* do OP Fortaleza mais com o desenho institucional de consulta popular, em especial destaca-se a influência do OP Fortaleza para a inserção de crianças no Plano Diretor Participativo:

Que também tinha um recorte muito curioso com a questão da participação popular, porque havia um processo em andamento junto ao Ministério Público para que o Plano Diretor, que havia sido elaborado e enviado à Câmara de Vereadores pelo governo Juraci Magalhães, ele fosse retirado. Porque segundo os relatórios, os pareceres, a militância e movimento social vinculado à questão urbana, ele havia sido extremamente prejudicado por falta de participação popular. De uma real participação popular. Considerava-se que era um instrumento técnico, que não havia atendido inclusive às novas deliberações do Estatuto da Cidade [...] e orientações várias do Ministério das Cidades, vários órgãos que trabalham com essa questão. Que era a necessidade de uma ampla participação popular. Então, ao longo do ano de 2006 esse processo foi sendo retomado, do Plano Diretor. A primeira iniciativa importante que a Prefeitura toma é retirar o

Projeto. Ela podia e fez isso. Ela retirou o projeto da Câmara, isso já foi um assunto tanto quanto polêmico, ele já ia para votação na Câmara. E resolveu reabrir o processo. [...] Houve a retirada do projeto do Plano Diretor, mas não houve uma retomada imediata, pelas mesmas razões do OP: uma série de restrições, formação de equipe, discussões orçamentárias, técnicas, aí porque estava tomando pé da situação e fica meio que *stand by*. No final do ano 2005, uma série de pressões e uma série de reuniões com o movimento popular vinculado a esta questão urbana, pautam a necessidade de um calendário – “como é que a gente vai retomar isso?”. E coincide que no final desse ano. O Secretário Alfredo inicia esse processo e me chama: “olha, gostaria que a gente decidisse uma pessoa para coordenar esse processo do Plano Diretor que tem que ter esse recorte participativo, então tem que ser uma pessoa progressista”... “Eu acho que a pessoa mais indicada para esse tipo de trabalho é o Professor Renato Pequeno, tecnicamente falando, politicamente falando... resta saber se ele tem disponibilidade e compromisso com essa abordagem”. [...] Colocou que não tinha condições de assumir a tarefa. Ficamos, assim, meio que, digamos, desguarnecidos. O Secretário Alfredo diz: “Não, então você vai coordenando aí, enquanto a gente não encontra uma pessoa talhada para o assunto você vai assumir...” [...] E curiosamente o *background* acumulado pelo OP serviu muito para o Plano Diretor. Porque quando se inicia o Plano Diretor, nós partimos basicamente da mesma concepção, o desenho, pelo menos a territorialidade e do processo de participação do OP. Inclusive havia uma polêmica com a consultoria, na época foi contratada uma consultoria, Instituto Polis, e eles não compreendiam, eles tinham uma visão bastante urbanística, obviamente, mas eles não compreendiam como que as crianças, que no OP tinham participação garantida, participariam do Plano Diretor. Uma coisa que na verdade, a maior parte dos cidadãos da cidade, se quer sabem do que se trata efetivamente, ou pelo menos tem uma vaga ideia, mas não tem a menor ideia de como é a tecnicidade do Plano Diretor. Acabava sendo um privilégio de poucos técnicos, mesmo das áreas, que são as áreas próprias, como arquitetura. Nem todos os técnicos da área de arquitetura dominam plenamente os instrumentos do Plano Diretor e se voltam para outras áreas, dominam uma parte ou outra. Um assunto complexo, havia dúvidas, mas todo um movimento e como o próprio OP. Aquela história: “se o próprio OP da Prefeitura tinha participação de criança porque Plano Diretor não teria?” Vencemos a objeção da consultoria, permitimos que as crianças participassem. E o Plano Diretor foi muito moldado nessa linha do OP. (Ex-secretário de planejamento do município, em entrevista concedida a este pesquisador em 12 de fevereiro de 2015).

Agora, cabe-se perguntar: é possível vislumbrar os orçamentos participativos, ou qualquer outra política pública, fora dessa lógica burocrático administrativa estatal? Para Bobbio (2000) com a complexidade das novas formas estatais e econômicas os problemas políticos exigem soluções mais técnicas. Até que ponto a burocracia na administração pública interfere numa gestão democrática dos bens públicos?¹⁴⁴ São questões para causar “coceiras nas ideias”, como diria Rubem Alves, não sendo aqui lugar para examiná-las mais a fundo.

Limito-me sobre o assunto comentar que não somente o Orçamento Participativo de Fortaleza, mas o Plano Diretor eram políticas que tinha uma

¹⁴⁴ Santos & Avritzer, 2001, tratam da discussão sobre a inevitabilidade e complexidade da burocracia na democracia.

linguagem bastante técnica. E a real participação da população e, especialmente de crianças nessas políticas públicas são um precioso registro prático da possibilidade de inserção da população leiga em assuntos técnicos e/ou burocráticos. Aqui se desmitifica a ideia bobbianista que o aumento da burocracia estatal exigiria um aumento da participação de técnicos e burocratas em detrimento da participação popular em assuntos do governo. Para Bobbio (2000), a tecnocracia seria antitética à democracia, o aumento de uma significaria a redução da outra (SANTOS & AVRITZER, 2001).

A ex-membro da coordenação do OP Fortaleza, também enxergou no OP Fortaleza uma possibilidade de articulação entre democracia e burocracia em um processo de participação que iria incorporando processualmente a burocracia em favor da cidadania:

[...] mas acredito que tem um grande ganho, e que o OP está intimamente relacionado com isso, que é a forma de um governo se organizar. A participação das pessoas pra decidir o orçamento faz com que isso afete completamente o governo. [...] Eu tinha até então sistemas de acompanhamento físico-financeiro extremamente fechados acompanhados por equipes extremamente técnicas e pequenas que via números somente, uma extrema burocracia pra os processos circularem na, na gestão e tal. E o processo de participação ele exige uma celeridade tão grande numa gestão que esse processo burocrático que, que não é que a burocracia seja ruim né, mas quando ela impede a celeridade das coisas ela é ruim. Então o processo de participação ele exige uma nova organização do governo que ainda tá longe, longe de chegar pelo menos a ser mediano né, tá longe, mas que a gente avançou consideravelmente na organização interna de uma gestão na prefeitura pra dá conta dessas demandas. Então tem um ganho interno em termos de gestão muito importante que precisa realmente ser citado. (Importante membro da coordenação do OP Fortaleza, em entrevista concedida a este pesquisador em junho de 2013).

É também no governo Luizianne Lins que a Lei Orgânica Municipal recebe contribuições significativas com relação à cidadania ativa. A questionada ampla base aliada à Prefeita possibilita essas contribuições. Seria a materialização da política do “bicudo”? Essas importantes contribuições são os Artigos 5º, 6º, 59 e 173¹⁴⁵ que positivaram o Orçamento Participativo como princípio fundamental de efetiva participação popular; em que a gestão participativa do Plano Plurianual, nas diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, é condição obrigatória para a aprovação dos mesmos pela Câmara Municipal; que o orçamento participativo é mecanismo legítimo de soberania popular e que ele representaria uma força de viabilização da participação popular, respectivamente.

¹⁴⁵ Ver transcrição dos Artigos nas pp. 124-126.

Pode-se deduzir, conforme às alterações na LOM e da entrevista com o ex-secretário de planejamento, que os governos Luizianne Lins do PT representaram gestões que se preocuparam em fomentar a cidadania na cidade diferentemente do governo anterior¹⁴⁶ e do governo que a sucedeu¹⁴⁷.

Por fim, como último princípio, analisarei o da Formação Cidadã que compreende a dimensão pedagógica do OP Fortaleza visando o exercício da cidadania:

A participação não tem, pois, somente uma função instrumental na co-direção do desenvolvimento do povo e do governo, mas também exerce uma função educativa da maior importância, que consiste em preparar o povo para assumir o governo como algo próprio de sua soberania, tal como está escrito na Constituição. (Bordenave, *In* AVRITZER & NAVARRO, 2003, p. 302).

É o que Nun (*In* BORÓN, 1994) colocou como a superação de encarar a democracia como um método para a formulação e tomada de decisões nos espaços públicos e passar a enxergá-la como uma “forma de vida que orienta e que regula o conjunto das atividades de uma comunidade” (José Nun *In* BORÓN, 1994, p. 9).

Como visto no subtítulo que tratou dos atores do OP Fortaleza, com a experiência da professora de História e seus alunos nos primeiros anos da experiência, o papel pedagógico ele toma ampla dimensão. Pode haver um ganho pedagógico na forma de enxergar o ato político. Dois delegados do OP Juventude, ambos alunos da professora de História, registraram assim os primeiros anos de experiência no OP Fortaleza:

Na minha mudou meu ponto vista. Meu ponto de vista sobre política é totalmente diferente, que não é só roubalheira, depois do OP eu percebi que não é só isso. Se a gente lutar vai ser uma coisa bem democrática mesmo. Não vai ser aquele negócio de corrupção somente, dali podem sair coisas boas. (Delegado do OP, aluno da professora de História, em entrevista ao pesquisador em dezembro de 2007).

Acho que na minha vida mudou o lado positivo da política, para mim política era só roubo. (Delegado do OP, aluno da professora de História, em entrevista ao pesquisador em dezembro de 2007).

O exercício participativo e de tomada de conhecimento do funcionamento da máquina pública, (bem como de uma maior transparência das contas e gastos

¹⁴⁶ Como foi o caso da suspensão do projeto de Lei do Plano Diretor elaborado na gestão Juraci Magalhães por falta de participação popular.

¹⁴⁷ Que realizou as mesmas intervenções que Luizianne planejou (ver fala do ex-secretário de planejamento na página 192), mas não levou adiante após consulta popular.

municipais), daqueles que dele tomam parte¹⁴⁸ que estão no ciclo do OP pelo Brasil são elementos dinamizadores de uma cultura participativa indispensável para uma população que pretende “ampliar” seu Estado constituindo-se, assim um avanço por potencializar à participação popular em outras¹⁴⁹ políticas públicas e de controle social.

A participação de indivíduos sem qualquer vinculação associativa é um elemento a ser levado em conta nos OP's pelo País, o OP tende a estimular a participação de pessoas difusamente tanto ou mais que de movimentos ou grupos organizados a parte dele. Esse caráter plural do OP em relação a outros espaços públicos democráticos como os dos Conselhos populares e municipais é percebido em outros trabalhos científicos como o de Cunha (2012).

Sobre esse “papel pedagógico”¹⁵⁰ do OP Fortaleza, a que a Evelina Dagnino (DAGNINO, 2002) chamará de “impacto cultural” ao ser fomentada uma cultura mais democrática na sociedade brasileira, fiz uma reflexão mais pontual em minha monografia e que aqui já dediquei um subtítulo.

A respeito do potencial pedagógico do OP Fortaleza, além do que já adiantei no princípio anterior, o ex-secretário de planejamento argumenta:

É bom dizer sempre, isso é uma questão pedagógica, curiosa quando se fala em Orçamento Participativo. Dizer sempre: “orçamento não é dinheiro, orçamento é o instrumento de planejamento”. Isso começou com a Neira, ela deve ter lhe falado isso, isso gerou essa pedagogia de entender como é que funciona essa máquina pública. Gerou muitos problemas inclusive até essa compreensão surgir.

¹⁴⁸ A participação de indivíduos sem qualquer vinculação associativa é um elemento a ser levado em conta nos OP's pelo País, o OP tende a estimular a participação de pessoas difusamente tanto ou mais que de movimentos ou grupos organizados a parte dele. Esse caráter plural do OP em relação a outros espaços públicos democráticos como os dos Conselhos populares e municipais foi percebido em outros trabalhos científicos como o de Cunha (CUNHA, 2012).

¹⁴⁹ A ex coordenadora geral do OP Fortaleza, deu uma outra perspectiva de como a gestão deveria encarar o OP de Fortaleza: “O OP ele se constituiu, dentro da experiência de Porto Alegre, como a principal ferramenta, a mais elaborada, talvez, e uma ferramenta que é capaz de articular as outras. Então o OP aparecia como uma ferramenta, ele está no Programa, parecia como algo que poderia dar estrutura a isso que a gente imaginava também da participação na gestão toda”. (Entrevista concedida em 02/08)

¹⁵⁰ Benevides destaca que o OP é uma “escola de democracia” onde os “preconceitos tecnocráticos” são substituídos por uma tomada de consciência, por parte da população, dos limites e possibilidades do Estado, logo de enxergar o quanto o Estado pode fazer por elas e, conseqüentemente, quais os representantes que administram a máquina pública adequadamente. Ela, por conseguinte, concluirá que essa vivência democrática levará as pessoas a perceberem que não há um abismo entre o Estado e a sociedade civil – é o “controle público do Estado” –, a prestação de contas durante o processo orçamentário participativo é elemento concretizador dessa ideia (DUTRA & BENEVIDES, 2001, pp. 9, 24, 27, 43, 44, 50, 51).

[...]

A população aprendeu a saber o que é um orçamento. Às vezes, a população era mais esperta, no sentido do Ariano Suassuna, de entender a coisa, do que, às vezes, os próprios secretários. Que tendiam a fazer essa política de: “Não, vamos engordar o orçamento, para ficar com...” A população, no final, já tinha uma compreensão mais correta: “É melhor fazer uma coisa pequena, uma coisa que vai dar certo, um projeto que não vai levar décadas para ser feito, como um projeto que a gente pode executar rapidamente”. (Ex-secretário de planejamento do município, em entrevista concedida a este pesquisador em 12 de fevereiro de 2015).

Mas esse “papel pedagógico” merece importante ressalva. Os ciclos do OP podem ter potencializado um efeito inverso, deseducador, é o que nos revela uma importante fala de uma jovem representante do MCP:

A gente sempre lê, escuta que por mais que o processo seja limitado... mas que o processo de discussão que é um aprendizado... que é um espaço público em que as pessoas compartilham decisões, compartilham poder, e que este processo poderia gerar uma nova cultura política mais ativa, de participação política mais direta. Mas, por outro lado, eu vejo certo retrocesso [...] as pessoas acabam trazendo para dentro dos movimentos as justificativas dos limites do Estado, os discursos dominantes, [...] eu não sei se é viável, se é interessante atuar dentro do OP e disputar as consciências ou se é mais importante pra gente tá nas comunidades e fazer um processo inverso. E foi isso que fomos fazer. Não vamos privilegiar o espaço do OP, vamos fazer manifestação, vamos fazer ocupação, e a gente viu que isso tinha mais resultados [...] Pra gente foi surpreendente porque pautas, que nem estavam aprovadas no OP tiveram algumas respostas [...] a Prefeitura utilizou este discurso para dizer que a gente não era democrático e que a gente queria impor pela força porque não ia para os espaços compartilhados, mas isso foi dentro de uma avaliação que a gente fez de que esse espaço do OP não tinha realmente poder de decisão. (Delegada do OP ligada ao MCP – Movimento dos Conselhos Populares – em entrevista realizada em 05 de maio de 2012 *in* SOUTO, 2013, p. 113).

Essa fala é bastante rica, primeiro porque reforça o que Camarão (2011) e eu percebemos como uma das fragilidades dos orçamentos participativos pelo Brasil logo do ponto de partida – que é a transferência da burocracia estatal para a população – ou seja, a não alteração da estrutura burocrático-administrativa da máquina estatal. Depois, porque ela conhece o discurso de que o OP Fortaleza seria um espaço de fomentação de uma cultura participativa na cidade, mas põe em xeque tal discurso ao pontuar que esse discurso é usado pela gestão para deslegitimar outras práticas participativas como à mobilização das massas, ocupações e manifestações. Sendo isso verdade, o OP Fortaleza pode ser também avaliado como uma ferramenta inibidora (desmobilizadora) e deseducadora de outras formas mais radicais de reivindicação, bem como, para os governos que a geriram, uma ferramenta legitimadora de seus atos e discursos em prol de

interesses escusos. Foi visto que, a democracia liberal não só é compatível com o capitalismo, como o fortalece, ao dar legitimidade e ferramentas de ação ideológicas que dispensam o uso de ferramentas coercitivas (SANTOS, 2003). Aqui temos um exemplo disso. Ao deslegitimar a ocupação e a manifestação como formas de reivindicação de direitos, o OP Fortaleza se caracteriza como uma experiência democrática do tipo liberal, que não só convive com o capitalismo, como é útil a ele.

O risco de ressentimento que deixaria na população, isto é, o risco de uma “deseducação” política, que uma política de participação malograda causaria em relação à democracia é alto. Borón (1994), ao falar de uma política desastrosa ocorrida na Argentina no final do século XX, lamentou que a pior consequência não foi o corte de programas sociais nem a política de ajustes que afetou sobremaneira a renda das camadas populares, mas um efeito retardado e persistente:

[...] o desprestígio que a democracia sofreu aos olhos das classes subalternas, que viram como sob esse regime suas legítimas demandas foram rejeitadas. (BORÓN, 1994, p. 199).

A fala da Delegada do OP ligada ao MCP entrevista por Souto (2012) registra um outro momento vivido na relação do MCP com o governo Luizianne. Como visto antes aqui, o MCP tem sua real criação junto aos partidos de esquerda que formavam em 2004 a base aliada da futura Prefeita Luizianne e, após o primeiro mandato, o MCP volta-se contra a gestão que o “gestou”. Tem-se aqui um exemplo prático da relação constituída pela força da “Política” sob uma forma complexa e contraditória das forças sociais que encarnam o Estado, considerando que, na visão gramsciana, “Estado = sociedade política + sociedade civil”, não circunscreveria uma unidade harmônica. (COUTINHO, 1994)

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como pesquisador no âmbito da avaliação de políticas parto dos tópicos analisados na dissertação, especialmente os do sexto segmento, que são mais pertinentes à construção de uma leitura do caráter democrático¹⁵¹, assumido pelo OP Fortaleza.

Na análise do OP Fortaleza, tomei como referência, conforme disse no segmento anterior, um aspecto do modelo de análise das políticas públicas que focaria sua origem, antes mesmo da formulação da agenda governamental que as programaria, sugerido por Rodrigues (2010). Esse aspecto é o pressuposto que alicerça o modelo da incrementação desenvolvido por Lindblom, no qual as ações do governo não partem do zero. Esse modelo nasce do pressuposto de que o governo não decide sozinho que políticas irá adotar: não é esta uma questão puramente técnica. Antes, as políticas são incrementadas, ou não, ao longo do tempo no âmbito das relações de poder entre os diversos grupos que compõem a sociedade. Esse pressuposto, da correlação de forças ampla que interferem diretamente na criação e condução das políticas públicas, é por mim tomado como ponto de partida para análise do caráter democrático do OP Fortaleza.

Sob esse pressuposto, considero os bastidores políticos e sociais na cidade que levaram à criação do OP Fortaleza e que interferiram em seu funcionamento durante os oito anos de existência daquela experiência. Ponho nesses termos a duração do OP Fortaleza, porque, conforme a análise feita aqui, o OP acabou: o nome mudou para “Planejamento Participativo” nos documentos advindos do Executivo; nenhum dos técnicos das gestões anteriores continua; os dados do OP Fortaleza foram retirados do sítio eletrônico desde a mudança da gestão; o Regimento Interno do OP caducou; o ciclo mudou mais uma vez; o atual desenho não contempla nem o OP Criança e Adolescente nem o de Segmentos; o conselho foi desfeito e a Lei do Conselho do Planejamento Participativo inaugurou um novo desenho institucional para a consulta popular sobre o orçamento municipal.

Os riscos de não continuidade dessa política de governo me fez analisar também a sua não institucionalização. A inexistência de iniciativas do governo que implementou o OP Fortaleza em criar dispositivos que ampliassem o poder decisório

¹⁵¹ Se as características do processo democrático na política pública avaliada a identificará predominantemente como uma política democrática do tipo participativa ou como uma política democrática do tipo representativa.

da população interessada¹⁵² caracterizou bem o OP como uma política de governo e não de Estado. Era possível aumentar o poder decisório dos representantes populares, por exemplo, na hora de avaliar a “viabilidade” das demandas. Essa avaliação ficava restrita aos técnicos das secretarias. Para institucionalizar o OP Fortaleza faltou a criação de dispositivos legais, que positivassem o desenho do Orçamento Participativo de Fortaleza, descrito em seus regimentos, por exemplo.

Como fruto das análises feitas a partir do trabalho de campo, da pesquisa bibliográfica e pesquisa documental, faço também outras leituras:

O OP Fortaleza não foi necessariamente uma política que mobilizasse a gestão governamental e o parlamento a investirem nas populações historicamente desassistidas. OP, na minha análise, não promoveu, ou algo que o valha, essa possível inversão de prioridades. No entanto, contribuiu com uma tímida inversão e, principalmente, era usado como instrumento legitimante por quem realmente queria que essa inversão ocorresse – as gestões do PT nos anos de 2005 a 2012. É importante deixar claro, que essa “inversão” está limitada ao percentual orçamentário posto em deliberação no OP Fortaleza. Esse percentual nunca chegou a 20% do orçamento, considerando os investimentos. Logo, essa inversão não representou risco aos interesses do capital, apesar de ser inconveniente. Portanto, o OP Fortaleza *legitimou* uma razoável inversão de prioridades, dentro do que um Estado capitalista pode fazer, se tomarmos o que historicamente vinha sendo feito na cidade. O ex-secretário de planejamento defende que investimentos acabaram acontecendo nas áreas mais pobres da cidade, especialmente no lado oeste. Porém, como demonstrei em momento anterior, algumas das maiores demandas com o carimbo do OP não nasceram especificamente da vontade popular.

E isso é fruto das duas limitações, postas no ponto de partida, comuns às experiências dos orçamentos participativos pelo Brasil. A primeira limitação é a de que o OP Fortaleza é identificado como uma política predominantemente do tipo *top-down* e a segunda limitação é a de que o OP Fortaleza não altera as estruturas da máquina burocrático-administrativas do Estado. Ambas dizem respeito à interferências das diretrizes nacionais adotadas pelo Partido dos Trabalhadores sobre às experiências locais.

¹⁵² Potencializar a autonomia dos movimentos, associações e indivíduos que participam do OP ao lhes dar os lugares ocupados pelos técnicos e militantes não é interessante para o Executivo sob muitos aspectos. Dentre eles: redução do “cabide” de empregos (clientelismo) e a redução do poder de ingerência dos governantes que têm maior, ou total, domínio sobre os atos de seus ‘colaboradores’.

Portanto, a dinâmica participativa do OP Fortaleza não alterou os fundamentos do Estado, logo, não interferiu na lógica global do mercado que tem no Estado um importante agente de seus interesses. As considerações feitas sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal evidenciam essa interferência do Mercado mundial sob a tutela estatal.

Ao prosseguir as análises feitas nessa dissertação, tomei também como referências os nove princípios do OP Fortaleza desenvolvidos pela própria gestão no início da experiência e que foram registrados no Caderno de Formação do OP Fortaleza 2007. Na análise feita no segmento quinto, extraí importantes leituras sobre o caráter democrático do OP Fortaleza:

Assim, sobre a efetividade do primeiro princípio do OP Fortaleza – o princípio da “Cogestão das Políticas Públicas” – pude circunscrever que houve uma articulação entre dispositivos de democracia participativa em concomitância com dispositivos de democracia representativa. Também ficou evidente que predominou amplamente as práticas representativas, especialmente no primeiro mandato, ilustradas na analogia do “funil” a que se referiu o Delegado do OP e integrante do MCP no Dias Macedo. E a política do “bicudo”, no dizer do ex-secretário de planejamento, levou os tradicionais grupos decisores a imiscuírem-se no OP Fortaleza, alterando o processo participativo, interferindo em suas decisões e afastando parte dos movimentos populares do OP Fortaleza, sobretudo no segundo mandato.

Quanto ao segundo princípio – o da “Auto-regulamentação” – o OP Fortaleza, como política pública, manteve sua dependência ao Estado, como é de se esperar das políticas públicas, apesar da formulação dos regimentos internos ter sido, em maior peso, dos participantes populares do OP. E, internamente, a autonomia da gestão esteve sujeita à intervenções do Governo por meio da equipe de Coordenação. A cooptação de lideranças juntamente com o grande número de cargos técnicos dentro do OP Fortaleza, ocupados por militantes e apadrinhados políticos, indicaram que o OP Fortaleza fomentou, à luz das teorias de Avritzer & Navarro (2003), um clientelismo de “novo tipo”. Com a permanência das práticas clientelistas, a política do “bicudo” revela os limites e fragilidades da democracia liberal, representativa, nos governos Luizianne Lins.

Sobre o terceiro princípio – o da “Universalidade, Autonomia e Voluntariedade da Participação” – pude perceber um estímulo à participação cidadã

direta no OP Fortaleza, propiciado pelo desenho da política (incluindo aqui o deslocamento e permanência durante todo o tempo do encontro). Fora incentivada a participação de indivíduos sem qualquer histórico participativo, o que é um importante elemento universalizador da política pública em questão. A participação de crianças desde os seis anos nas assembleias e a partir dos dez anos no Conselho do Orçamento Participativo, é um fato inovador na cultura participativa não somente da cidade, mas do mundo! A baixa divulgação ou publicização do OP Fortaleza é o elemento que trouxe algum comprometimento à universalização da política pública de gestão.

O quarto princípio – o da “Territorialidade” – revelou uma visão procedimentalista de democracia, na qual a democracia se constituiria em um conjunto de regras para a constituição de maiorias (BOBBIO, 2000). De fato, os coeficientes de decisão tomavam como base a quantidade de participantes e não os aspectos sócio-econômico-político-culturais, pondo em risco a vontade das minorias, especialmente as minoria sob o aspecto social: os moradores de rua e as famílias paupérrimas que não conseguiam eleger de seus quadros delegados ou conselheiros para concretizarem suas demandas.

Para análise do quinto princípio – os dos “Segmentos Sociais” – levei em consideração o percentual de demandas por eles aprovadas. Das 2.113 demandas aprovadas nos oito anos de OP Fortaleza, 642 demandas dizem respeito aos sete segmentos ou foram demandadas por eles. Isso representa 30% das demandas. Em outras palavras, os segmentos sociais tiveram significativa participação nessa experiência, materializada em um terço de todas as demandas do OP Fortaleza entre os anos de 2005 e 2012.

Percebeu-se, que o princípio da “Territorialidade” aliado ao dos “Segmentos Sociais” revelaram a gestão de uma “democracia formal”, na qual a igualdade civil coexistiu com a desigualdade social e foram capazes de deixar intocadas às diferenças econômicas entre as classes (WOOD, 2011)

Com respeito ao princípio da “deliberação popular”, o OP Fortaleza efetivamente evidenciou ser um espaço que acolheu demandas da população, mas também não deixou de atender demandas dos grupos que, tradicionalmente, decidiam os rumos da cidade, inclusive o próprio Executivo não abriu mão de decidir sozinho, como foi visto no caso do estádio PV. Muito menos, o OP Fortaleza rompeu com as intervenções do Capital e a Copa do Mundo atestou isso.

O sétimo princípio analisado foi o do “Controle Social”. Apesar das limitações de divulgação via mídias de massa, o OP Fortaleza manteve, desde o início da proposta, um canal público permanente de acompanhamento das demandas gerido pela equipe Gestão da Informação, bem como por meio de mecanismos de acompanhamento, como no caso dos encontros mensais de delegados para visitar as obras.

“Cidadania Ativa” foi o oitavo princípio analisado. Pode-se deduzir, à luz das alterações na LOM e da entrevista com o ex-secretário de planejamento, que os governos Luizianne Lins do PT representaram gestões que se preocuparam em fomentar a cidadania diferentemente do governo anterior e do governo que se sucedeu. Essa cidadania foi materializada na ampliação de espaços decisórios¹⁵³, com a participação popular e no fomento de políticas e mecanismos¹⁵⁴ de representação popular.

Por fim, analisei o princípio da “Formação Cidadã”. Ao mesmo tempo, que o OP Fortaleza foi para alguns¹⁵⁵ uma política pública promotora de uma educação cidadã, um espaço de fomentação de uma cultura participativa na cidade, por outro lado, esse espaço participativo foi usado pela gestão para deslegitimar outras práticas participativas, como a mobilização das massas, ocupações e manifestações. Sendo isso verdade, o OP Fortaleza pode ser também avaliado como uma ferramenta inibidora (desmobilizadora) e deseducadora de outras formas mais radicais de reivindicação, bem como legitimadora de governos no que diz respeito aos seus atos e discursos em prol de interesses particulares.

Quando me pergunto se o OP Fortaleza foi instrumento que potencializou a partilha do poder na sociedade ou apenas serviu para legitimar e mascarar a hegemonia de algum grupo sobre os demais, chego a respostas mais complexas: ele teria feito as duas coisas. Vivenciou-se, no caso do OP Fortaleza, a dimensão contraditória, no âmbito das relações de forças sociais, no Estado capitalista que ora incorpora interesses do capital, ora demandas dos grupos dominados, segundo a clivagem entre as forças sociais nos e pelos espaços decisórios dentro do Estado (COSTILLA, 2009). Como mostram os números, ele potencializou uma partilha de

¹⁵³ Plano Plurianual Participativo; Plano diretor Participativo; Plano Municipal de Educação Participativo; conferências municipais e fóruns sociais.

¹⁵⁴ Como, por exemplo, a política de incentivo à criação de grêmios estudantis nas escolas municipais.

¹⁵⁵ Como foi o caso da professora de História e seus alunos no primeiro mandato Luizianne Lins.

poder com a população como nenhum governo antes, porém, como mostrou a política do “bicudo”, não conseguiu cortar a influência dos setores decisórios tradicionais, muito menos, como evidenciado na interferência do Caderno de Encargos da Copa, fugir às interferências externas do Mercado.

O OP Fortaleza propugnou, mesmo que mais em discurso do que na prática, uma democracia de maior intensidade, ao tentar quebrar, por meio da participação popular direta nas decisões orçamentárias da cidade, com a concepção de democracia alicerçada em uma “cidadania passiva”¹⁵⁶.

O espaço democrático em que ele realmente se desenvolveu foi bem mais constituído de elementos e momentos de “baixa intensidade” – como mostrou a analogia do “funil” – que de partilha de poder. Até mesmo, conforme a análise feita aqui, uma de suas principais conquistas, que seria a fomentação de uma cultura participativa e de conhecimento da máquina pública por parte do cidadão comum, pode ser aquinhoada com ganhos e perdas. E aqui tenho mais uma crítica a fazer ao OP Fortaleza: o orçamento municipal, *a priori*, é para todos os cidadãos, não é só para os cidadãos pobres. Como já havia dito antes, todo o processo acaba voltando para as classes populares e dificultando o acesso de interessados das demais classes participarem. E mais, quando se limita o público alvo do orçamento, mesmo que esse público seja a população mais empobrecida, penso, abre-se espaço para limitar o orçamento também. Até porque estaria negando a luta de classes, ao esperar que só uma das classes desse embate, no caso, a classe subalterna, pudesse decidir só e para si todos os recursos públicos de uma cidade. Acrescente-se que as camadas mais pobres da cidade, a exemplo dos moradores de rua, podem ter ficado de fora do processo participativo. O caráter democrático do OP Fortaleza foi de uma democracia predominantemente liberal, que tentou se articular com elementos de uma democracia de maior intensidade, porém, sem muito sucesso. Em certo sentido, o OP Fortaleza pareceu seguir os passos do OP portoalegrense:

[...] sem ter, de fato, originado um ambiente realmente argumentativo, onde o processo de deliberação se materializa sobre os fundamentos da troca racional de proposições submetida à discussão pública, a promessa da democracia deliberativa, no caso do OP de Porto Alegre, ainda se encontra distante da realidade, preso ao localismo paroquial do chamado “OP demandista” [...] (AVRITZER & NAVARRO, 2003, p. 122).

¹⁵⁶ Aquela democracia que se limitaria a proteger os direitos individuais contra a ingerência de outros, especialmente do Estado, em que a política é algo para ser exercida por representação e a sua participação política se resume ao voto (WOOD, 2007).

Assim, nos orçamento participativos não se discute, muito menos se decide outras dimensões da vida política, senão uma parte do orçamento público. Regime eleitoral, participação direta nos mandatos, ratificação ou revogatória do mandato, legislação municipal, políticas salariais, impostos e taxas, nunca entraram em pauta.

No OP Fortaleza, promessas¹⁵⁷ foram cumpridas, promessas foram quebradas, promessas foram esquecidas e outras estão para ser cumpridas. A questão era avaliar a herança política do OP Fortaleza como experiência de participação democrática – e, sobre isso, tenho clareza, é uma via de análise que a História permitirá avaliar ao longo do seu curso.

¹⁵⁷ Leia-se também “demandas”.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Tânia Bacelar; SANTOS, Valdeci Monteiro dos. Desigualdades Regionais e Nordeste em Formação Econômica do Brasil. *In: 50 anos de Formação Econômica do Brasil*: ensaios sobre a obra clássica de Celso Furtado. Rio de Janeiro: Ipea, 2009.

_____. **Ensaio sobre o desenvolvimento brasileiro**: heranças e urgências. Rio de Janeiro: Fase, 2000.

AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander, (orgs.). **A inovação democrática no Brasil**: o orçamento participativo. São Paulo: Cortez, 2003.

AVRITZER, Leonardo. **O orçamento participativo e a teoria democrática**: um balanço crítico. Artigo virtual de 21/06/2011 no endereço eletrônico: http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/Publicacao_10929_em_21_06_2011_15_48_32.pdf , acessado em novembro de 2014.

BERCOVICI, Gilberto. **Vinte anos da Constituição Federal**: avanços e desafios para as políticas públicas e o desenvolvimento nacional. *In: JUNIOR, José Celso Cardoso (Org.)*. Diálogos para o desenvolvimento. Brasília: IPEA, 2009.

BOBBIO, Norberto. **O Futuro da Democracia**. 7ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

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

BOURDIEU, Pierre. Introdução a uma Sociologia reflexiva. *In O poder simbólico*. 11ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand do Brasil, 2007.

BRAGA, Elza Maria Franco. **Política pública de segurança alimentar: tessituras em busca de nova institucionalidade.** In SOUSA, Fernando José Pires de (Org.). Poder e política pública na América Latina. Fortaleza: Edições UFC, 2000.

CADERNO DE FORMAÇÃO DO OP FORTALEZA, nº 1, 2007.

CAMARÃO, Virna do Carmo. **O Orçamento Participativo de Fortaleza: é possível uma pedagogia da participação popular?** Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade Federal do Ceará, Centro de Humanidades, Depto. de Ciências Sociais, Fortaleza, 2011. URI: <http://www.repositorio.ufc.br/handle/riufc/6289>.

CARVALHO, Alba Maria Pinho de. **Formação do Estado e da Sociedade Brasileira e suas Implicações para a Gestão Pública:** potencialidades e limites em meio a dilemas do nosso tempo. Texto básico da aula proferida pela Profa. Dra. Alba Maria Pinho de Carvalho (UFC) para a turma do XI Curso de Formação de Governantes. Local: Auditório Murilo Aguiar da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará, Fortaleza – CE, no dia 24 de setembro de 2007.

_____. **Posição do Brasil no contexto latinoamericano:** parceria um subimperialismo. Palestra proferida no Seminário da RUPAL em outubro de 2012.

_____. **Estado para quê – Estado para quem?** Fala apresentada no vídeo da CNBB em agosto de 2012b.

_____. **Estado e políticas sociais desafio contemporâneo.** Palestra proferida no VI Encontro de Serviço Social da Faculdade Cearense em 25 de novembro de 2014.

_____. **O Brasil no século XXI nas tramas do ajuste em tempos de crise:** políticas públicas no foco da crítica. Aula Inaugural do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Maranhão – UFMA. São Luís: Março 2015.

_____. **Políticas públicas no Brasil contemporâneo**: interpelações reflexivas. Boletim – Conselho Regional de Serviço Social – 3ª Região / CE. Edição 4. Fortaleza: 2015a.

_____. **Contemporaneidade brasileira na civilização do capital em crise**: configurações do Brasil do ajuste em uma mirada panorâmica. Palestra por ocasião do Seminário 65 anos do Curso de Serviço Social no Ceará: história e resistência. 25 de junho de 2015. Fortaleza: 2015b.

Comissão de Participação Popular: **OP 2011 e 2012 em números**. Disponível em: <http://www.fortaleza.ce.gov.br/cpp/>. Acesso em: 10 mai. 2013.

Constituição da República Federativa do Brasil. 22ª edição, São Paulo: Editora Atlas S.A., 2004.

COSTILLA, Lucio Oliver. **El Estado ampliado en Brasil y México**: Radiografía del poder, las luchas ciudadanas y los movimientos sociales. Cidade do México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2009.

COUTINHO, Carlos Nelson. COUTINHO, Carlos Nelson. A democracia como valor universal. **Encontros com a Civilização Brasileira**, Rio de Janeiro, n. 9, p. 33-47, mar. 1979.

_____. As categorias de Gramsci e a realidade brasileira. In: BADALONI, Nicola (org.) **Gramsci e a América Latina**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

_____. **Marxismo e política**: a dualidade de poderes e outros ensaios. São Paulo: Cortez, 1994. pp. 9-69.

_____. **Contra a Corrente**: ensaios sobre a democracia e o socialismo. São Paulo: Cortez, 2008.

COUTINHO, Carlos Nelson; NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Gramsci e a América Latina**. 2ª edição. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

CUNHA, Eleonora Schettini Martins. O potencial de conselhos de políticas e Orçamentos Participativos para o aprofundamento democrático. *In*: Evelina Dagnino e Luciana Tatagiba (orgs). **Democracia Sociedade civil e participação**. Chapecó: Argos, 2012.

DAGNINO, Evelina. **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DEMO, Pedro. **Metodologia científica em ciências sociais**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

DIAS, Márcia Ribeiro. **Sob o signo da vontade popular: o orçamento participativo e o dilema da câmara municipal de Porto Alegre**. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2002.

DUTRA, Olívio; BENEVIDES, Maria Victoria. **Orçamento Participativo e Socialismo**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2001.

FERNANDES, Florestan. **A Revolução Burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica**. 5ª edição. São Paulo: Editora Globo, 2005.

FREYRE, Gilberto. **Casa Grande & Senzala: 1933** – Rio de Janeiro: Maia & Schmidt (50ª ed. Editora Global).

GENRO, Tarso; SOUZA, Ubiratan. **Orçamento Participativo: a experiência de Porto Alegre**. 4ª edição. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2001.

GOHN, Maria da Glória. Empoderamento e participação da comunidade em políticas sociais. *In* **Saúde e Sociedade** v.13, n.2, p.20-31, maio-ago 2004.

GRUPPI, Luciano. **Tudo começou com Maquiavel**: as concepções de Estado em Marx, Engels, Lênin e Gramsci. L&PM Editores Ltda.: Porto Alegre, 1980. pp. 7-46.

GTE, Grupo de Trabalho Eleitoral. **Cartilha o modo petista de fazer eleições 2004**: diretrizes de programa de governo. Fonte: http://www.pt.org.br/site/assets/8-0-2004_016-50-00_cartilha_diretrizes_progr_gov.pdf.

GUBA, Egon G. LINCOLN, Yvonna S. **Avaliação de Quarta Geração**. Campinas: Editora da Unicamp, 2011. Cap. 1 (pp. 27-58).

HABERMAS, Jürgen. **A Crise de Legitimação no Capitalismo Tardio**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1980.

_____. **Mudança Estrutural da Esfera Pública**: Investigações quanto a uma Categoria da Sociedade Burguesa. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

_____. **Passado como Futuro**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1993.

HÖFLING, Eloisa de Mattos. Estado e Políticas (Públicas) Sociais. *In* **Caderno CEDES** vol.21no.55, Campinas: Nov. 2001.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**: 1936 – Rio de Janeiro: José Olympio (25ª impressão em 1993 – José Olympio) – Edição comemorativa – 70 anos – Companhia das Letras.

IPECE. **Indicadores Sociais do Ceará 2012**. IPECE, 2014.

JÚNIOR, Caio Prado. **Formação do Brasil Contemporâneo**: 1942; História Econômica do Brasil: 1945 (46ª impressão – Editora Brasiliense).

KUHN, Thomas S. **A estrutura das revoluções científicas**. São Paulo: Perspectiva, 2009. Cap. 1 e 2 (pp. 29-55); cap. 9 (pp. 146-171) e posfácio (pp. 217-254).

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

MILLS, Charles Wright. **A imaginação sociológica**. 6ª edição. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1982.

MOREIRA, Carlos Américo Leite; ALMEIDA, Agamenon Tavares. **A dinâmica do investimento direto estrangeiro no Brasil em meio a crise econômica mundial e impactos sobre a conta de transações correntes**. Fortaleza: 2012.

_____. Notas de aula. Disciplina: **História Social e Econômica do Brasil**, 2012b.

_____. **Comentários na Banca de Qualificação**, 2014.

MORIN, Edgar (org.). **A religação dos saberes**: o desafio do século XXI. 3ª edição. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

MOTA, Luís Filipe de Oliveira. **Implementação de políticas públicas em quadros de public governance** – colaboração inter-organizacional como factor-chave: o caso dos centros novas oportunidades do distrito de Lisboa. Dissertação acessada em 14/03/2015: www.repository.utl.pt/bitstream/10400.5/3016/2/dissertacao_Luis_Mota.pdf. Lisboa, 2010.

PAULANI, Leda Maria. Para Leda Paulani, mídia e mercado fazem “terrorismo econômico”. Entrevista a Bruno Pavan. **Brasil de Fato**, 05 de novembro de 2014: <http://brasildefato.com.br/node/30418>. Acessado em 15 de janeiro de 2015.

_____. A dependência Redobrada. **Le Monde Diplomatic**, 03 de agosto de 2012a.

_____. A inserção da economia brasileira no cenário mundial: uma reflexão sobre a situação atual á luz da História. **Boletim de economia e Política Internacional**. Número 10. IPEA. Abril/junho, 2012b.

_____. Brasil Delivery: A Política Econômica do Governo Lula. *In* **Revista de Economia Política**, vol. 23, nº 4 (92), outubro-dezembro/2003.

Participa Fortaleza: página virtual do OP 2013. Disponível em: no sítio virtual de relacionamentos “facebook”. Acesso em: 10, mai. 2013.

PIRES, Valdemir. **Orçamento Participativo**: o que é, para que serve, como se faz. São Paulo: Editora Manole Ltda., 2001.

RODRIGUES, Léa C. Avaliação de políticas públicas no Brasil: antecedentes, cenário atual e perspectivas. PRADO, Edna Cristina e DIÓGENES, Elione Maria Nogueira (org.). **Avaliação de políticas públicas**: entre Educação & Gestão Escolar. Maceió: EDFAL, 2011.

_____. Propostas para uma avaliação em profundidade de políticas públicas sociais. **Aval – Revista de Avaliação de Políticas Públicas**. UFC, nº 1, 2008, pp. 7-15.

RODRIGUES, Martha Assupção. Políticas públicas. *In*: **Folha Explica**. São Paulo: Publifolha, 2010.

SAAD-FILHO, Alfredo; MORAIS, Lecio. Da economia política à política econômica: o novo-desenvolvimentismo e o governo Lula. *In* **Revista de Economia Política**, vol. 31, nº 4 (124), pp. 507-527, outubro-dezembro/2011.

SADER, Emir. Esfera pública X esfera mercantil. **Revista Caros Amigos**, Ano XV, nº 167/2011. p.42. 28/02/2011.

_____. O Estado como alavanca estratégica. **Revista Caros Amigos**, Ano XV, nº 174/2011. p.43. 13/09/2011.

_____. A democratização do Estado. **Carta Maior**: 17 de novembro de 2012.

SALES, Teresa. **Raízes da Desigualdade Social na Cultura Política Brasileira**. Artigo parte do primeiro capítulo da tese de livre-docência defendida na Unicamp em maio de 1993, "Trama das desigualdades, drama da pobreza no Brasil".

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Um Discurso sobre as Ciências**. 12ª edição. Porto: Edições Afrontamentos, 2001.

_____. **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Porto: Edições Afrontamento, 2003.

_____. O regresso do Estado? **Revista Visão**. Artigo publicado em 16 de março de 2006.

_____. **Renovar a teoria crítica e reinventar a emancipação social**. São Paulo: Boitempo, 2007.

_____. **A gramática do tempo**: para uma nova cultura política. 3ª edição. São Paulo: Cortez, 2010.

_____. O estado social - estado providência e de bem-estar. **Diário de Notícias** – 29 /12/2012.

SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. **Introdução: para ampliar o cânone democrático**. Artigo disponível na internet:<http://www.ces.uc.pt/emancipa/research/pt/ft/introdemo.html> acessado em 05/03/2015. Coimbra: Centro de Estudos Sociais Laboratório Associado à Universidade de Coimbra, 2001.

SANTOS, Boaventura de Sousa; CHAUÍ, Marilena. **Direitos Humanos, democracia e desenvolvimento**. São Paulo: Cortez, 2013.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. Avaliação de políticas e programas sociais: uma reflexão sobre o conteúdo teórico e metodológico da pesquisa avaliativa. SILVA, Maria Ozanira da Silva e (org.). **Pesquisa avaliativa**: aspectos teórico-metodológicos. São Paulo: Veras Editora. São Luís: GAEPP, 2008, pp. 88-177.

_____. **Construindo uma abordagem participativa para avaliação de políticas e programas sociais**. Texto preparado para apresentação no Congress of the Latin American Studies Association, Rio de Janeiro, Brasil, junho, 11 a 14 de 2009.

SOBRINHO, José Dias. Avaliação ética e política em função da educação como direito público ou como mercadoria? *In Educação e Sociedade*. Campinas, vol. 25, n. 88, p. 703-725, Especial - Out. 2004.

SOUSA, Fernando J. Pires de. **As teorias da economia internacional**. Nota de aula do curso de Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas - UFC, 2010.

_____. **Políticas sociais e teorias sobre o Estado**. Nota de aula do curso de Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas - UFC, 2012.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. *In Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, pp. 20-45.

SOUTO, Vanda. **Participação popular e cultura política em Fortaleza**. Fortaleza: Expressão Gráfica e Editora, 2013. 150p.

_____. **Orçamento participativo em Fortaleza/CE**: construção de uma nova cultura política? (Gestão: PT – 2005 a 2008 e de 2009 a 2012). Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) Universidade Estadual Paulista, Marília: Faculdade de Filosofia e Ciências, 2012.

TOCQUEVILLE, Alexis de. **Democracia na América**. São Paulo: Editora Nacional, 1969.

VASCONCELOS, Rejane Batista. **Os mistérios de uma mercadoria singular**: desvelando o caráter mercantil da Violência. Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal do Ceará, 2010.

VELHO, Gilberto. Observando o familiar. In: **A aventura sociológica**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978.

VERNANT, Jean-Pierre. **Origens do pensamento grego**. São Paulo: Difel, 1981.

WEBER, Max. **Metodologia das Ciências Sociais**. São Paulo: Cortez, 2001.

WOOD, Ellen Meiksins. As Origens Agrárias do Capitalismo. In **Monthly Review**, vol. 50, n. 3, julho/agosto de 1998.

_____. Estado, democracia e globalização. In: Boron, Atilio A.; Amadeo, Javier; Gonzalez, Sabrina. **A teoria marxista hoje**: Problemas e perspectivas: 2007.

_____. **Democracia contra capitalismo**: a renovação do materialismo histórico. São Paulo: Boitempo, 2011.

_____. **O império do capital**. São Paulo: Boitempo, 2014.