



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
CENTRO DE HUMANIDADES
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
CURSO DE CIÊNCIAS SOCIAIS

FRANCISCO EDSON BARBOSA MARQUES

**MOVIMENTOS SOCIAIS URBANOS NO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO:
ENTRE A PARTICIPAÇÃO POPULAR E O CLIENTELISMO-ELEITORAL**



FORTALEZA
2011

FRANCISCO EDSON BARBOSA MARQUES

**MOVIMENTOS SOCIAIS URBANOS NO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: ENTRE A
PARTICIPAÇÃO POPULAR E O CLIENTELISMO-ELEITORAL**

Monografia submetida à Coordenação do Curso de Graduação em Ciências Sociais, da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para obtenção do grau de bacharel em Ciências Sociais.

Orientadora: Professora Dra. Linda Maria de Pontes Gondim

FORTALEZA
2011

FRANCISCO EDSON BARBOSA MARQUES

MOVIMENTOS SOCIAIS URBANOS NO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: ENTRE A PARTICIPAÇÃO POPULAR E O CLIENTELISMO-ELEITORAL

Monografia submetida à Coordenação do Curso de Graduação em Ciências Sociais, da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Ciências Sociais.

Aprovada em/...../.....

BANCA EXAMINADORA

.....
Professora Orientadora: Dra. Linda Maria de Pontes Gondim
Departamento de Ciências Sociais - Universidade Federal do Ceara (UFC)

.....
Professora Dra. Danyelle Nilin Gonçalves
Departamento de Ciências Sociais - Universidade Federal do Ceara (UFC)

.....
Professor Ms. José Estevão Machado Arcanjo
Departamento de Ciências Sociais - Universidade Federal do Ceara (UFC)

A Jeanne, Zenaide e Vitória.

RESUMO

A presente monografia investiga as práticas políticas integrantes dos chamados Movimentos Sociais Urbanos, na sua maioria, líderes comunitários, que participaram como delegados e conselheiros do Orçamento Participativo de Fortaleza, entre os anos de 2005 e 2008, tendo em vista identificar as formas de participação no OP, as suas representações sobre a disputa política pelos investimentos públicos, as suas práticas de clientelismo–eleitoral, e os discursos legitimadores que utilizam para estas quando não tem as suas demandas atendidas pelo OP.

Palavras-chave: Movimentos Sociais Urbanos. Orçamento Participativo. Clientelismo-eleitoral.

SUMÁRIO

	PG
INTRODUÇÃO _____	08
CAPÍTULO I – MOVIMENTOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS PARTICIPATIVAS NO BRASIL: O CONTEXTO POLITICO DO SURGIMENTO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO (OP) _____	14
1.1 Os movimentos sociais no Brasil _____	14
1.2 O surgimento do orçamento participativo no Brasil _____	18
1.2.1 Aspectos técnicos do orçamento público _____	19
1.2.2 O OP de Porto Alegre como experiência paradigmática _____	20
CAPÍTULO II – MOVIMENTOS SOCIAIS URBANOS E ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM FORTALEZA: DAS REIVINDICAÇÕES PONTUAIS À PARTICIPAÇÃO NA GESTÃO PÚBLICA _____	25
2.1 Um breve relato sócio-histórico _____	26
2.2 Estado e MSUs em Fortaleza _____	28
2.2.1 MSUs nas décadas de 1960 e 1970: primórdios da organização _____	28
2.2.2 Década de 1980: organização e conflitos nos MSUs de Fortaleza _____	31
2.2.3 Fortaleza da década de 1990: uma cidade sendo remodelada _____	34
2.3 Orçamento participativo em Fortaleza _____	36
2.3.1 PPA participativo: projeto piloto e um novo instrumento de democracia participativa _____	37
2.3.2 OP em Fortaleza: formatos e experiências _____	38
2.3.3 Processos decisórios no OP: instâncias de deliberação e acompanhamento _____	43
CAPÍTULO III – ORÇAMENTO PATICIPATIVO E ELEIÇÕES: IDENTIDADE, HABITUS E REPRESENTAÇÕES SOBRE A POLÍTICA _____	48
3.1 Caracterização dos informantes _____	48
3.2 Identidade e representação política _____	49
3.2.1 Discurso político, construção de identidade e disputa eleitoral _____	49
3.2.2 Corrida eleitoral: as estratégias e as relações de (in)fidelidade partidária _____	53
3.3 Velha política e velhos políticos: habitus, e disputas por legitimidade _____	56
3.3.1 Práticas políticas estabelecidas: o clientelismo como habitus eleitoral _____	58
3.3.2 Vereadores versus OP: competição pela competência? _____	62
3.4 MSUs na gestão pública: mudança na cultura política ou a eficiência dos velhos hábitos? _____	67
3.4.1 Formação política para uma nova cultura política _____	67
3.4.2 Muitas demandas e baixa execução: um problema recorrente _____	70
3.4.3 Liderança e legitimidade ameaçadas: a imagem política após a participação no OP _____	73
3.4.4 E agora, José? Mudança política ou reafirmação das velhas práticas? _____	76

CONCLUSÃO _____	81
REFERÊNCIAS _____	87
ANEXOS _____	91
ANEXO A – ROTEIRO PARA AS ENTREVISTAS COM OS DELEGADOS DO OP _____	91
ANEXO B – REGIMENTO INTERNO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO _____	92
ANEXO C – IMAGENS DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO _____	100
ANEXO D – NÚMEROS DA PARTICIPAÇÃO _____	102

INTRODUÇÃO

O Orçamento Participativo (OP) é um mecanismo governamental que permite aos cidadãos influenciar ou decidir sobre o orçamento de uma cidade ou de um estado. Trata-se de uma política pública participativa que ganhou maior visibilidade durante a gestão de Olívio Dutra (PT) à frente da Prefeitura de Porto Alegre-RS, (1989 a 1992) e que surgiu como reivindicação dos movimentos sociais daquela cidade, em especial, a União das Associações de Moradores de Porto Alegre – UAMPA (AVRITZER, 2003, p.574).

O OP é hoje uma das políticas públicas brasileiras mais conhecidas internacionalmente, chegando inclusive a ser implantada em cidades de outros países da América Latina (Montevideu no Uruguai, Córdoba na Argentina) e da Europa (Saint-Dennis na França). (AVRITZER; NAVARRO, 2003, p.13). Recebeu o reconhecimento da Organização das Nações Unidas – ONU como "Prática Bem Sucedida de Gestão Local", em 1996, na Conferência de Istambul - Habitat II e foi escolhida como uma das 42 melhores práticas de gestão urbana no mundo. (GENRO; SOUZA, 2001, p.74)

A partir de 2005, com a chegada do Partido dos Trabalhadores ao comando da Prefeitura Municipal de Fortaleza (PMF), na gestão da prefeita Luizianne Lins, a cidade também pode conhecer de perto este mecanismo governamental. Assim, a cidade de Fortaleza, que desde a década de 1960 havia presenciado conflitos políticos dos mais diversos tipos entre os movimentos sociais urbanos (MSUs) e o Estado, teria agora uma ferramenta de co-gestão de políticas públicas. Isto não significa dizer que os conflitos políticos entre estes dois agentes tenham cessado, mas que a implantação do OP só pode ser entendida quando se consideram as mudanças no tipo de relacionamento entre o Estado e os MSUs. Desde a emergência destes movimentos, em fins da década de 1970¹, este relacionamento era pautado pelas reivindicações por bens de consumo coletivos – habitação, transporte, saneamento etc. – a serem providos pelo Estado. Face ao caráter autoritário deste e à falta de equidade dos investimentos públicos, predominavam os enfrentamentos, com grandes manifestações. As organizações que

¹ O marco da constituição dos MSUs em Fortaleza foi a resistência à remoção da favela da José Bastos, em 1978, como será visto no Capítulo II. A "marcha do Pirambu", realizada em 1962, foi um evento precursor, que, no entanto, não teve continuidade devido à repressão da ditadura militar.

se formaram nesses conflitos preocupavam-se com a autonomia, assumindo uma postura “de costas para o estado” (BRAGA; BARREIRA, 1991). Já na década de 1980, com o processo de abertura democrática vivido no país, a relação entre Estado e MSUs passa a ser mais próxima através de diversos programas e projetos de políticas públicas, ditos “participativos”.

Na década de 1990, essa colaboração se intensifica. Por um lado, a política neoliberal restringia os investimentos públicos, fomentando apenas algumas políticas compensatórias. Nesse contexto, o Estado financiava organizações da sociedade civil, como associações de bairro e organizações não-governamentais (ONG’s), para executar programas em algumas áreas como habitação (caso dos mutirões e outros projetos pontuais). Ao mesmo tempo, governos de partidos de esquerda, especialmente prefeituras ocupadas por membros do PT, buscavam dar um sentido diferente à participação popular na gestão pública, encarando-a como instrumento de democratização e de políticas mais equitativas. É nessa perspectiva que se iniciam as experiências de orçamento participativo, as quais irão se multiplicar na primeira década do segundo milênio.

A escolha deste tema para a presente pesquisa ocorreu durante o primeiro período em que trabalhei na Coordenadoria do Orçamento Participativo (de abril de 2005 a outubro de 2007), setor ligado à Secretaria de Planejamento e Orçamento – SEPLA – da Prefeitura Municipal de Fortaleza – PMF, responsável pela organização e manutenção do processo do OP. Dois motivos interligados me levaram a trabalhar nesse órgão. O primeiro foi a minha militância na Democracia Socialista – DS, corrente interna do Partido dos Trabalhadores (PT)², a qual me levou a participar ativamente da campanha da candidata à Prefeitura de Fortaleza em 2004, Luizianne Lins (PT), também pertencente à DS. O segundo motivo da minha inserção na Coordenadoria do OP foi minha participação, após a vitória da referida candidata, e durante o período de transição de governo, em um grupo de estudo sobre o Orçamento Participativo, organizado pela Coordenação Estadual da Democracia Socialista. O trabalho deste Grupo de Estudo era apresentar à Prefeita eleita uma proposta de modelo de OP para a

² Fui militante da Democracia Socialista de julho de 2001 a setembro de 2005. Preferi deixar a sigla partidária porque tinha questionamentos em relação à condução da política interna no PT e outras divergências políticas em relação ao primeiro mandato do governo Lula (2003 a 2006).

cidade. Foi decidido por Luizianne Lins e pela Coordenação Estadual da DS, que as pessoas que compuseram este Grupo deveriam ficar como responsáveis por iniciar a implantação da experiência na cidade.

Inserido no cotidiano que envolvia todo o trabalho de organização desta política pública, pude realizar uma espécie de “participação observante” (DURHAM, 1986, p.27) dos diversos atores sociais que compõem o campo de disputas sobre os significados dos programas participativos. Pude também, observar de perto a competição política pelo investimento dos recursos públicos municipais entre os três agentes envolvidos neste processo: o poder executivo municipal, através da atuação de suas secretarias e órgãos da administração direta e indireta; o poder legislativo municipal, por meio de emendas parlamentares dos vereadores para que se executassem obras e serviços em áreas do seu interesse; e setores da sociedade civil envolvidos no processo do OP: líderes comunitários, em sua grande maioria, e participantes de movimentos sociais urbanos que reivindicam maior poder de deliberação frente às políticas públicas.

Durante meu segundo período de trabalho na Coordenadoria do OP, de fevereiro a outubro de 2009, procedi a elaboração do objeto de pesquisa para minha monografia de graduação em Ciências Sociais. Meu ponto de partida foi a percepção dos posicionamentos críticos dos conselheiros e delegados do OP em relação aos vereadores de Fortaleza. Chamava a atenção nesses posicionamentos o não-reconhecimento; por parte dos conselheiros e delegados, da legitimidade dos vereadores para decidir sobre os investimentos dos recursos públicos municipais. Nas reuniões do Conselho do Orçamento Participativo (COP), seus discursos sobre ética e representação de interesses individuais e coletivos eram recorrentes.

Percebi também que técnicos e dirigentes da PMF conferiam maior legitimidade aos conselheiros e delegados, em detrimento dos vereadores. Um exemplo disso é que durante a inauguração de obras demandadas dentro do processo do OP, os conselheiros e delegados da região, que em sua maioria, eram líderes de associações comunitárias de bairros onde a obra estava sendo instalada, subiam ao palanque juntamente com os Secretários e Técnicos da PMF para inaugurarem a obra. Antes do OP, tal posição cabia ao “vereador do bairro” e aos seus cabos eleitorais. Com a nova postura, a PMF destacava a atuação dos líderes comunitários dentro do OP, como

forma de divulgar o novo processo de tomada de decisões sobre a alocação dos investimentos públicos. As obras não seriam mais tratadas como resultado do trabalho político do vereador, ou da atuação de técnicos da PMF, mas sim, como fruto da participação da população, que solicitava as obras, e do trabalho dos líderes comunitários para que estas obras pudessem ser realmente efetivadas. Não é difícil perceber que este novo processo de inauguração das obras poderia conferir maior notoriedade e legitimidade aos líderes comunitários. Portanto, veio um primeiro questionamento sobre este novo cenário: como será que os líderes comunitários utilizavam esta maior notoriedade e legitimidade?

Interessante observar que, apesar daquelas críticas aos posicionamentos dos vereadores, alguns líderes comunitários utilizavam a notoriedade política conferida a eles pelo processo do OP para repetir o mesmo tipo de discurso, ou seja, o discurso paternalista de representante legítimo da vontade do povo:

[...] O delegado vai reproduzir nesse momento **[breve pausa]** 'Essa é uma vitória que teve a minha participação muito forte. Essa obra é minha! Isso aqui foi eu que trouxe para a comunidade. Isso aqui foi eu que fiz.' **Então, é uma reprodução total do discurso do vereador, do modo tradicional, do coronel da comunidade.** (Coordenadora do OP, em setembro de 2009. Grifos meus)

Baseado nestas percepções, da notoriedade política em que os líderes eram colocados, da crítica à legitimidade do papel do vereador e ao mesmo tempo a reprodução dos discursos deste, veio um segundo questionamento: será que os conselheiros e delegados do OP lançavam mão da notoriedade que o processo lhes conferia, para se auto-promoverem e disputarem eleições para cargos no legislativo municipal?

Uma vez definida essa questão norteadora da investigação, realizei um levantamento exploratório para escolher uma dentre as seis Secretarias Executivas Regionais de Fortaleza para campo da pesquisa, considerando os critérios de relevância e exequibilidade. A área da Secretaria Executiva Regional V (SER V)³ foi a escolhida por ser a mais populosa de Fortaleza e apresentar bons índices de

³ A Secretaria Executiva Regional V – SER V, assim como as outras cinco SER's da cidade, foi criada através da Lei 8.000 de 29 de janeiro de 1997. Ela compreende 16 bairros da cidade de Fortaleza. São eles: Conjunto Ceará, Siqueira, Mondubim, Conjunto José Walter, Granja Lisboa, Granja Portugal, Bom Jardim, Genibaú, Canindezinho, Vila Manoel Sátiro, Parque São José, Parque Santa Rosa, Maraponga, Jardim Cearense, Conjunto Esperança e Presidente Vargas.

participação nas Assembléias do OP, evidenciados pelo grande número de participantes no OP durante o período de 2005 a 2008, conforme mostra a Tabela 1:

**Tabela 1 – Quantidade de Participantes das Assembléias Territoriais
2005 a 2008**

SER	ANO				TOTAL	%
	2005	2006	2007	2008		
I	1.022	3.381	2.280	2.475	9.158	15,9
II	461	2.076	1.863	1.592	5.992	10,4
III	857	1.697	1.140	2.015	5.709	9,9
IV	420	1.586	1.169	1.102	4.277	7,4
V	1.668	4.922	4.531	3.051	14.172	24,6
VI	1.956	6.711	5.988	3.740	18.395	31,9
TOTAL	6.384	20.373	16.971	13.975	57.703	100,00

Fonte: Coordenadoria do OP, 2010.

Além disto, a localização da SER V facilitaria os deslocamentos do pesquisador, que reside em um bairro situado na área pertencente à SER V como a mais próxima à sua casa – o que contribuiria para tornar a pesquisa exequível no tempo disponível para a sua realização.

Os procedimentos da investigação incluíram: levantamento bibliográfico e documental; coleta de dados quantitativos sobre o OP; e trabalho de campo, compreendendo entrevistas com alguns atores do processo do OP. Foram feitas seis entrevistas, entre setembro de 2009 e janeiro de 2010, das quais, a primeira foi uma entrevista aberta e as demais, semi-estruturadas (ver Roteiro em anexo).

A primeira entrevistada foi uma técnica da PMF, que até então era a Coordenadora do Orçamento Participativo da Cidade de Fortaleza. Os outros cinco informantes são ou foram delegados(as) ou conselheiros(as) do Orçamento

Participativo. Uma caracterização mais detalhada dos entrevistados é apresentada no Capítulo III.

Esta monografia divide-se em três capítulos, além desta introdução. O primeiro capítulo apresenta um resumo histórico das relações entre o Estado brasileiro e os Movimentos Sociais Urbanos no país, e o contexto político que propiciou o aparecimento do Orçamento Participativo. O segundo capítulo aborda o caso dos MSUs em Fortaleza e as mudanças nos posicionamentos na relação destes com o Estado, além de tratar especificamente sobre o OP de Fortaleza. Já o terceiro e último capítulo, onde são analisados os dados colhidos no campo da pesquisa, analisa as práticas políticas dos delegados e conselheiros do OP de Fortaleza, tentando identificar possíveis vínculos entre suas atuações dentro da experiência e sua participação na política eleitoral.

CAPÍTULO I – MOVIMENTOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS PARTICIPATIVAS NO BRASIL: O CONTEXTO POLITICO DO SURGIMENTO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO (OP)

1.1 Os movimentos sociais no Brasil

Segundo Albuquerque (2004), a partir da década de 1990 ocorreu a “generalização do discurso da participação”, adotado pelos mais diversos atores sociais: movimentos sociais, ONG’s, filantropia empresarial, governos, partidos políticos, agências multilaterais etc. Para a autora, essa generalização envolve uma disputa entre determinadas concepções e significados, das quais a autora se propõe a fazer uma reconstrução histórica de sua aplicação e significado.

Albuquerque critica afirmações como a de Carvalho (1987) segundo a qual, “o nosso povo assistiu bestializado à proclamação da República” (CARVALHO, 1987 apud ALBUQUERQUE, 2004, p.16). Para ela, a atitude não corresponde à realidade, mas a um discurso que desqualifica a cultura e as formas de participação social do povo brasileiro. E completa:

Mesmo reprimida como caso de polícia, ocupando apenas as páginas policiais dos periódicos, a participação popular sempre existiu. Desde que existem grupos sociais excluídos que se manifestam e demandam ações ou políticas governamentais. (ALBUQUERQUE, 2004, p.16).

As movimentações políticas reivindicatórias são formas de participação popular que se diferenciam quanto às questões que são reivindicadas, quanto às ações políticas tomadas, quanto a seus atores sociais e quanto à maior ou menor abertura ao diálogo para a negociação com o governo. A autora menciona como exemplos alguns dos primeiros movimentos de resistência no Brasil de origem indígena e negra: a Confederação dos Tamoios e os Quilombos, passando pelos movimentos camponeses “messiânicos”, como Canudos, as lutas abolicionistas e as revoltas urbanas contra a carestia e contra a vacina antivariólica etc. Contudo, somente no século XX, com a formação movimento operário inspirado pelos anarquistas e socialistas, pode-se identificar no país aquilo que viria a ser chamado de movimentos sociais. Da década de 1930 até a década de 1960, eles sofreram forte pressão no sentido de serem cooptados pelos partidos políticos, por parlamentares e pelo governo. A ideia era controlar esses

movimentos e fazer com que submetessem a sua ação política a interesses externos, engendrando relações de clientelismo, que já eram bastante enraizadas na tradição política brasileira (GONDIM, 1998).

Apesar disso, a década de 1960 é marcada por uma movimentação política que reivindicava as chamadas “reformas de base”, apoiadas pelas ligas Camponesas, por partidos políticos e pelos sindicatos. A instauração da ditadura militar, em 1964, que cassou direitos civis e políticos e reprimiu pesadamente a oposição, não se deu sem conflitos políticos, que continuaram ao longo dos governos autoritários. Estes tiveram que enfrentar a resistência “dos movimentos sociais, especialmente do movimento estudantil e dos grupos que optam pela luta armada, pelas guerrilhas urbanas e camponesas, inspirados pelas Revoluções Cubana e Chinesa”. (ALBUQUERQUE, 2004, p.17).

A década de 1970 seria marcada por um forte crescimento econômico, mas também, pela emergência de novas demandas sociais. No entanto, o Estado controlado pelos militares fechou os canais de diálogo com a sociedade civil, até mesmo com aqueles que se dedicavam a práticas clientelistas. Em contrapartida, surgiram movimentos e organizações para expressar as demandas sociais em espaços alternativos aos lugares convencionais do fazer político (partidos, parlamentos, sindicatos). Nas palavras de Albuquerque (2004),

Na ausência de espaços legítimos de negociação de conflitos, o cotidiano, a música, o cinema, o local de moradia, a periferia, o gênero, a raça tornam-se questões públicas, lugares de ação política, constituindo sujeitos com identidades e formas de organização diferentes daquelas dos sindicatos e do partido. (ALBUQUERQUE, 2004, p.18).

Na década de 1970 novas matrizes discursivas no que diz respeito ao papel dos atores sociais para a transformação da sociedade, tem fundamental importância na constituição de novos sujeitos históricos. Tais matrizes discursivas renovaram-se devido a algumas derrotas sofridas no campo político, inclusive no campo político-militar, de propostas como a luta armada. Uma das características principais do novo discurso era que a ação política legítima não era aquela guiada por uma vanguarda intelectual; novos sujeitos vindos dos mais variados espaços sociais tinham legitimidade para atuar politicamente. A “educação popular”, através da teoria do pedagogo Paulo Freire, é uma das grandes responsáveis por estas mudanças nas matrizes discursivas:

Afirmando a reciprocidade entre educador e educando, a educação popular abre lugar para a elaboração coletiva e a crítica da vida individual e social das classes populares, constituindo espaços onde se dessacralizam hierarquias e autoridades, onde se constroem conhecimentos coletivamente, onde se elaboram conjuntamente projetos de transformação social, processos que levam estes setores, excluídos da agenda “pública”, a ocupá-las, possibilitando a constituição de uma esfera pública. (ALBUQUERQUE, 2004, p.18-19)

Tão importante quanto a educação popular na constituição dos novos movimentos que emergem na cena pública, é a atuação da Igreja Católica, após uma mudança na visão eclesial sobre como se dá o desenvolvimento social. Até então, este era visto como fruto da ação do Estado; a Teologia da Libertação colocou como central a participação do povo.

Têm-se então, nas décadas de 1970 e 1980, uma fase de emergência dos “novos movimentos sociais” – movimentos que se organizam como espaços de ação para reivindicações sociais e recusam-se a ter o mesmo tipo de relação com o Estado que seus antecessores:

Esses novos sujeitos constroem uma vigorosa cultura participativa e autônoma, multiplicando-se por todo o país e constituindo uma vasta teia de organizações populares que se mobilizam em torno da conquista, da garantia e ampliação dos direitos, tanto os relativos ao trabalho como melhoria das condições de vida no meio urbano e rural, ampliando a sua agenda para a luta contra as mais diversas discriminações, como as de gênero e de raça. (ALBUQUERQUE, 2004, p.20)

Nos anos 80, ocorrem as articulações de movimentos sociais em todos os níveis territoriais, municipal, estadual e nacional, envolvendo desde “clubes de mães” e associações de bairros, a movimentos mais amplos como a campanha pela anistia e o “novo sindicalismo” (SADER, 1995). Foram essas articulações que deram origem à fundação da Central Única dos Trabalhadores – CUT, e ao Partido dos Trabalhadores – PT (SADER, 1995).

Durante o processo constituinte, iniciado em 1987, os movimentos sociais continuaram a se mobilizar pela aprovação de reivindicações antigas, que neste momento, foram sistematizadas para serem incorporadas à Constituição Federal. “O símbolo mais significativo do reconhecimento que os novos sujeitos adquiriram, foi a aprovação do texto do artigo 1º, da Constituição de 1988” (ALBUQUERQUE, 2004,

p.21) que consagrou a participação direta como forma de exercício do poder democrático⁴.

Na avaliação da autora supracitada,

O processo constituinte e o amplo movimento de 'Participação Popular na Constituinte', que elaborou emendas populares à Constituição e coletou subscrições em todo o país, marcam este momento de inflexão e uma nova fase dos movimentos sociais. É o momento em que as experiências da 'fase' anterior, predominantemente reivindicativa, são sistematizadas e traduzidas em propostas políticas mais elaboradas e levadas aos novos canais institucionais conquistados, como a própria iniciativa popular de lei que permitiu as emendas constituintes. (ALBUQUERQUE, 2004, p.21)

A partir da Constituição de 1988, com a definição das leis que garantiam participação direta na elaboração de leis, os movimentos sociais adquiriram direito a participar da gestão da pública. E ao longo da década de 1990, passaram a se articular não só para garantir os direitos recém conquistados, mas para poder ampliá-los e participar da redefinição e efetivação destes direitos, com isso, participando ativamente da “invenção de uma nova sociedade” (DAGNINO, 1994 apud ALBUQUERQUE, 2004, p.22).

Nesse processo merece destaque a Emenda Popular pela Reforma Urbana, que articulou diversos atores sociais (associações profissionais, movimentos sociais, ONG's etc.) que lutavam por um amplo conjunto diversificado de reivindicações (habitação, saneamento, transporte etc), que, por sua vez, colocavam-se no debate sobre “o direito à cidade”. Segundo Albuquerque, o trabalho destes atores trouxe a público “[...] uma nova visão sobre a produção social da cidade” (ALBUQUERQUE, 2004, p.22). Um dos resultados foi a inclusão na Constituição Federal de 1988 de um capítulo inédito sobre a questão urbana, o qual estabelecia o planejamento e a gestão participativa das políticas públicas. A carta constitucional também incorporou outros mecanismos de co-gestão das políticas públicas, como conselhos setoriais em áreas marcadas tradicionalmente pelo paternalismo ou pelo clientelismo, como a assistência social e o atendimento ao menor. Com a aprovação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOA)⁵ e do Estatuto

⁴ Segundo o Artigo 1º da Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988: “Todo poder emana do povo, que o exerce indiretamente, através dos seus representantes eleitos, ou diretamente, nos termos desta constituição.”

⁵ Lei Nº 8.742 de 7 de dezembro de 1993, ou Lei Orgânica da Assistência Social.

da Criança e do Adolescente (ECA)⁶, as políticas públicas destas áreas foram redefinidas de modo mais universal e democrático. Além disso, também ficariam submetidas ao controle social exercido pelos movimentos sociais e pelas entidades profissionais.

Para Dagnino (2002) os anos de 1990 são, inicialmente, caracterizados como a revitalização da sociedade civil, o que pode ser identificado com o aumento do associativismo, a emergência de movimentos sociais organizados, a reorganização partidária e a própria democratização do Estado. As novas relações decorrentes desses processos, posteriores às práticas de resistência à ditadura militar, são apresentadas como uma postura de negociação assentada na possibilidade de uma atuação conjunta, expressa paradigmaticamente na bandeira da participação da sociedade civil. Assim, a grande novidade da década de 1990 residiria na possibilidade de “encontros” entre o Estado e a sociedade civil. Nesse contexto adquirem centralidade as confluências e disputas em torno do que se entende por democratização.

Ainda conforme Dagnino (2002), os espaços públicos criados pela tensão e pelo conflito, caracterizam momentos e práticas que se diferenciam em sua eficácia democratizante conforme a maior ou menor proximidade entre os projetos políticos que permeiam as relações entre Estado e sociedade civil. Para além de toda naturalização ou redução do caráter desse relacionamento, a autora afirma a natureza histórica e, por conseqüência, política que lhe é constitutiva. Dessa forma, a trajetória da democracia evidencia que o processo de construção do espaço público não é linear, mas contraditório e fragmentado (DAGNINO, 2002).

1.2 O surgimento do orçamento participativo no Brasil

A emergência do orçamento participativo coaduna-se com as reivindicações de movimentos sociais do Brasil que, a partir de meados da década de 1970, levaram a efeito uma forte mobilização para garantir maior participação nas decisões sobre políticas públicas (ALBUQUERQUE, 2004; AVRITZER, 2003). Antes de iniciar a

⁶ O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) foi criado através Lei Nº 8.069, de 13 de julho de 1990.

discussão sobre esse novo mecanismo participativo, é pertinente uma breve descrição dos aspectos técnicos do orçamento público.

1.2.1 Aspectos técnicos do orçamento público

Os instrumentos de planejamento dos gastos públicos, de acordo com a Constituição Federal, a Constituição Estadual e a Lei Orgânica do Município de Fortaleza, são: o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais. Tais instrumentos são estabelecidos mediante leis de iniciativa do Poder Executivo. O Plano Plurianual (PPA) estabelece “as diretrizes, objetivos e metas da administração pública municipal direta e indireta” compreendendo programas para as ações do governo de forma regionalizada. O PPA é elaborado no primeiro ano de uma gestão e tem prazo de quatro anos⁷. Portanto, termina somente no final do primeiro ano do governo subsequente. A Lei de diretrizes Orçamentárias (LDO), elaborada anualmente, define prioridades para o uso dos recursos públicos no ano seguinte. Além disto, apresenta, para o exercício financeiro subsequente, diversos dispositivos como: previsão de receitas e despesas; critérios para a distribuição setorial e regional dos recursos financeiros municipais; diretrizes para a política de pessoal; e ajustes do plano plurianual para adaptá-los a eventuais mudanças da situação econômica e social do município. É a LDO que define “as orientações do planejamento para a elaboração e execução das normas da lei orçamentária anual.”⁸. Esta última discrimina as ações e projetos nos quais serão investidos os recursos públicos para o mesmo período da LDO. A LDO e a LOA, de cada ano, têm que estar concordantes com aquilo que foi definido primeiramente no PPA.

A Lei Orçamentária Anual – LOA, basicamente, é dividida entre receitas e despesas. Compõem a receita os “recursos auferidos na gestão, a serem computados na apuração do resultado do exercício, desdobrados nas categorias econômicas de correntes e de capital.” (BRASIL. RECEITA FEDERAL, 2011). As receitas correntes são aquelas que “[...] apenas aumentam o patrimônio não duradouro do Estado, isto é, que se esgotam dentro do período anual. São os casos, por exemplo, das receitas dos

⁷ Conforme Artigo 165 da Constituição Federal de 1988 e o Artigo 144 da Lei Orgânica do Município de Fortaleza.

⁸ Conforme o Inciso V, do § 4º do art.173 da Lei Orgânica do Município de Fortaleza.

impostos que, por se extinguirem no decurso da execução orçamentária, têm, por isso, de serem elaborados todos os anos.” Já as receitas de capital “[...] alteram o patrimônio duradouro do estado, como, por exemplo, aquelas provenientes da observância de um período ou do produto de um empréstimo contraído pelo estado a longo prazo”.

Já as despesas, podem ser classificadas como despesas correntes, de custeio e de capital. As primeiras dizem respeito à manutenção de equipamentos e ao funcionamento dos órgãos público. As despesas de custeio são aquelas “[...] necessárias à prestação de serviços e à manutenção da ação da administração como, por exemplo, o pagamento de pessoal, de material de consumo e a contratação de serviços de terceiros.” Finalmente, as despesas de capital são aquelas “[...] realizadas com o propósito de formar e/ou adquirir ativos reais, abrangendo, entre outras ações, o planejamento e a execução de obras, a compra de instalações, equipamentos, material permanente, títulos representativos do capital de empresas ou entidades de qualquer natureza, bem como as amortizações de dívida e concessões de empréstimos.” (BRASIL. RECEITA FEDERAL, 2011)

Ressalte-se que no Orçamento Participativo, delibera-se apenas sobre as despesas de capital, também conhecidas como “investimentos públicos”.

As demandas que são priorizadas no OP entram como parte da Lei Orçamentária Anual. O restante das propostas enviadas ao Legislativo é de ações das Secretarias Municipais (Saúde, Educação, Assistência Social etc.) e das Secretarias Executivas Regionais da Prefeitura Municipal de Fortaleza.

1.2.2 O OP de Porto Alegre como experiência paradigmática

O Orçamento Participativo em Porto Alegre (RS) começou em 1989, na gestão do Prefeito Olívio Dutra (PT) (1989 - 1992), que havia, pela primeira vez, chegado ao comando da capital gaúcha por meio das eleições de 1988. Alguns autores discordam sobre qual cidade brasileira deu início ao processo de discussão do orçamento público municipal com a população. Para alguns, a experiência teria se iniciado em Vila Velha, no Espírito Santo, ou em Recife-PE. (TEIXEIRA; ALBUQUERQUE, 2006). A grande maioria dos estudiosos, contudo, reconhece o orçamento participativo de Porto Alegre

como aquele que deu maior visibilidade ao processo, tornando-se, inclusive, um verdadeiro paradigma para experiências posteriores. (AVRITZER; NAVARRO, 2003).

A fim de delimitar mais apropriadamente a experiência do Orçamento Participativo, distinguindo-a daquelas experiências assim nomeadas, mas que não respeitam princípios básicos de gestão democrática dos recursos públicos, Avritzer (2003) propõe o seguinte conceito:

O OP é uma forma de rebalancear a articulação entre democracia representativa e democracia participativa baseada em quatro elementos: a primeira característica do OP é a cessão da soberania por aqueles que a detêm como resultado de um processo representativo local [...]; em segundo lugar, o OP implica a reintrodução de elementos de participação local, tais como as assembleias regionais, e de elementos de delegação, tais como os conselhos a nível municipal, representando, portanto, uma combinação dos métodos da tradição da democracia participativa; em terceiro lugar, o OP baseia-se no princípio da auto-regulamentação soberana, ou seja, a participação envolve um conjunto de regras que são definidas pelos próprios participantes [...]; em quarto lugar, o OP se caracteriza por uma tentativa de redistribuição dos recursos públicos a nível local através de uma fórmula técnica (que varia de cidade para cidade) de determinação de prioridades orçamentárias que privilegia os setores mais carentes da população. (AVRITZER; NAVARRO, 2003, p.14–15)

Genro e Souza (2001) destacam que a ideia do OP “[...] começou com a campanha para a Prefeitura de Porto Alegre em 1988. E naquele momento, o programa de governo do Partido dos Trabalhadores propunha democratizar as decisões de uma nova gestão, a partir dos Conselhos Populares.” Dizem ainda que “a proposta era assentada muito mais em princípios gerais, originários da Comuna de Paris e dos soviets, do que propriamente em experiências colhidas da realidade local”. (GENRO; SOUZA, 2001, p.23)

Os autores afirmam ainda que a ideia do PT, juntamente com os partidos que sustentaram a candidatura da Esquerda, era

[...] realizar uma espécie de transferência de poder, para a classe trabalhadora organizada. Com isso seria gradativamente sendo substituída a representação política tradicional, vinda das urnas, pela democracia direta. (p. 24)

Segundo os mesmos autores, tratava-se de uma concepção “[...] progressista e positiva, embora extremamente simplista.” (GENRO; SOUZA, 2001, p.24). Isto porque o programa de governo não dizia como essa transferência de poder se daria e não deixava claro como seriam resolvidos os conflitos de poder com instituições já legitimadas politicamente.

No primeiro ano do governo petista à frente da Prefeitura de Porto Alegre, ocorreu uma grande afluência da população a todas as plenárias populares de bairro. Nas 16 regiões do OP em que a cidade foi dividida, deslocaram-se um grande número de pessoas residentes, principalmente, em comunidades de baixa renda, para participar das reuniões, onde decidiriam sobre investimentos públicos que há décadas eram demandados. “Todas queriam tudo ao mesmo tempo.” (GENRO; SOUZA, 2001, p.24)

Houve aqui, o primeiro problema a ser enfrentado pela nova gestão municipal, e que, por certo, é o maior dos problemas enfrentados pelas gestões municipais que implantam o OP: a compatibilização dos recursos orçamentários com as demandas por obras e serviços. A população exigia que o governo resgatasse as promessas eleitorais e iniciasse imediatamente as obras necessárias para melhoria da qualidade de vida da população. O governo, porém, não tinha recursos, nem projetos. Seria preciso antes fazer uma reforma tributária para poder ter dinheiro “em caixa”, a fim de capacitar a gestão “[...] para atender às demandas, de modo a obter um nível mínimo de credibilidade.” (GENRO; SOUZA, 2001, p.25)

O governo municipal, por meio de uma difícil negociação com a Câmara de Vereadores, da qual participaram também delegados e representantes do OP, conseguiu realizar uma grande reforma tributária na cidade. Tal reforma possibilitou um aumento da capacidade arrecadadora do município, que é o montante de todos os tributos municipais, sem contar com os repasses de recursos dos governos estadual e federal. Os efeitos da reforma tributária, do ponto de vista da arrecadação, porém só foram sentidos a partir do primeiro ano da segunda gestão petista (1993-1996). A capacidade arrecadadora do município subiu gradativamente de 25% da receita total do município, arrecadados no primeiro ano do primeiro mandato (1989), para 51% da receita total, no final do último ano do segundo mandato petista (1996). Ou seja, a reforma tributária possibilitou que, em oito anos, a arrecadação dos impostos municipais mais que dobrasse, com isso, o erário municipal veio a representar mais da metade do total de recursos que a cidade dispunha.

Apesar de dar início à solução dos problemas financeiros municipais, a primeira gestão ainda não tinha como iniciar as obras e os serviços demandados no primeiro ano de gestão, pois era preciso pagar as dívidas deixadas pela gestão anterior. Esta

“herança” contribuiu para atrasar a execução das demandas. O resultado disso foi que a quantidade de pessoas que participaram das assembleias caiu consideravelmente no segundo ano de governo, ou seja, a experiência passou ser vista com relativo descrédito.

Apenas no final do segundo ano do primeiro mandato (1990) um grande volume de obras, demandados no primeiro ano do OP, começou a ser executado na cidade. Aliado a isso, a prefeitura veiculava na televisão imagens de obras associadas ao processo do OP, o que fez com que se divulgasse a ideia de que “aquelas obras tinham sido decididas com a participação de várias entidades comunitárias.” (GENRO; SOUZA, 2001, p.26-27). O resultado foi que no final deste segundo ano de mandato, ainda em 1990, o OP se tornara um “fato político relevante na cidade e estruturador de uma nova relação política do Estado com a sociedade, em Porto Alegre.” (p.27). Para que se tenha ideia do que essa nova imagem do OP representou, basta dizer que a quantidade de pessoas que participou no primeiro ano da experiência foi de 1.300 pessoas; no segundo ano diminuiu para 976 participantes; e no terceiro ano, chegou a 3.694 pessoas (SANTOS, 2003, p.517). Ou seja, um aumento de 284% no número de participantes do OP, em relação ao primeiro ano da experiência na cidade. Os números de participantes no processo continuaram aumentando ano após ano.

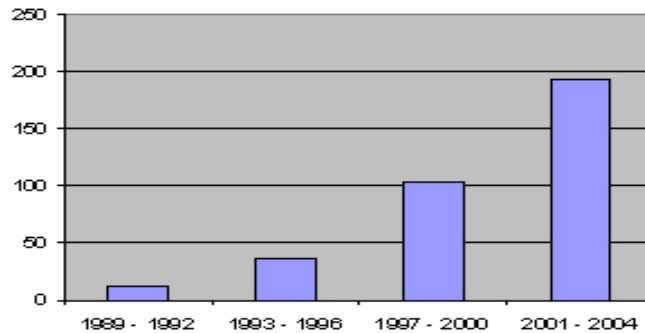
Tabela 2 – Evolução do Número de Participantes no Orçamento Participativo de Porto Alegre (1989-1998)

1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
1.300	976	3.694	7.610	10.735	11.247	14.267	11.941	16.013	16.465

Fonte: Santos (2003)

O OP também cresceu em termos do número de cidades que adotaram a experiência. O Projeto Democracia Participativa – PRODEP, da Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG, mapeou 194 experiências de orçamento participativo implementadas em cidades brasileiras, entre 1989 e 2004. A figura abaixo dá uma ideia da evolução destes números.

Figura 1 – Evolução da Quantidade de Experiências de Orçamento Participativo no Brasil entre 1989 e 2004



Fonte: PRODEP – UFMG, 2006

Percebe-se, portanto, a repercussão mostrada pelo aumento exponencial no número de experiências de OP em várias cidades brasileiras, a partir do OP de Porto Alegre. Esta repercussão está ligada a fatores advindos de uma melhor distribuição do investimento público, principalmente nas áreas mais carentes da cidade. Estes fatores são nomeados por Santos (2001) como “fatores redistributivos”. Porém, outras características políticas também contribuíram para esta repercussão, como assinala Albuquerque (2004): “Estas experiências têm tido grande repercussão, dada a forma inovadora da gestão pública, seu caráter modernizador e democratizador e sua grande capacidade de aumentar a eficácia e a legitimidade do governo.” (ALBUQUERQUE, 2004, p.23)

CAPÍTULO II – MOVIMENTOS SOCIAIS URBANOS E ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM FORTALEZA: DAS REIVINDICAÇÕES PONTUAIS À PARTICIPAÇÃO NA GESTÃO PÚBLICA

Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2009) e o Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE, 2009), o município de Fortaleza possui uma área de aproximadamente 315km², e está localizado no litoral da costa atlântica-leste brasileira. Em 2008, com uma população de 2,5 milhões de habitantes, a capital cearense ocupava a quinta posição no País em número de habitantes. (IBGE, 2009). Limita-se ao norte com o oceano Atlântico; ao sul com os municípios de Pacatuba, Eusébio, Maracanaú e Itaitinga; a leste com os municípios de Eusébio e Aquiraz e com o oceano Atlântico; a oeste com os municípios de Caucaia e Maracanaú.

A cidade situa-se, estrategicamente, logo abaixo da linha do Equador. É a rota mais curta do Brasil para Europa, Estados Unidos, Cone Sul e África, a apenas 6 horas e meia de vôo, além de estar a meio caminho para se chegar a outros Estados brasileiros. Essa localização tem credenciado Fortaleza como portão internacional aéreo e marítimo da América do Sul para turismo, negócios e eventos. A capital do Ceará, porém, não agrega somente áreas prósperas com valor estético, mas também apresenta zonas conhecidas por índices elevados de pobreza, insalubridade e deterioração ambiental.

Cabe aqui fazer um breve relato sócio-histórico da Cidade de Fortaleza. Para construir esse conhecimento é preciso entender que a cidade se produziu de forma desigual. Essa desigualdade se faz evidente a partir da paisagem urbana que foi apropriado de diferentes formas para diferentes usos. (BARREIRA, 1992, 1998; GONDIM, 2006) Há em Fortaleza áreas dotadas de infra-estrutura e serviços urbanos, assim como também há aquelas áreas em que predomina a carência generalizada, espaços em que se convive com falta de pavimentação, saneamento básico, iluminação, e mau atendimento de serviços como saúde e educação.

2.1 Um breve relato sócio-histórico

A vila de Fortaleza foi oficialmente criada em 1725, e instalada em 13 de abril de 1726, onde existia uma povoação no entorno do Forte de Nossa Senhora da Assunção⁹. Alguns historiadores calculam que o povoado do Forte contaria na ocasião com cerca de 200 habitantes, a maioria dos quais, muito pobres. Com o desmembramento do Ceará da Capitania de Pernambuco (1799), a exportação do algodão através de Fortaleza se intensifica e a vila é elevada à categoria de cidade.

A expansão da capital cearense relaciona-se fortemente com o crescimento da economia algodoeira, e seu papel de centro de comercialização e exportação do algodão para o mercado externo.

A cidade avançou em urbanização durante o século XIX, o que acelerou o desenvolvimento das relações entre sertão e litoral, aumentando o seu papel comercial e o seu raio de influência. As rodovias e ferrovias influenciaram de forma decisiva a organização do espaço de Fortaleza, orientando e dimensionando o seu crescimento. (BARREIRA, 1998).

Pode-se afirmar que ocorreram movimentos sociais desde a República Velha, quando uma revolta popular, encabeçada por setores de classe média, derrubou o governo oligárquico de Accioly em 1912. (PONTE, 2001). Note-se que o Ceará foi a primeira província brasileira a libertar seus escravos, em 25 de março de 1884, quatro anos antes de a libertação ser oficialmente decretada. Esse fato marcou a história de Fortaleza, onde jangadeiros liderados por Francisco José do Nascimento (Dragão do Mar) tiveram papel relevante para impedir o embarque de escravos para as províncias do Sudeste. Com isso, reforçaram a campanha abolicionista, contando o movimento com forte adesão popular (GONDIM, 2007). Nessa época, a ação do Estado era primordialmente repressiva, combinada com algumas medidas assistencialistas. Tratava-se de controlar e disciplinar comportamentos transgressores ou considerados prejudiciais à “ordem pública” (PONTE, 2001).

⁹ Originalmente, Forte de Shoonenborch, edificado pelos holandeses em 1649.

O processo de urbanização intensificou-se a partir da década de 1930, impulsionado por migrações oriundas do meio rural, onde predominava uma agricultura vulnerável às oscilações climáticas, caracterizadas como secas. Nesta e na década subseqüentes, ocorreram as primeiras ocupações de terrenos públicos ou inapropriados à habitação, como dunas e faixas de praia: cercado do Zé Padre (1930), Mucuripe e Lagamar (1933), Morro do Ouro (1940) e Varjota (1945) (SILVA, 1991). A partir de 1950, os bairros populares (Pirambu, Lagamar, etc.), são definidos e segregados dos bairros que passaram a ser ocupados pela elite (Praia de Iracema, Aldeota etc.).

A ocupação desigual do espaço urbano espelha uma forma de produção espacial contraditória, causada pelo modelo econômico concentrador, que só deixa aos pobres a “opção” de se estabelecer em áreas mais carentes ou despreparadas. Para Barreira (1998), a desigualdade social se evidencia no plano espacial, na segmentação da cidade configurada por uma divisão entre leste e oeste. O “leste”, predominantemente habitado pela população de média e alta renda, concentra o comércio, os serviços de melhor qualidade e a infra-estrutura de turismo. O “oeste”, por sua vez, é habitado pelas camadas de baixa renda, e nele se localiza também a indústria, o pequeno comércio, os serviços realizados de forma precária.

O crescimento econômico promovido pelo Estado parece não refletir uma distribuição equitativa da renda, criando um fosso entre pobres e ricos, especialmente em Fortaleza. As desigualdades na má distribuição de renda se refletem em outros aspectos relacionados às condições de educação, saúde, moradia e acesso a bens e outros serviços básicos.

Por um lado, esse quadro perverso de desigualdades estimula a prática e permanência de comportamentos clientelistas no atendimento das demandas da população, que se torna presa fácil de políticos. Forma-se um ciclo vicioso, que se caracteriza pelo poder político nas mãos de uma elite social e econômica, alijando a maioria da população da participação política direta.

2.2 Estado e MSUs em Fortaleza

2.2.1 MSUs nas décadas de 1960 e 1970: primórdios da organização

Durante as décadas de 1930 e 1940, migrantes vindos do interior do Estado, fugindo da seca, instalaram-se na parte oeste da cidade, que hoje compõe o território da Secretaria Executiva Regional I (SER I), onde se localizava a zona industrial de Fortaleza. Para poder morar próximo aos seus empregos, parte destes migrantes ocuparam áreas no bairro Pirambu, localizado junto à orla marítima. Foi lá que, a partir da década de 1950 ocorreu a primeira tentativa de resistência à expulsão por parte do poder público e de supostos proprietários. O ponto alto da mobilização aconteceu no dia 1º de janeiro de 1962, quando, liderados pelo Padre Hélio Campos, 20 mil moradores do Pirambu marcharam até o centro da cidade, reivindicando a desapropriação da área ocupada. Dirigiram-se ao Palácio do Governo Estadual, onde se encontrava em visita, o Presidente da República Juscelino Kubitschek. Este ato público resultou na desapropriação da área por interesse social por decreto assinado em maio daquele mesmo ano. (BARREIRA, 1992).

Porém, é preciso ressaltar que era a liderança de um representante da igreja católica no movimento, o Padre Hélio Campos, que conferia a este legitimidade e aceitação por parte do Estado, já que “[...] a igreja, nesse sentido, deu respaldo e credibilidade baseado em sentimentos gerais de natureza cristã que congregavam simpatias no âmbito geral da sociedade.” (BARREIRA, 1992, p.62) Segundo a mesma autora, “o papel legitimador da igreja, ao lado da formulação simbólica de um movimento pacífico, deram uma dinâmica de relacionamento com o Estado sem antagonismos bem definidos.” (idem)

No interregno entre a Marcha do Pirambu e a emergência dos novos movimentos sociais urbanos no final da década de 1970, a conjuntura política alterou-se radicalmente, em decorrência do golpe militar de 1964. A repressão às organizações e lideranças consideradas “subversivas” desarticulou o movimento sindical, suprimiu partidos políticos e sufocou a nascente mobilização pela posse da terra urbana e por melhorias nas condições de habitação, transporte e outros equipamentos coletivos.

Na segunda metade da década de 1970, ainda sob o regime autoritário, ocorreu em Fortaleza o movimento da favela José Bastos interpretado por vários autores (BRAGA; BARREIRA, 1991; BARREIRA, 1992) como um divisor de águas na organização dos movimentos sociais da cidade.

A invasão de um terreno particular próximo ao centro da cidade e ao lado da Avenida José Bastos, no qual, em duas semanas, foram levantados quase dois mil casebres, ganhou notoriedade pela disputa política e jurídica que se travou pela posse do terreno. (BARREIRA, 1992). O proprietário do terreno em questão entrou na justiça pedindo a reintegração de posse. Moradores, aliados a alguns “parlamentares populares”, e a setores mais progressistas da Igreja católica (CEB’s), tentaram interceder junto ao Governo do Estado pela desapropriação do terreno para fins de interesse social, o que foi negado por várias vezes. Por sua vez o Poder Judiciário protelou por várias vezes o julgamento do pedido de reintegração de posse. Os moradores sofriam cotidianamente com a violência policial, o que gerava um cenário de incerteza quanto ao seu futuro e um quadro de relativa instabilidade na organização política do movimento.

A luta da favela José Bastos ganhou notoriedade devido ao contexto sócio-político da época. Segundo Barreira (1992),

A luta da José Bastos ocorreu no momento em que a sociedade civil iniciava o processo de mobilização. Tratava-se do fortalecimento de categorias profissionais, movimento pela anistia, eleição de candidatos ‘comprometidos com a causa popular’. Enfim, o movimento da José Bastos aconteceu em um tempo no qual a marca de mudança e a busca de participação sintetizavam o slogan da rejeição à ditadura. (BARREIRA, 1992, p.73)

Dentro desse contexto, o movimento da favela José Bastos não foi um movimento isolado, diferente de outros movimentos ocorridos em anos anteriores e em outras localidades da cidade; a sociedade civil sabia sobre o que estava acontecendo com aqueles moradores. Por essa razão, diversas entidades também prestaram apoio às reivindicações dos moradores daquela área, além de outras associações de bairros prestarem solidariedade ao movimento.

Neste cenário, o movimento da favela José Bastos aparece como um marco para a organização dos Movimentos Sociais Urbanos de Fortaleza. Sendo considerado como “[...] o ponto de passagem para a mobilização coletiva de moradores da periferia, que

passam, a partir de então, a se reconhecerem e serem reconhecidos como força social.” (BARREIRA, 1992, p.73) E a partir deste auto-reconhecimento, e do trabalho desenvolvido pela Federação de Órgãos para a Assistência Social e Educacional – FASE - foram lançadas as bases para uma articulação entre as associações de moradores de vários bairros da cidade. A organização política dos MSUs de Fortaleza nunca mais seria a mesma.

Após a execução da ordem de despejo, os moradores da Favela José Bastos foram transferidos para uma área próxima ao FRIFORT, conhecida como Conjunto São Miguel. Apesar de não se ter êxito com a proposta de permanecer no local da invasão, o movimento não pode ser considerado como “derrotado”.

[...] ele representou de modo amplo e visível, uma experiência de organização coletiva capaz de servir de exemplo a situações semelhantes. Com efeito, é a partir deste momento que se reinicia um processo de politização na luta dos bairros, pois várias pessoas atuantes no movimento passam a assumir posições político-partidárias e a defender bandeiras de luta mais gerais. (CARLEIAL; DIÓGENES; LIMA, 1991, p.63)

Segundo estas mesmas autoras, em 1978, com a realização dos Encontros Regionais de Experiências Comunitárias de Saúde – EREMES iniciam-se as discussões em torno da necessidade de unificação do movimento de associações de bairro e a criação de uma entidade geral. A luta pela água, como necessidade imediata, passa a ser a pauta aglutinadora das associações em torno da nova entidade. Ainda por ocasião da luta política na Favela José Bastos é formalizada então, a “União das Comunidades” que, inicialmente, contou com a participação de movimentos de moradores de seis comunidades de Fortaleza: Jardim Nova Esperança, Cajueiro Torto, Bela Vista, Conjunto Palmeiras, São Cura Dar’s e a comissão da favela José Bastos. (CARLEIAL; DIÓGENES; LIMA, 1991). Na avaliação de Barreira (1992), na década de 1970 ocorreu uma reconfiguração dos conflitos sociais em Fortaleza decorrente de novas características dos MSUs:

1. As lutas não eram mais isoladas; 2. Vinham acompanhadas de concepções e discursos sobre direitos e cidadania; 3. Não se restringiam à resolução de problemas imediatos; 4. Estavam articuladas de forma mais orgânica à instituições como igrejas e partidos políticos.” (BARREIRA, 1992, p.26)

No cenário político, em termos de Estado, delineiam-se novos fatos que marcam a trajetória dos empresários na Federação das Indústrias – FIEC, em 1978. Um grupo

de empresários do Centro Industrial do Ceará (CIC), como Beni Veras, Tasso Jereissati, Sérgio Machado, Amarílio Macedo, Assis Machado, dentre outros, defendem uma atuação moderna de gestão empresarial e um projeto político diferente de participação e inserção direta no desenvolvimento do Estado, enfrentando as práticas coronelistas e paternalistas.

2.2.2 Década de 1980: organização e conflitos nos MSUs de Fortaleza

Em 1981, durante o I Congresso de Entidades de Bairro, onde participam 29 entidades, é escolhida uma comissão que seria responsável pelos encaminhamentos para a constituição e formalização de uma Federação de Associações. No ano seguinte, durante o II Congresso de Entidades de Bairros, onde participaram 52 associações, é criada a Federação de Entidades de Bairro e Favelas de Fortaleza – FBFF. Toda a articulação para a criação desta entidade teve o apoio de vários partidos políticos de esquerda, entre estes o PCdoB, o PCB e o MR-8.

Com o passar dos anos, a FBFF não conseguiu unificar as reivindicações das suas associações e o movimento ficou dividido. Nesse período o Partido Revolucionário Operário – PRO – criou um movimento chamado de “Jornada de Lutas contra a Fome”. Em 1987, esse movimento era composto por cerca de 80 entidades de bairros e comunidades, não formalizadas, e que tinham atuação em várias áreas da cidade.

Além da FBFF, destacaram-se no movimento de bairros de Fortaleza as entidades vinculadas à igreja católica, as CEB's, o Movimento de Defesa dos Favelados – MDF, e a Cáritas Arquidiocesana de Fortaleza, além da União das Comunidades da Grande Fortaleza – UCGF, criada a partir da Jornada de Lutas Contra a Fome e que preferia não se legalizar enquanto entidade, já que a sua atuação estava mais restrita a “lutas episódicas” nos bairros e também para não perder a característica de movimento social.

Voltando ao plano estadual, a candidatura do jovem empresário Tasso Jereissati (1986), apresentava-se como alternativa de eliminação das práticas clientelistas, um discurso moralizador do Estado como meio de acabar com a miséria e a pobreza. A atuação política dos jovens empresários do Sistema FIEC/CIC, foi coroada no com a

vitória de Tasso Jereissati para o Governo Estadual. Esta foi apoiada pelo Movimento Pró-Mudanças, integrado por empresários e partidos de esquerda como o Partido Comunista Brasileiro (PC do B) e Partido Comunista (PCB).

A participação desses partidos garante à candidatura de Tasso um caráter de legitimidade e credibilidade da parte dos movimentos sociais, ideologicamente identificados com esses partidos políticos. A atuação do PCB se dá nos movimentos sociais urbanos desde 1960 e, desde meados da década de 70, o PC do B tem inserção nos bairros populares da cidade de Fortaleza, nas lutas por moradia, por obras de infraestrutura e por frentes de serviços.

Um dos motivos da relativa divisão dentro dos movimentos sociais urbanos de Fortaleza está na questão do posicionamento político frente ao Estado. A FBFF, que, na sua grande maioria, tinha diretores ligados ao PC do B, mantinha estreita relação com o Governo do Estado desde a Gestão Gonzaga Mota (1983-1987) e continuou mantendo relações políticas com o Governo Tasso Jereissati (1987-1990), ao passo que, os demais movimentos preferiam manter uma posição de independência em relação ao Governo do Estado, inclusive se posicionando criticamente em relação aos programas sociais do Governo do Estado, dentro das comunidades carentes – Programa Agente das Mudanças, Programa do Leite, Fala Favela, Mutirão Habitacional dentre outros.

Em Fortaleza, a participação popular, nessa época, ainda se caracterizava pela realização de obras mediante o sistema de auto-ajuda, acrescida do envolvimento na formação de uma rede de solidariedade, envolvendo diversos atores da cena organizativa da cidade. Acontece que, naquele momento, havia a abertura de novos espaços de representação do movimento popular e, de algum modo, a criação de certas regras de convivência política. (BARREIRA, 1998).

O período denominado “Governo das Mudanças”, caracterizado pela modernização da gestão pública e pela abertura para novos investimentos econômicos, realiza-se a partir do primeiro governo Tasso (1987/1990), seguido pelo de Ciro Gomes (1991/1994), sendo retomado pelo governo Tasso (1995-1998), o qual foi reeleito para a gestão seguinte.

Enquanto isso, a cidade de Fortaleza foi palco de diferentes experiências recentes de Gestão municipal. A eleição da prefeita Maria Luiza Fontenele, do Partido dos Trabalhadores, significou uma ruptura eleitoral no âmbito das forças políticas tradicionais representadas pelos “coronéis”, que por meio de pacto ou alianças se reproduziam no poder (BARREIRA, 1998). O período de gestão da Prefeita Maria Luiza (1986/89) na cidade foi marcado por divergências políticas com o Governo do Estado, à época o Governador Tasso Jereissati (1987/1991), que constrói um discurso de inoperância petista, e com o Governo Federal, à época do então Presidente da República José Sarney (1985/1990).

Apesar das dificuldades de relacionamento político entre as esferas, e de não ter acenado resultados concretos das políticas públicas, os conflitos e discussões colocaram a cidade no centro das atenções, evidenciando a Cidade como espaço de organização sociopolítica e não como espaços de privilégios. Temas como cidadania e participação, embora não consolidados a partir dos canais institucionalizados, evidenciaram-se como símbolos de uma administração municipal e popular. A participação popular tornou-se ícone para a constituição de princípios éticos e agir político.

O sucessor de Maria Luiza Fontenele na prefeitura foi Ciro Gomes, do PSDB, que realizou medidas administrativas para “enxugar” a máquina pública. Estas medidas apontavam para uma ruptura com o clientelismo político. (BARREIRA, 1998).

Segundo a autora, a participação popular no Governo Ciro à frente da Prefeitura de Fortaleza, que só permaneceu durante dois anos, elegendo-se governador em 1989, deu-se de forma indireta, caracterizando-se de modo incipiente, por meio do acionamento de programas que incorporaram formas de organização popular.

A participação da sociedade civil se deu de modo diferenciado para cada um desses governantes. Para Barreira (1998), a trajetória organizativa do movimento popular em Fortaleza se dá em função da moradia e da provisão de bens e serviços básicos. Para a autora, o alcance dessas linhas de necessidade foi o destaque de algumas modalidades organizativas, destacando-se entre elas um estágio de organização e participação ao fora da esfera institucional, e, outro estágio em que esta participação ocorre de forma articulada com as instâncias institucionais. Nesses

estágios, há diferentes matizes da articulação do movimento popular entre si e na sua relação com o Estado.

2.2.3 Fortaleza da década de 1990: uma cidade sendo remodelada

O governo que se seguiu foi o de Juracy Magalhães (PMDB) (1990-1992), vice-prefeito de Ciro Gomes, que assumiu a gestão municipal, imprimindo uma marca administrativa caracterizada pela realização de obras urbanísticas, limpeza da cidade, recuperação de logradouros públicos, viadutos, praças, dentre outros.

Sua atuação, igualmente conferiu grande visibilidade a organização de espaços urbanos, incluindo a restauração de equipamentos públicos que deram à cidade uma espécie de dignidade e orgulho. Uma cidade para ser vista por seus habitantes e turistas. (Barreira, 1998, pg.41)

Nesse período, utilizou-se de instrumentos publicitários que trabalhavam com a imagem de cidade remodelada que proporcionava prazer e orgulho aos seus habitantes. (GONDIM, 2006) As obras urbanistas tornaram-se uma espécie de prova da eficiência administrativa. (BARREIRA, 1998).

Juracy Magalhães conseguiu eleger seu sucessor como “continuador de suas obras”, Antônio Cambraia, que de fato deu continuidade às intervenções referentes às obras urbanas. As prioridades dos dois prefeitos se apresentavam constituídas de forma setorializada, com ênfase na infra-estrutura urbana, secundarizando as políticas sociais, no trato das carências sociais (BARREIRA, 1998). Novamente, Juraci é eleito para o período 2001-2004 para suceder Cambraia, dando continuidade ao seu portfólio de intervenções de infra-estrutura.

Nas eleições de 2004, o Governo do Partido dos Trabalhadores novamente ascende ao Poder Municipal com o nome da candidata Luizianne Lins. Essa vitória foi fruto de uma reversão diante do que anunciavam as pesquisas de opinião, pois a referida candidata, que apresentava números bastante modestos no começo da campanha, sequer era conhecida como uma a candidata do Partido dos Trabalhadores. A candidatura de Luizianne Lins não contou com o apoio da direção nacional do Partido, que se posicionou abertamente a favor do candidato do Partido Comunista do Brasil (PC do B), Inácio Arruda. Luizianne Lins foi eleita com um discurso crítico frente à

política macroeconômica do Fundo Monetário Internacional (FMI), às políticas econômicas e às reformas estruturais do Governo do Presidente Luis Inácio Lula da Silva. A sua vitória é creditada, em grande parte, ao apoio do trabalho de base realizado com e por meio do movimento popular e pelas alianças eleitorais feitas no segundo turno da Campanha. Luizianne Lins, durante todo o primeiro turno, só foi apoiada pelo Partido do Socialismo Brasileiro – PSB, partido do candidato a vice-prefeito na sua chapa, Carlos Veneranda. Com a vitória no primeiro turno, outros partidos da base de apoio do Governo Lula aderiram à campanha petista, como Partido do Movimento Democrático Brasileiro - PMDB, Partido Comunista do Brasil - PC do B, Partido Humanista da Solidariedade - PHS, Partido Verde - PV, Partido Social Liberal - PSL, Partido da Mobilização Nacional - PMN, Partido Renovador Trabalhista Brasileiro - PRTB, Partido Republicano Brasileiro - PRB, Partido Trabalhista Nacional - PTN, e o Partido Trabalhista do Brasil - PT do B. Além, é claro, do apoio da cúpula nacional do PT, que passou a garantir maiores recursos para a campanha da “Loira do PT”.

As expectativas em torno da eleição da prefeita, desde o início, foram muitas. Estas giravam em torno de maior participação da população na constituição das políticas públicas e de minimizar o quadro de desigualdades e condições de renda de grande parte da população. A implantação de um governo popular prometido nas eleições da candidatura de Luizianne Lins, farse-ia a partir da participação direta dos movimentos sociais e com a inclusão de segmentos sociais desfavorecidos, na tentativa de realizar políticas afirmativas voltadas estes segmentos sociais, que, segundo o Programa de Governo da Candidata, são segmentos sociais que foram historicamente “mais violentados” e excluídos das gestões públicas. Essa garantia de participação dar-se-ia, sobretudo, por meio do Plano Diretor Participativo e do Orçamento Participativo, política implementada a partir de 2005 em Fortaleza, na gestão da prefeita, objeto do desse estudo.

2.3 Orçamento participativo em Fortaleza

Após o período eleitoral de 2004, durante os trabalhos da equipe de transição do Governo, a Democracia Socialista (DS), corrente interna do Partido dos Trabalhadores (PT), à qual pertence à Prefeita Luizianne Lins, organizou um Seminário sobre Orçamento Participativo para os seus militantes. O a origem do termo “militante”, segundo Gonçalves (2000), remonta à Idade Média, quando o termo tem uma conotação religiosa e, mais tarde, no século XVII, militante passar a ser utilizado para designar soldado. Assim, na militância moderna o termo adquire um sentido religioso na busca de um mundo melhor e de sentido militar, na busca de guerrear a fim de alcançar algum objetivo. (GONÇALVES, 2000, p.241)

O objetivo deste evento era debater um modelo de OP para a cidade de Fortaleza. Os debatedores deste evento foram Félix Rui Sanchez, Sociólogo, Professor da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo–PUC/SP, Coordenador do Orçamento Participativo daquela cidade, durante a gestão da Prefeita Marta Suplicy (PT), entre os anos 2001 e 2004, e membro da DS de São Paulo-SP, e Joaquim Soriano, Sindicalista do Sindicato dos Bancários do Rio Grande do Sul (RS) e integrante da Coordenação Nacional da Democracia Socialista.

Durante o evento supracitado, foi formado um grupo de trabalho que seria o responsável por propor para a então prefeita eleita da cidade, um modelo de Orçamento Participativo. Este grupo de trabalho foi coordenado por uma advogada especializada na área de direitos humanos, que Coordenava a ONG Centro de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente - CEDECA, e que havia sido assessora parlamentar de Luizianne Lins durante os seus mandatos como vereadora e como deputada estadual.

Após cinco reuniões, aproximadamente, nas quais foram debatidos modelos de OP de várias cidades brasileiras (Porto Alegre, Belo Horizonte, São Paulo, Recife, Belém etc.), a coordenadora do grupo de trabalho apresentou à Prefeita, e à equipe de transição, o projeto de orçamento participativo para Fortaleza.

Após a apresentação do modelo à Prefeita, ficou acordado que a metodologia pensada para o OP seria testada em um processo político que lhe seria anterior, o Plano Plurianual Participativo (PPA Participativo).

2.3.1 PPA participativo: projeto piloto e um novo instrumento de democracia participativa

Em Fortaleza, o primeiro PPA Participativo, realizado entre os meses de maio e julho de 2005, reuniu 6.860 participantes em dois ciclos (preparatório e deliberativo), onde foram apresentadas 650 propostas de programas para a Prefeitura de Fortaleza. Estas propostas foram discutidas entre os 168 delegados e delegadas eleitos nas assembléias deliberativas e os Secretários Municipais, nas reuniões do Fórum Municipal de Delegados e Delegadas do PPA Participativo. (PREFEITURA MUNICIPAL DE FORTALEZA, 2005). Do total destas propostas, 141 foram incorporadas pela Prefeitura Municipal de Fortaleza ao PPA 2006-2009, aprovado pela Câmara Municipal de Fortaleza através da Lei 9.044 de 30 de novembro de 2005.

Para a realização das assembléias do PPA Participativo, a cidade foi dividida em 14 áreas. Em cada uma destas áreas foram realizadas duas assembleias, chamadas de assembleias territoriais: uma preparatória e uma deliberativa. As assembleias preparatórias tinham como função mobilizar os moradores das respectivas áreas para o processo e esclarecer a metodologia deste. Já nas assembleias deliberativas a população apresentava e priorizava as propostas de programas prioritários por meio de uma votação, assim como também elegia os(as) delegados(as) do PPA Participativo, que, por sua vez, teriam a função de defender junto ao Fórum Municipal de Delegados e Delegadas do PPA Participativo, as propostas da área onde tinham sido eleitos. Além disso, houve uma organização específica do PPA Participativo para alguns segmentos sociais: idosos(as), pessoas com deficiência, mulheres, lgbtt(gays, lésbicas, bissexuais, transgêneros e travestis), população negra e adolescentes e juventude. A organização das assembleias para esses segmentos era a mesma das assembleias territoriais, ou seja, também apresentavam e escolhiam suas propostas prioritárias e seus representantes.

Ao implementar o PPA Participativo, além de testar a metodologia pensada para o OP, a ideia da PMF, era a de, já no primeiro ano de governo, tornar a cidade uma referência em planejamento de políticas públicas e em práticas de democracia participativa, conforme a mensagem que acompanha a Lei:

Ao discutir o planejamento integrado das políticas públicas municipais, o PPA Participativo de Fortaleza se coloca como referência para os demais municípios do Brasil e do mundo e contribui com o aprofundamento das práticas de democracia participativa. (PREFEITURA MUNICIPAL DE FORTALEZA, 2005, p.40)

A PMF encerra a apresentação do PPA Participativo referindo-se positivamente aos resultados do processo e convocando a população a participar do Orçamento Participativo:

O primeiro passo foi dado com a realização do PPA Participativo. Os resultados não deixam dúvidas sobre a vontade e capacidade da população de Fortaleza em dividir com a Prefeitura a enorme responsabilidade de esta Cidade, tornando-a mais bela, justa e radicalmente democrática. E é só o começo. Vem aí o Orçamento Participativo, que vai discutir, a partir dos eixos definidos no PPA Participativo, quais as obras e serviços que deverão ser priorizados pela administração pública municipal. (PREFEITURA MUNICIPAL DE FORTALEZA, 2005, p.41)

2.3.2 OP em Fortaleza: formatos e experiências

O processo do OP de Fortaleza foi realizado entre os meses de julho e setembro de 2005, na primeira gestão da Prefeita Luizianne Lins (PT), 2005 a 2008. Já no primeiro ano, conseguiu reunir nas assembleias deliberativas cerca de 7 mil pessoas, que escolheram cerca 330 delegados e delegadas para os Fóruns Regionais de Delegadas e Delegados do Orçamento Participativo e o Fórum Municipal de Delegados e Delegadas de Segmentos Sociais do Orçamento Participativo. Estes delegados(as), por sua vez, escolheram entre si, 66 pessoas que tornar-se-iam conselheiros(as) do orçamento participativo, e que teriam a função de representá-los no Conselho do Orçamento Participativo - COP. Mais à frente, falaremos de maneira mais aprofundada sobre cada uma destas instâncias.

A organização do OP de Fortaleza divide-se em dois momentos: assembleias preparatórias e assembleias deliberativas. Assim como no PPA Participativo, o objetivo das assembleias preparatórias é mobilizar a população para as assembleias

deliberativas e esclarecer os participantes sobre: as etapas do processo do OP; o orçamento público da cidade de Fortaleza (por meio de palestra de um técnico da Secretaria de Finanças do Município - SEFIN); e sobre o andamento das obras e serviços deliberados no OP do ano anterior. Já as assembleias deliberativas têm como função encaminhar as propostas da população para o Fórum Municipal de Delegadas e Delegados do Orçamento Participativo, assim como encaminhar a eleição dos delegados e delegadas do Orçamento Participativo da Área da Participação – AP, ou do segmento social em questão.

Nas assembleias deliberativas, as propostas podem ser de obras ou serviços para qualquer uma das áreas específicas de políticas públicas que são de responsabilidade do poder público municipal. Essas áreas são conhecidas dentro do processo do OP como Eixos Temáticos e compreendem: Assistência Social, Cultura, Direitos Humanos, Educação, Esporte e Lazer, Habitação, Infra-estrutura, Meio Ambiente, Saúde, Segurança, Trabalho e Renda, Transporte e Turismo.

Cada participante das plenárias deliberativas pode fazer uma proposta para cada um dos treze Eixos Temáticos, e cada proposta inscrita recebe um número de identificação; Além disso, cada participante recebe uma cédula com espaços para a votação e priorização de três propostas de sua escolha. A PMF desenvolveu uma metodologia própria para aferir a priorização das propostas feitas nas assembleias: durante a apuração da votação, cada proposta que é marcada em primeiro lugar, na cédula de votação, recebe três pontos; a que é votada em segundo lugar, recebe dois pontos; e a que fica em terceiro lugar recebe um ponto. O somatório de pontos que cada proposta recebe indica a prioridade daquela proposta naquela determinada assembleia. Ao final desta, o resultado da votação (priorização) das propostas é apresentado para os participantes.

Para que a apuração dos votos de priorização das propostas pudesse acontecer de maneira mais rápida, a fim de haver tempo para que pudesse ser apresentado o resultado da votação no final da assembleia, a Coordenadoria do Orçamento Participativo desenvolveu um sistema informatizado próprio, chamado de Sistema Gerencial do Orçamento Participativo – SISOP. Através deste sistema, a Coordenadoria do OP consegue distribuir as propostas que são priorizadas nas Assembleias

Deliberativas para os respectivos órgãos competentes, conforme o “Eixo Temático” no qual a proposta foi encaixada.

Além da votação e priorização de propostas, nas Assembléias Deliberativas também são eleitos(as) os(as) delegados(as) do Orçamento Participativo. Estes são representantes da população, que têm como funções: fiscalizar a execução das obras e serviços que são incluídos no documento final do processo do OP, o Plano de Obras e Serviços – POS; eleger entre eles, durante a primeira reunião do Fórum Regional de Delegados e Delegadas do Orçamento Participativo, os representantes daquela regional que irão compor o Conselho do Orçamento Participativo – COP; fiscalizar as ações destes conselheiros; e divulgar nas suas comunidades todas as ações relativas ao OP.

Para a eleição dos delegados do OP, cada participante das assembleias deliberativas recebe uma cédula de votação para que possa votar em um(a) candidato(a) de sua escolha. A proporção para a eleição dos delegados é a seguinte: a cada vinte pessoas que participam dessa votação, um(a) representante é eleito(a) como delegado(a). A proporção é feita em relação ao número de votantes por ter sido observado, durante o primeiro ano do OP (2005), que o número de pessoas que se cadastrava para participar da assembleia era, muitas vezes, superior ao número de pessoas que ficavam até o fim para poder votar nos(as) candidatos(as) a delegados(as).

O OP de Fortaleza, organizativamente, divide-se em três processos: o Territorial, o de Segmentos Sociais, e o OP Criança e Adolescente, com características e funções diferentes, diante da estratégia da PMF. O “OP Territorial” tem este nome, por usar uma divisão territorial da cidade como referência para que as pessoas possam participar sobre a discussão de políticas para o seu bairro ou regional, ou mesmo sobre políticas específicas para qualquer temática do serviço público (saúde, educação, habitação etc.) Nesta etapa do OP, são organizadas plenárias preparatórias e deliberativas para cada área da cidade, assim como foi no PPA Participativo. Estas áreas, conhecidas como Áreas da Participação (AP's).

Para organizar as AP's em 2005, os 116 bairros oficiais de Fortaleza foram agrupados em 14 áreas. Este agrupamento obedeceu aos limites territoriais estabelecidos pela Lei 8.000 de 29 de janeiro de 1997. Esta lei, promulgada durante a gestão Juraci Magalhães (PMDB), de 1997 a 2000, tinha como objetivo, a descentralização da oferta de serviços públicos municipais¹⁰, e criou, para este fim as seis Secretarias Executivas Regionais (SERs) da cidade. Na metodologia definida para o OP, bairros que pertenciam às áreas de regionais diferentes, não podiam estar agrupados em uma mesma AP.

Além de observar os limites das áreas das SERs, outros critérios foram utilizados para que determinados bairros estivessem agrupados dentro de uma mesma área: a população e o Índice de Desenvolvimento Humano – IDH do bairro. A ideia da Coordenadoria do OP era a de que os bairros com o IDH mais alto pudessem ficar todos em uma mesma AP, para que não houvesse uma diferença social muito grande entre os participantes de uma mesma assembleia do OP.

Quanto ao critério do número de habitantes, a metodologia do OP preocupou-se em fazer com que as AP's não tivessem, a priori, uma diferença populacional muito grande, uma vez que isto poderia acarretar diferenças na quantidade de participantes das assembleias deliberativas de uma mesma regional e, conseqüentemente, no número de pontos que as propostas receberiam, vistos que estes dois fatores poderiam beneficiar a aprovação da execução daquelas propostas, segundo as regras criadas pela Coordenadoria do OP¹¹.

Com a justificativa de fazer com que “a assembleia ficasse mais perto da população” a PMF aumentou gradativamente o número de AP's nos anos seguintes, conforme se pode ver na Tabela 3:

Tabela 3 - Evolução da Quantidade de Áreas da Participação entre 2005 e 2008

2005	2006	2007	2008
14	41	51	51

Fonte: Coordenadoria do Orçamento Participativo, 2010.

¹⁰ Conforme os artigos 1º e 2º da Lei 8.000 de 29 de janeiro de 1997.

¹¹ Conforme o artigo 33 do Regimento Interno do Orçamento Participativo

Assim como aconteceu em experiências de outras cidades que implantaram o OP, o ciclo territorial do OP era aquele que reunia um maior número de pessoas. Isso aconteceu basicamente por dois motivos: uma mobilização que privilegiava um maior contato com os líderes de associações de bairro, e um apelo político ao sentimento de identidade territorial dos moradores. Este é também um dos motivos para que o IDH fosse utilizado como critério para o agrupamento de bairros em uma determinada AP.

O OP de Segmentos Sociais trata de questões mais específicas aos seis segmentos sociais com que a PMF trabalha: Juventude, Mulheres, Idosos, Pessoas com deficiência, População Negra e GLBTT (gays, lésbicas, bissexuais, transgêneros e travestis). Nas assembleias, estes segmentos podem fazer propostas de políticas públicas específicas para o atendimento das suas necessidades, como por exemplo, propostas de acessibilidade para as pessoas com deficiência, e também podem fazer propostas de obras ou serviços localizados em determinada região ou bairro, como no OP Territorial.

Com relação à eleição de delegados de segmentos sociais, os candidatos têm dois momentos específicos para conseguir ser escolhidos: podem candidatar-se como delegados desses segmentos tanto nas assembleias territoriais, como nas assembleias específicas do segmento pelo qual será candidato. Neste último caso, há uma diferença em relação ao critério de eleição dos delegados territoriais: nas assembleias territoriais, os candidatos que recebem maior número de votos são eleitos a partir da proporção entre votantes, a quantidade de votantes determina a quantidade de vagas para a eleição dos delegados naquela assembleia. Porém, nestas mesmas assembleias territoriais, os participantes que desejarem se candidatar a delegado de segmento social precisam de apenas cinco votos para ser eleitos, segundo o parágrafo 3º do artigo 5º do Regimento Interno do Orçamento Participativo. Ou seja, nas assembleias territoriais, os participantes que desejam ser candidatos para representar os segmentos sociais não estão submetidos à mesma regra que os candidatos a delegados territoriais. Já nas assembleias deliberativas específicas para os segmentos sociais, valem as mesmas regras da assembleia territorial, tanto em relação à priorização das propostas como em relação à eleição de delegados.

O OP Criança e Adolescente – OPCA – é dividido em duas etapas: O OPCA Territorial e OPCA Escolar. O OPCA Territorial obedece à mesma divisão das áreas das Secretarias Executivas Regionais – SER's, e é organizada uma assembleia deliberativa para cada uma destas áreas. São participantes prioritários as crianças e adolescentes atendidos por Programas e Projetos da Fundação da Criança e da Família Cidadã – FUNCI, bem como grupos de crianças e adolescentes atendidos por programas e projetos de ONGs que atuam no setor de promoção dos direitos à infância e à adolescência. Já o OPCA Escolar, tem como público alvo as crianças e adolescentes da rede pública municipal de ensino. Neste caso, são realizadas assembleias preparatórias e deliberativas em uma escola por regional, sendo também subdividida por turno: assembleias preparatórias e deliberativas com as crianças e adolescentes que estudam no período da manhã, e da mesma forma com crianças e adolescentes que estudam no período da tarde.

É importante ressaltar também, que as regras e a metodologia para a hierarquização das propostas e para a eleição dos delegados no OPCA são muito diferentes do OP Territorial e do OP dos Segmentos Sociais, visto que há características pedagógicas e didáticas diferentes. Estas características privilegiam esforços para que as crianças possam ter um bom entendimento sobre o processo e as decisões que o OP pode trazer para a escola em que elas estudam, para o bairro em que moram ou mesmo para a cidade de Fortaleza.

Não é intenção deste trabalho analisar o processo pedagógico que é trabalhado no OPCA. Por este motivo não falarei de maneira mais específica sobre a metodologia utilizada neste.

2.3.3 Processos decisórios no OP: instâncias de deliberação e acompanhamento

Entre as instâncias das assembleias preparatórias e deliberativas, explicadas acima, e a instância superior, o Conselho do Orçamento Participativo, do qual falarei seguir, existem o que chamo de Instâncias Intermediárias de Acompanhamento e Fiscalização. O acompanhamento e a fiscalização da execução das obras e serviços regionais, bem como das ações dos conselheiros do OP, são as atribuições principais

destas instâncias, que incluem: os seis Fóruns Regionais de Delegados(as) do Orçamento Participativo, que congregam todos os(as) delegados(as), territoriais e de segmentos, eleitos(as) nas assembleias deliberativas do Ciclo Territorial da Regional da qual a assembleia faz parte; o Fórum Municipal de Segmentos Sociais que reúne os(as) delegados(as) de segmentos sociais eleitos(as) nas assembleias específicas de segmentos sociais e os delegados de segmentos sociais eleitos nas assembleias deliberativas do Ciclo territorial, de toda a cidade; e, por fim, o Fórum Municipal de Delegados(as) do OPCA, que reúne todas as crianças e adolescentes eleitos como delegados(as) nos processos territoriais e escolares do OPCA. Além disso, outras importantes atribuições dos Fóruns de Delegados são: analisar todas as propostas priorizadas nas assembleias deliberativas das áreas da participação da regional, ou do segmento social ao qual o(a) delegado(a) esteja vinculado(a), e escolher, logo na primeira reunião do pleno destes Fóruns, os conselheiros do Orçamento Participativo que representarão a sua Regional ou o Segmento Social da qual seja participante¹².

Segundo o artigo 5º do Regimento Interno do OP, o número de conselheiros territoriais a serem eleitos em cada um dos Fóruns Regionais de Delegados(as) do Orçamento Participativo, deve obedecer à seguinte proporção:

- Até 30 delegados(as): 6 conselheiros
- De 31 a 45 delegados(as): 7 conselheiros
- De 46 a 60 delegados(as): 8 conselheiros
- De 61 a 75 delegados(as): 9 conselheiros
- De 76 a 85 delegados(as): 10 conselheiros
- De 86 a 100 delegados(as): 11 conselheiros
- De 101 a 115 delegados(as): 12 conselheiros
- De 116 a 130 delegados(as): 13 conselheiros
- De 131 a 145 delegados(as): 14 conselheiros
- A partir de 146 delegados(as): 15 conselheiros

¹² Conforme o artigo 27 do Regimento Interno do Orçamento Participativo.

No caso dos conselheiros a serem eleitos para representar os segmentos sociais (mulheres, população negra, portadores de deficiência, jovens, idosos e lgbtt) a proporção é a seguinte:

- Até 15 delegados(as): 2 conselheiros(as)
- De 16 a 30 delegados(as): 3 conselheiros(as)
- De 31 a 45 delegados(as): 4 conselheiros(as)
- De 46 a 75 delegados(as): 5 conselheiros(as)
- De 76 a 105 delegados(as): 6 conselheiros(as)
- De 106 a 135 delegados(as): 7 conselheiros(as)

Para representar o segmento criança e adolescente, os delegados eleitos por este setor devem escolher por votação, 12 conselheiros(as) titulares e 12 conselheiros(as) suplentes.

O Conselho do Orçamento Participativo – COP – é a instância máxima de deliberação do processo do Orçamento Participativo. O COP reúne os(as) conselheiros(as) do Orçamento Participativo indicados: pelas plenárias dos Fóruns de Delegados(as); pelos Conselhos Municipais de Co-gestão (como por exemplo, Conselho Municipal de Defesa da Criança e Adolescente, Conselho Municipal de Assistência Social, Conselho Municipal de Habitação, Conselho Municipal de Saúde etc.); e os conselheiros da Gestão Municipal, estes indicados pelo Poder Executivo Municipal. Segundo o Regimento Interno do Orçamento Participativo, os conselheiros que representam a gestão municipal são os únicos que não tem direito a voto nos trabalhos do COP¹³. O mandato de Conselheiro do Orçamento Participativo dura aproximadamente um ano e se encerra no ato de posse dos conselheiros do ano subsequente. A cada Conselheiro é permitida somente uma reeleição.

A principal função do COP é deliberar junto aos Secretários Municipais e técnicos da PMF sobre quais propostas de obras e serviços, aprovadas nas assembleias deliberativas, deverão constar no Plano de Obras de Serviços (POS). Este é o documento final do processo do Orçamento Participativo enviado à Câmara de Vereadores de Fortaleza (CMF). Também compete ao COP a apreciação, o

¹³ Conforme § 1º do artigo 5º do Regimento Interno do Orçamento Participativo.

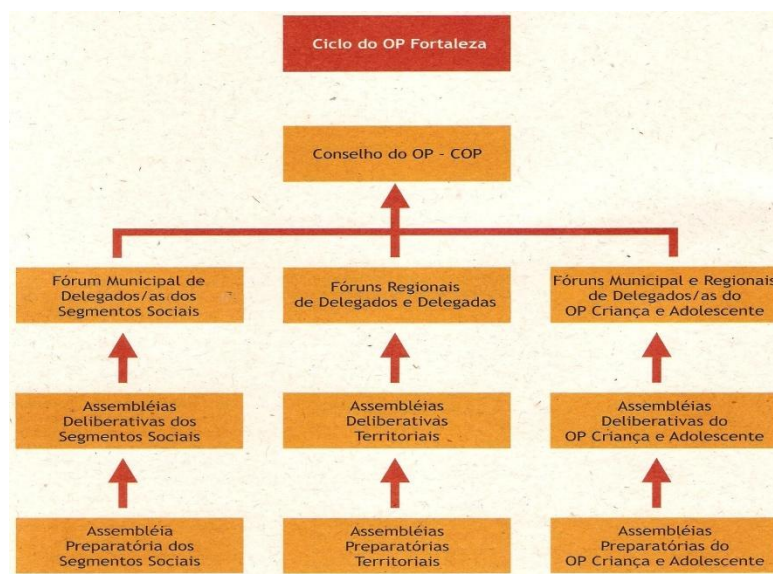
acompanhamento e fiscalização da execução das obras e serviços que integram o POS, junto aos órgãos executores da PMF.

No Artigo 4º do Regimento Interno do Orçamento Participativo, o COP é definido da seguinte maneira:

Artigo 4º - O Conselho do Orçamento Participativo (COP) é um órgão de participação direta da comunidade, tendo por finalidade mobilizar, planejar, propor, fiscalizar e deliberar sobre a receita e despesa do Orçamento do Município de Fortaleza, na forma prevista no presente regimento. (FORTALEZA, 2007, p.2)

Nesse artigo, pode-se notar claramente um erro conceitual entre aquilo que se conhece por participação direta e participação por representação. O COP não é um órgão de participação direta da comunidade, já que é composto por representantes da população. Na verdade, os componentes do COP sequer são eleitos diretamente pela população e sim, pelos representantes desta população, já que, como foi dito, são as plenárias do fórum regional de delegados que elegem os conselheiros do OP. Dessa maneira, podemos concluir que o COP é órgão de participação indireta da Comunidade, que é representada neste espaço pelos representantes dos representantes eleitos nas assembleias deliberativas. A Figura 2, abaixo, ilustra os momentos do processo do OP de Fortaleza:

Figura 2 – Ciclo do Orçamento Participativo de Fortaleza



Fonte: Coordenadoria do Orçamento Participativo, 2006, p.14.

Durante este capítulo, tentei demonstrar as mudanças ocorridas nas relações entre Estado e os Movimentos Sociais Urbanos de Fortaleza, até chegar ao cenário trazido pela implantação do OP. Como foi possível perceber, houve uma mudança radical na maneira desses dois agentes se relacionarem: das reivindicações pontuais à deliberação sobre os investimentos dos recursos públicos. Também foi possível perceber o poder político conferido aos representantes da população que participa do processo do OP, pelo Poder Executivo Municipal. Dentro deste novo cenário, os delegados do OP assumiram o papel que antes era do “vereador de bairro”, figura política que por décadas teve a função de representar os interesses da população perante o Poder Executivo. É sobre o comportamento político assumido pelo delegado do OP, dentro desta nova perspectiva, que trato no capítulo seguinte.

CAPÍTULO III – ORÇAMENTO PARTICIPATIVO E ELEIÇÕES: IDENTIDADE, HABITUS E REPRESENTAÇÕES SOBRE A POLÍTICA

Como foi dito na Introdução, a presente pesquisa objetiva compreender as práticas políticas de pessoas que participaram do OP de Fortaleza, tendo em vista identificar possíveis vínculos entre sua atuação como delegados, ou conselheiros, e sua participação na política eleitoral.

3.1 Caracterização dos informantes

Foram entrevistadas cinco pessoas que foram ou são delegados(as) do OP sendo que duas delas (o Senhor Ferreira e a Dona Gorete) também foram conselheiros¹⁴. Todos foram candidatos a vereador no ano de 2008, porém nenhum deles foi eleito. Um informante se elegeu membro do Conselho Tutelar¹⁵ no ano de 2009.

Tratam-se de três mulheres e dois homens com idades entre 35 e 63 anos, residentes em cinco bairros diferentes (Bom Jardim, Conjunto Ceará, Mondubim, Vila Manoel Sátiro e Planalto Ayrton Senna), todos incluídos na SER V, onde se dá sua atuação política.

Em termos da atuação política desses entrevistados anteriormente à implantação do processo do Orçamento Participativo, observa-se que eles têm entre 18 e 50 anos de tempo de militância. Com relação ao tipo de militância no qual estão ou estiveram inseridos, os sujeitos da pesquisa mencionaram o movimento estudantil, organizações de categorias de profissionais, como a Associação dos Cabos e Soldados Militares do Ceará - ACSMCE, ONG's e associações de bairro. Com relação a este último tipo de movimento, somente um dos informantes disse não fazer parte de associação comunitária, ainda que se auto-denominasse "líder comunitário".

¹⁴ Além destas, foi também entrevistada a Coordenadora do Orçamento Participativo, técnica vinculada à Secretaria de Planejamento e Orçamento – SEPLA. Este e outros nomes utilizados no texto são fictícios, a fim de preservar o anonimato dos informantes.

¹⁵ Segundo o Art. 131 da Lei Nº. 8.069, de 13 de julho de 1990: "O Conselho Tutelar é órgão permanente e autônomo, não jurisdicional, encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente, definidos nesta Lei".

Todos os informantes são ligados a partidos políticos. São eles: o Partido Trabalhista Brasileiro – PTB; o Partido Humanista da Solidariedade – PHS; o Partido Social Democrata Cristão – PSDC; o Partido Trabalhista Cristão – PTC e o Partido dos Trabalhadores – PT.

Entre estes informantes, dois já haviam participado de outros programas governamentais geridos pelo Estado, mas executados em parceria com os MSUs: Programa Luz para Todos, do governo federal, e programas de distribuição de material esportivo a desportistas amadores.

Com relação aos motivos para se candidatar, quatro dos informantes fizeram o discurso da representação política com vistas a “ajudar a população mais carente da cidade”. Somente um alegou que o bairro em que morava não tinha representante a mais e por isso, ele pretendia representar o bairro.

3.2 Identidade e representação política

3.2.1 Discurso político, construção de identidade e disputa eleitoral

Uma característica relevante, que está presente nas falas de todos os entrevistados, é a identificação com a localidade onde moram. Esta identificação pode ser percebida através dos discursos que tentam, nas palavras dos mesmos, trazer melhorias para os locais e para as pessoas que neles moram. Esta condição de pertencimento ao bairro parece legitimar uma possível candidatura. Sobre isso, Barreira (1994) afirma: “Os processos de valorização do candidato passam, portanto, por características que dizem respeito a um ideal de fidelidade grupal”. (p.10)

Todos relatam ter chegado a seus respectivos bairros no começo destes, sendo que, dos cinco bairros aos quais pertencem os entrevistados, três são conjuntos habitacionais construídos com recursos públicos e dois são bairros originados por meio de invasões.

Apesar dos conjuntos habitacionais de Fortaleza, construídos a partir da década de 1960 com financiamento do Banco Nacional de Habitação – BNH¹⁶, e posteriormente pela Caixa Econômica Federal, serem mais bem estruturados do ponto de vista do ordenamento urbano (com acesso à rede de esgoto, água encanada, energia elétrica e etc.) que os bairros surgidos de invasões, não significa dizer que aqueles não necessitem, na visão dos moradores, de mais investimentos por parte do poder público. Como relata o informante Lopes:

[...] quando eu cheguei nesse conjunto habitacional, que foi na época da gestão, da gestão federal do Governo Collor, e quando era o presidente da Caixa Econômica, Sérgio Coto, houve aquele descaso enorme sobre o superfaturamento habitacional, o alto índice de juros imputado nas prestações das residências, onde nós detectamos vários desvios. Foi quando nós nos juntamos aos movimentos, a outros movimentos. [...] lá constava equipamentos sociais: salões comunitários, era playground, era pólo de lazer, era tudo, toda uma infra-estrutura que vinha na planta do conjunto, e quando nós detectamos essa irregularidade foi onde, onde me deu mais vontade de realmente não só participar do movimento como pessoa física, mas participar também representando juridicamente a comunidade.

Como se pode notar na fala do informante, situações compartilhadas de descaso e de injustiça são motivos que podem propiciar uma identificação coletiva entre os indivíduos que compõem determinado grupo. As lutas políticas para as tentativas de melhorias coletivas na infra-estrutura do bairro fazem com que os indivíduos consigam se identificar entre si e essa identidade coletiva confere legitimidade ao movimento político do grupo. Nas palavras de Barreira (1994), “As regras de identificação que permeiam as candidaturas populares passam pela vigência de uma condição social semelhante e partilha de valores culturais e políticos.” (BARREIRA, 1994, p.10)

Além de identificar outros movimentos que atuam politicamente para sanar questões próximas a esta realidade social, líderes comunitários utilizaram estes momentos políticos para criar associações legalmente constituídas para poder, assim, dar continuidade ao processo de intervenção social e política em suas comunidades.

Carleial, Diógenes e Lima (1991) analisam a constituição dos MSUs de Fortaleza e os conflitos estabelecidos entre diversas entidades de moradores de bairros durante a década de 1980. Entre estes, está o conflito decorrente da escolha entre a constituição

¹⁶ Instituição do Governo Federal criada em 1964, através da Lei Nº 4.380, de 21 de agosto de 1964, para o financiamento de imóveis residenciais. O BNH foi extinto em 1986, através do Decreto-Lei Nº 2.291, de 21 de novembro de 1986, e as suas competências passaram para a Caixa Econômica Federal.

formal ou informal destas entidades, naquele período. Aquelas entidades que resolvessem constituir-se formalmente poderiam gerir recursos do Governo do Estado junto às comunidades. Esta política era vista, por aqueles que eram contrários à formalização das entidades de moradores, como uma forma de cooptação dos movimentos. Quase duas décadas depois, o problema da cooptação não parece mais preocupar as lideranças que participam do OP. Para o Senhor Lopes, somente os representantes legais, ou seja, os representantes das associações juridicamente constituídas, que fazem parte daquilo que ele chama de movimento comunitário, têm legitimidade para atuar junto ao poder público, requisitando benefícios e melhorias para o bairro.

As reivindicações por melhorias das condições de saneamento básico e serviços urbanos (água encanada, energia elétrica, acesso à rede de esgoto e o acesso à terra) foram o mote para a criação e atuação de vários movimentos políticos surgidos em bairros da periferia de Fortaleza entre as décadas de 1960 e 1980. Com as demandas alcançadas, a maioria destes movimentos deu lugar à criação de uma associação comunitária, como é o caso relatado pela informante Marta:

[...] Eu vim morar aqui na época da invasão. A minha mãe mora no Parque Dois Irmãos, o meu pai veio para cá nessa época também. A gente não chegou a invadir, a gente comprou o terreno de quem invadiu, mas aí, eu já comecei a participar de movimento de associação devido à invasão nessa época, porque a gente precisava de água, luz, escritura. Aí eu comecei a participar dos movimentos de associação aqui do Pantanal, né? Aí, foram passando os anos, a gente conseguiu algumas coisas, e hoje melhorou bastante em relação ao que era na época que teve a invasão, aí eu continuei participando dos movimentos.

Segundo Barreira (1994), “os movimentos sociais urbanos constituem suporte para candidatos que justificam sua participação política na esfera institucional a partir de princípios valorativos: priorizar a nossa política em lugar da política dos outros”. (CALDEIRA, 1984 apud BARREIRA, 1994, p.6). Na visão dos entrevistados, a atuação política deles como líderes comunitários na região em que moram, ou que ajudaram a fundar, confere-lhes legitimidade para poderem falar em nome da comunidade. Aliás, a expressão “comunidade”, que é utilizada para designar diversas formas precárias de aglomeração urbana, como por exemplo, bairros, favelas, invasões irregulares (GONDIM, 2009), é recorrente nos discursos dos entrevistados.

Neste caso, também podemos fazer um paralelo com o conceito de representação-espelho:

a representação como espelho [...] é centrada mais sobre o efeito de conjunto do que sobre o papel de cada representante. Ele concebe o organismo representativo como um microcosmos que fielmente reproduz as características do corpo político. (BOBBIO, 1998, p.1102)

Como já foi mencionado, quase todos os informantes são filiados a partidos políticos e todos eles foram candidatos a vereador nas eleições de 2008. Aliás, um dos informantes também foi candidato a vereador em 2004, e em 2002 e 2006 candidatou-se a deputado estadual. Este mesmo informante se auto-intitula “um eterno candidato”:
“[...] Eu sou candidato, um eterno candidato. Até um dia ser eleito”. (Ferreira)

Vários foram os relatos sobre os motivos pelos quais estes líderes comunitários se candidataram, porém um discurso recorrente entre eles é o de poder ajudar a comunidade e o povo através da “facilidade” que um mandato legislativo proporciona.

[...] tentar, como parlamentar, ajudar a juventude a trazer políticas públicas para o bairro, que a gente não tá conseguindo trazer somente através das associações. A gente tenta, mas é muito difícil. Então, a minha intenção como candidata a vereadora, se eleita, era ajudar a minha comunidade, aliás, não só aonde eu moro, Fortaleza como um todo.

O informante Ferreira argumenta que com “um mandato na mão” seria mais fácil conseguir investimento para o seu bairro:

[...] Então, a gente, em virtude das situações nossa, que nós temos no bairro, são muitas pendências e problemas que nós temos, e sem representante, a gente nunca vai chegar a mudar muita coisa. Já conseguimos mudar muita coisa [...] mas, sem um mandato na mão, é mais difícil.

Ainda segundo a representação-espelho, Barreira (1994) afirma “a ideia de uma representação-espelho responde a exigências de ordem simbólica e psicológica, como a identificação e o reconhecimento enquanto pertencente a um grupo de referência, e a “personificação” das vontades desse grupo, que, nesse caso, sente-se marginalizado no plano das decisões políticas. “(p.25). Essa afirmação da autora coaduna-se com a concepção do informante Lopes, pois, para ele, atuar junto ao poder público através de movimentos sociais requerendo obras e serviços para o seu bairro é como “mendigar”:
“[...] você já vem nessa militância de muitos anos de sofrimento, de peleja, de mendicância, porque você chega a mendigar realmente nas portas, as portas públicas,

a solicitar os benefícios da comunidade [...]” (Lopes). E na visão do entrevistado, eleger-se vereador é “dar um salto nas possibilidades de ajudar a população carente”:

[...] Quando você passa a ser liderança comunitária você tem suas limitações [...] quando você atende às necessidades, a população cada vez vai pedindo mais, porque vai aumentando mais as necessidades do cidadão. E chega um limite que você não pode atender e você fica angustiado, você fica de “mãos atadas” sem poder fazer. E quando eu falei em salto não é um salto de qualidade de vida não, é um salto pra poder dar mais um... Subir mais um degrau pra poder ajudar mais ainda a população (Lopes)

Já a informante Luciana disse que sempre preferiu ficar por trás de alguém, evidenciando aquilo que Barreira (1994) afirmou; que os indivíduos sentem-se marginalizados no plano das decisões políticas, como foi citado, e é por isso que a informante preferia ter “alguém” que fosse seu intermediário nessas decisões. Porém, segunda a mesma informante, o OP despertou nela o desejo de se eleger vereadora: “Eu nunca me interessei porque é aquela história: sempre queria ficar por trás de alguém. [...] Só que após orçamento, eu comecei a ver que as coisas eram bem diferentes.” (Luciana). A entrevistada não explicitou os motivos pelos quais ela começou a perceber “que as coisas poderiam ser diferentes”. Contudo, é possível notar em seu discurso que a inserção no OP fez com que ela passasse a acreditar que seria possível ser eleita para a Câmara de Vereadores. Tal discurso vai ao encontro da análise de Barreira (1994), sobre a relação entre candidaturas populares, espaços organizados da sociedade civil e instâncias governamentais:

[...] as reflexões relativas ao papel das lideranças retomam também a complexa relação entre espaços organizados da sociedade civil e instâncias governamentais, distanciada no curso da experiência do autoritarismo. É sobretudo a partir da década de 80 que candidaturas oriundas de segmentos populares multiplicam-se e acionam estratégias capazes de assegurar o ingresso na Câmara de Vereadores e Assembléia Legislativa do Estado (BARREIRA, 1994, p.5)

3.2.2 Corrida eleitoral: as estratégias e as relações de (in) fidelidade partidária

Dos cinco informantes entrevistados, quatro são formalmente filiados a partidos políticos. A informante Luciana, que foi filiada durante doze anos ao Partido Humanista Social – PHS, nas eleições do ano de 2008, concorreu a uma vaga para Câmara de Vereadores de Fortaleza pelo Partido Trabalhista Brasileiro – PTB. Segundo ela, a mudança para outro agrupamento partidário fazia parte de uma estratégia para que

pudesse se eleger com um “quociente eleitoral”¹⁷ menor: “Passei 12 anos no PHS, aí, ano passado eu sai do PHS pra ir pro PTB. Porque eu pretendia me candidatar à vereadora, e no PHS o número de votos era bem maior, e o PTB era menos, eu fui pro PTB por isso.” (Luciana)

A informante Luciana é apoiadora do Deputado Estadual X do PHS e a relação política estabelecida entre os dois vai além das convenções partidárias. Ela demonstra uma proximidade e admiração muito grande pelo político: “[...] tem pessoas lá no PHS que eu adoro, como o deputado X. Porque pra mim é Deus no céu e X na terra!” (Luciana)

O relacionamento pessoal estabelecido entre Luciana e o Deputado X chega ultrapassa os limites da fidelidade partidária¹⁸ configurando-se como uma relação que não pode ser delimitada somente pelas questões político-partidárias:

Fiquei triste ter saindo pro PHS pra ir pro PTB, fiquei triste pelo X, né? Mas, aí, a gente conversando ele disse: **Não, não se preocupa, não, você saiu foi do partido, não saiu de mim.** Aí eu disse: Não se preocupe não, colega, eu continuo com você! Aí ele: Eu sei que você vai me apoiar ainda E eu: Com certeza! Na hora que você se candidatar, eu estou aqui pra te apoiar. (Luciana, grifos meus)

Quando foi indagada caso o seu atual partido, o PTB, a repreendesse por apoiar um candidato de outra agremiação política, a informante Luciana respondeu de maneira enfática: “Bom, o seguinte é esse: se eles me chamarem e falar que vai ter problema se eu apoiar outro, eu digo pra eles que não vai ter problema nenhum, porque eu volto pro PHS, mas o X eu não largo.” (Luciana)

Dentre os cinco entrevistados, somente o informante Ferreira afirmou não ser filiado a nenhum partido político, pois segundo ele, as leis que regulam a sua atividade profissional, que é policial militar, o impedem de filiar-se¹⁹. No entanto, como é militar a mais de 10 anos, o informante pode candidatar-se, sem prejuízo definitivo do provimento do cargo²⁰, e sempre consegue legenda para se candidatar em todas as

¹⁷ O quociente eleitoral é um cálculo estabelecido por lei e refere-se à divisão do número de eleitores pela quantidade de vagas em disputa. O resultado deste cálculo refere-se ao número mínimo de votos que um partido ou coligação deve ter para poder eleger um dos seus candidatos.

¹⁸ Determinada pelo Capítulo V, Artigos 23, 24 e 25 da Lei 9.096/95, conhecida também como Lei dos Partidos Políticos.

¹⁹ Conforme o Art. 216 do Estatuto dos Militares Estaduais do Ceará, Lei Nº 13.729, de 11 de janeiro de 2006.

²⁰ Conforme o Art. 53, incisos I, II e III da referida lei.

eleições pelo Partido da Social Democracia Cristã - PSDC. Mais que isso, o fato do informante se candidatar sempre pela mesma sigla partidária faz parte da sua “estratégia eleitoral”:

[...] e a permanência no PSDC hoje, é em virtude da gente manter o número. [...] É meu, entendeu? [...] Se eu não me lançar, aí outro pode pegar, mas se eu me lançar é meu o número. A gente permanece lá por causa do número, né. Nós somos candidatos sem condições financeiras, e pra lançar outro nome na rua fica mais difícil. A gente já tem os votos fieis de pessoas que sempre acreditam na gente. (Ferreira)

De todos os informantes, o Sr. Ferreira sempre pareceu ser aquele que tinha “maior vontade” de conseguir se eleger. Quando foi perguntado se a permanência no PSDC era somente por uma questão de estratégia política, o informante respondeu:

[...] eu vou fazer pelo partido, por mais que não tenha apoio, não seja ainda uma estrela do partido, mas num outro partido, eu vou começar tudo de novo. [...] Eu já consegui “botar dois tijolos”. [...] No outro, eu ainda vou “começar a fazer a massa pra levantar o tijolo”. Então, na estrada, você tem que saber o seguinte: se você tem um objetivo na sua vida, você não pode jamais desistir dele.

E ao ser indagado sobre qual o seu “objetivo de vida”, o informante Ferreira respondeu de maneira firme: “Ser político!” Essa vontade pode ser resumida na maneira como o candidato avalia as suas campanhas, e como ele aparenta fazer “cálculos minuciosos” sobre a sua estratégia:

O que muda na minha concepção [...] em ser candidato, é o jeito que eu vou trabalhar na campanha que vai mudar. Eu ando com uma chinela havaiana, eu vou sempre aparecer de chinela havaiana, mas só que eu não vou deixar o cabresto [da chinela] quebrar mais. [...] Eu sempre vou andar com cautela pra gente pisar. Sempre vou andar olhando pra trás, porque estou olhando só pra frente. Vou olhar pra um lado e pro outro. [...] Na política, quando você inventa, você não aparece. Você tem que fazer o que você quer realmente. E eu inventei muito nas minhas reeleições, e por isso que eu acabei não aparecendo. Apesar de eu ter sido bem votado, mas eu não fui eleito ainda né? Ta faltando é detalhe. Eu coloquei muito detalhe na minha vida, nas minhas campanhas, mas não achei, ainda, o ideal. Não sei aonde é que estou errando. E eu acho que o erro é mais meu, tá em mim. O erro não é do povo. (Ferreira)

O informante Ferreira é filho de um ex-deputado estadual que dá nome a uma localidade do sertão central do estado do Ceará, a cidade de Irapuan Pinheiro(CE). Além disso, tem vários parentes na política cearense, fato esse que o ajuda a reforçar a ideia de perseguir um “objetivo de vida”, como uma obrigação determinada pela história política da sua família.

3.3 Velha política e velhos políticos: habitus, e disputas por legitimidade

Segundo Holanda (1995), no curso do desenvolvimento da sociedade brasileira, as relações familiares, privadas, onde o patriarcalismo, ou dominação tradicional (WEBER, 1982), é a característica mais marcante, influenciaram fortemente a atuação política daqueles que detinham posições públicas na sociedade brasileira. Segundo o autor, o desenvolvimento da urbanização não se esgota no crescimento das cidades, mas inclui também o avanço dos meios de comunicação, e por isso, passou a influenciar vastas áreas rurais. Isto acarreta um desequilíbrio nas relações sociais, tensionadas pelas novas exigências de impessoalidade da ordem burocrático-racional, as quais convivem com a influência do domínio privado, prevalecente na ordem tradicional (HOLANDA, 1995, p.145). Ainda segundo o autor, não era fácil ao agente público, formado neste ambiente familiar, compreender a distinção fundamental entre os domínios do privado e do público. Assim, o tipo de agente público brasileiro caracterizou-se por aquilo que o autor chama de “funcionário patrimonial”:

Para o funcionário patrimonial, a própria gestão pública apresenta-se como assunto do seu interesse particular; as funções, os empregos e os benefícios que deles auferem relacionam-se a direitos pessoais do funcionário e não a interesses objetivos, como sucede no verdadeiro Estado burocrático, em que prevalecem a especialização das funções e o esforço para se assegurarem garantias jurídicas aos cidadãos (HOLANDA, 1995, p.145)

Dessas relações familiares nasce o “homem-cordial”, expressão da hospitalidade elaborada no núcleo familiar, esfera por excelência daquilo que o autor chama de “contatos primários”, baseados em laços de sangue e de coração. (HOLANDA, 1995)

Nessa mesma linha de raciocínio, Avelino Filho (1994) refere-se ao clientelismo em três tipos de sociedade: nas sociedades tradicionais, onde a dependência dos recursos pessoais do “patrono” reflete-se em um poder quase doméstico, e pelo caráter afetivo das relações; nas sociedades mobilizadas, que são marcadas pela presença de partidos ideológicos e de massa, pela possibilidade de planejamento e execução de políticas públicas de longo prazo e onde a legitimação do sistema político se dá mediante valores públicos universais; e, por fim, nas sociedades em estágio de transição (das sociedades tradicionais para as sociedades mobilizadas), onde o poder dos patronos, ou “notáveis”, como o autor os chama, é enfraquecido e os recursos

passam a ter origem predominantemente estatal. Analisarei daqui por diante, as características deste último tipo de sociedade, ou seja, aquelas onde não se consolidaram os valores republicanos de impessoalidade e universalismo, e onde, portanto, são freqüentes as práticas clientelistas

O clientelismo é uma relação de troca entre um indivíduo que demanda, o cliente, e outro que oferta, o patrono. Desse ponto de vista, várias relações sociais no Brasil são passíveis de ser encaradas como clientelistas: por exemplo, a oferta de presentes, em troca de fichas ou senhas para o atendimento em postos de saúde; ou a permanência de uma viatura policial próximo a um restaurante, por exemplo, com o intuito de parecer uma “área segura” para os freqüentadores deste, em troca do custeio das refeições dos policiais. Porém, o tipo de clientelismo que será tratado aqui é o “clientelismo-eleitoral”, defino por Avelino Filho (1994) como: “[...] aquele em que a definição sobre quem controla o fluxo de benefícios depende diretamente dos resultados das eleições; e onde o cliente/eleitor tenha pelo menos alguma capacidade de escolha, mesmo que seja entre diferentes patronos.” (AVELINO FILHO, 1994, p.228)

Lanço mão das contribuições de Bourdieu (2007) através dos conceitos de “habitus” e “campo” no jogo político eleitoral, no qual os líderes comunitários estavam inseridos. Sendo o habitus “um conhecimento adquirido e também um haver, um capital [...] indica a posição incorporada, quase postural [...], o de um agente em ação, [...] o lado ativo do conhecimento prático [...]” (p.61), e o campo como espaço de significação das simbologias deste habitus, na medida em que é definido como “espaço de produção das relações objetivas” (p.64), através dos sistemas simbólicos que o permeiam e que são internalizados como instrumentos de conhecimento e de construção do mundo objetivo. (BOURDIEU, 2007).

Portanto, pretendo analisar o clientelismo-eleitoral, como prática política naturalizada e estabelecida dentro de um contexto sócio-político em que, a auto-afirmação enquanto liderança política perpassa questões da eficiência e legitimidade destes líderes, e estas questões, dão sentido às suas ações. É sobre isso que trato no próximo subitem.

3.3.1 Práticas políticas estabelecidas: o clientelismo como habitus eleitoral

É possível notar no discurso de todos os entrevistados, a naturalização de práticas consideradas como inerentes à política, mas que na verdade escondem a confusão entre o “público e o privado” (paternalismo, clientelismo, nepotismo, etc.). O informante Ferreira, por exemplo, relata um “acordo” feito entre ele, candidato a vereador, e outra pessoa, durante a campanha política de 2008:

Ano passado eu fui o candidato da bicicleta. Eu andava com um pivete e outro rapaz com uma bicicleta e o som. Eu não tive condição de botar um carro de som na rua, [por isso usei] a bicicleta. O carro de som era vinte reais, a bicicleta era sete, e ainda fez pra mim de graça. Esse cidadão fez pra mim de graça, eu prometendo, se eu fosse eleito, dava uma assessoria pra ele. Não fui [eleito], e ele disse: Não perdi nada, se você tivesse sido [eleito], eu tinha certeza que você dava uma assessoria pra mim. Então, a gente não gastou nada, ficou de cortesia. Se eu tivesse sido eleito, ele ia passar quatro anos recebendo uma assessoria minha. (Ferreira, grifos meus)

O termo “assessoria”, utilizado pelo entrevistado, refere-se ao pagamento mensal de serviços prestados a um parlamentar, de qualquer esfera política. Este tem o direito de indicar qualquer pessoa para trabalhar como seu assessor, e esta pessoa será paga com dinheiro público. Apesar da liberdade de escolha, presume-se que a verba se destina à contratação de pessoas que venham a prestar serviços relevantes para o desempenho do mandato parlamentar. A relação entre o candidato e o rapaz que trabalhou “por cortesia”, pois não recebeu nenhum pagamento pelo serviço prestado, estará, por diante, influenciada pela relação de “dádiva”, posto que o informante ficará em débito pelo favor que lhe foi feito. E esta relação poderá determinar o seu comportamento social para com este indivíduo e outros eleitores no próximo momento eleitoral.

Outra relação bastante difundida entre os líderes comunitários tem características de “paternalismo”, ou seja, uma relação protetora para com o “seu povo”, quase que se afigurando como uma relação entre “pai e filhos”. Pode-se dizer, portanto, que uma relação paternalista está intimamente ligada ao patriarcalismo nas relações sociais que forjaram os hábitos privados na família, transplantados para o espaço público das relações estatais. Assim sendo, o paternalismo é uma característica do clientelismo que traz implícita uma expectativa de solidariedade: “[...] a dicotomia

particularismo vs. Universalismo pode ser entendida mais como continuum do que como oposição. [...] como constitutivo de aspectos cruciais da ordem institucional de uma sociedade” (GRAZIANO, 1983 apud AVELINO FILHO, 1994, p.227)

Para atender às demandas dos seus liderados, do “seu povo”, o líder paternalista muitas vezes utiliza relações de amizade para se sobrepor aos direitos individuais de outros cidadãos, e que foram pré-estabelecidos por regras sociais de convivência em grupo, como por exemplo, o respeito à ordem de chegada em uma fila de espera para o atendimento em emergências de hospitais ou postos de saúde. A intenção do líder, nestes casos, é demonstrar, perante os seus liderados, seu poder e capacidade diferenciada de se sobressair às regras sociais e conseguir benefícios que um cidadão comum não conseguiria.

[...] Então a gente tem um trabalho de aproximação totalmente com o povo, até porque nós temos acesso, né? [Em] alguns hospitais, nosso acesso, a gente conseguiu com algumas pessoas através da amizade, né? Conseguimos entrar em alguns hospitais e postos de saúde. A gente tem acesso e facilita pro povo.

Neste caso, a condição de líder parece legitimar as atitudes de transposição às regras sociais de convivência, ao passo que a procura dos indivíduos pela interferência e ajuda do líder comunitário, confere legitimidade a este enquanto “patrono”. (AVELINO FILHO, 1994).

Como será visto mais adiante, uma característica comum a todos os Orçamentos Participativos, implantados nas cidades brasileiras é a atuação de um grande número de militantes do PT, ou de outros partidos da esquerda brasileira, dentro do processo. O que não quer dizer que os líderes comunitários filiados a estes partidos de esquerda não utilizem o clientelismo para conseguir alcançar os objetivos pretendidos. Mais que isso, a inserção de uma quantidade significativa de militantes alinhados ideologicamente com o partido que ocupa o poder, tem como consequência o enfraquecimento da atuação de outros grupos dentro do processo do OP. Isso gera insatisfação entre indivíduos dos grupos menores e tem como consequência uma avaliação negativa sobre o OP, sobre a atuação destes militantes da esquerda e sobre suas intenções políticas. Um exemplo disto encontra-se na seguinte afirmação do informante Lopes:

[...] eu acho que a esse modelo de OP, no começo, foi uma maneira de desarticulação de entidades. Como a gestão era oposição, eles queriam achar uma forma de desarticular as entidades que eles diziam que já vinham num ciclo vicioso politicamente. Então quando veio, trouxe aquela administração, aqueles que contribuíram para a situação atual, talvez gente até despreparada, desqualificada, sem participação nenhuma realmente na sociedade civil organizada [...] (Lopes)

Ao ser perguntado se conhecia alguma liderança que teria sido contratada pelo governo municipal, o entrevistado respondeu: “Não, não do movimento anterior, não! São pessoas totalmente novas nesse modelo de OP, tá certo? [...] despreparadas que nunca participavam de associações, de movimentos comunitários nem nada. Apenas pessoas partidárias [...]”

Segundo o discurso do informante, podemos concluir que, para ele, a intenção política destas pessoas era fisiologista. O termo “fisiologismo” é utilizado no senso-comum da política partidária e denota basicamente a realização de serviços ou a manutenção da fidelidade a um patrono, em troca da concessão de benesses por meio do aparelho estatal. E como tal, origina-se do clientelismo-eleitoral: “[...] muitos deles, hoje, ocupam cargos públicos: cargos comissionados, cargos terceirizados. Porque na finalidade do propósito, no meu ver, era só pra chegar a uma vaga de emprego [...].” (Lopes)

Ainda sobre as relações ditas fisiologistas, podemos observar o discurso da informante Gorete. Para ela a política é uma relação de “dá lá, dá cá”:

[...] muita gente já me procurou para eu apoiar para deputado. [...] e eu disse: ‘Olha, eu aprendi que na política tudo é dá lá, dá cá. E só vou apoiar aquele me ajudar no que eu preciso, agora’. Eu vou fazer assim, e se ninguém me ajudar, eu não apoio, não apoio de jeito nenhum. (Gorete)

Assim como o informante Lopes, a entrevistada também faz críticas à administração “petista” por aquilo que ela chama de “cabide de empregos”:

Eu vejo dentro da prefeitura, a prefeitura cheia de gente com contrato temporário, terceirizado. Eu batalhei lá na prefeitura para arranjar pelo menos um estágio para o meu filho, [...] e num arranjei porque eu não sou do PT. Semana passada uma pessoa chegou pra mim e disse [...] Vá apoiar fulano de tal do PT que você consegue tudo, até emprego. (Gorete)

Como se pode observar, o descontentamento maior da entrevistada é o fato de, segundo ela, a PMF ter se tornado “um cabide de emprego” para os filiados ao PT, e

por isso não conseguir por meio de suas relações políticas e pessoais junto à administração municipal uma vaga de emprego ou estágio para seu filho.

Todas as relações políticas citadas têm por finalidade conseguir benesses junto ao serviço público. Em troca destes “favores” concedidos, os líderes comunitários conseguiriam atender às suas demandas pessoais e do “seu povo” e, com isso legitimariam seu status de “líder eficiente”, podendo assim, oferecer o seu apoio político e os votos do “seu povo” aos candidatos de servidores, gestores públicos e parlamentares que os atenderam. Este comportamento poderia ser entendido como uma espécie de “habitus” (BOURDIEU, 2007) político, que é naturalizado pelos indivíduos que estão inseridos no “campo” onde estas práticas sociais fazem sentido e são legitimadas.

Esta relação de troca de “favores” por votos, como um habitus, fica visivelmente expressa na fala do Senhor Ferreira. O líder comunitário dá mostras de como ele pensa ser a relação entre os chefes do Poder Executivo (Prefeito e Governador), junto ao Poder Legislativo (Câmara e Assembleia), e, por sua vez, a relação destes junto às pessoas que eles representam:

Se eu chegar a ser eleito, vai ter um V [de vereador] na frente, ou um D [de deputado] na frente. Se for aprovar projeto pro bairro, se tiver um [outro projeto] lá da Aldeota, e tiver outro projeto pro Conjunto Ceará, eles vão aprovar o do Conjunto Ceará. Porque o deputado ou vereador [...] tá pedindo, e isso vai beneficiar a ele. Ele [o prefeito ou governador] não pensa nem beneficiar a população, ele vai pensar em beneficiar o parlamentar, porque o parlamentar tem retorno pra ele de votos, lá na frente [durante as próximas eleições]. (Ferreira, grifos meus)

Sobre esta questão gostaria de voltar ao exemplo da informante Luciana. A líder comunitária utilizou, ou, como ela mesma fala, “ficou por trás”, do Deputado Estadual X durante muitos anos.

[...] Se precisasse de alguma coisa, não precisava correr atrás era só chegar e falar: [Deputado] X, olha, estamos precisando disso na comunidade, estamos querendo isso. X dava um jeito e conseguia pra gente. Porque X já foi vereador, deputado né? Então, tudo já chegava e já conseguia por X. Tem o X ali, então vamos conseguir pelo X e sempre continuou assim [...] (Luciana, grifos meus)

Sobre os exemplos dados acima, reporto-me a Avelino Filho (1994) quando ele afirma que:

[...] o fator crucial é menos o benefício imediato e mais a antecipação de possíveis favores, devido à relação com alguém investido de poder. O requisito fundamental para o êxito da relação clientelista é a manipulação dessa esperança de futuros benefícios. Do lado do cliente a relação permite ter alguma

segurança frente a necessidades futuras; do lado do patrono, a habilidade em manipular a esperança permitirá ampliar o máximo possível sua clientela com uma quantidade limitada de benefícios. (AVELINO FILHO, 1994, p.229)

Quando perguntada sobre o que ganha o Deputado X em troca dos “benefícios” pedidos pela comunidade em que ela mora, a entrevistada respondeu assim:

O nosso apoio. [...] Primeiro, ele tá ganhando um círculo de amizade, entendeu? Então, se você tem um círculo de amizade, aquele círculo ali nunca vai querer te ver pra baixo. Se perder alguma coisa, aquele círculo só vai querer te ajudar pra te levantar e não pra te levar mais pra baixo, entendeu? Ele ganha tudo isso. Sem contar que ele ganha especialmente o meu carinho, porque eu adoro aquele homem (Luciana)

De volta a Avelino Filho (1994), o autor ressalta que é como se o caráter seletivo do clientelismo pudesse se corporificar em certas práticas, de maneira que todos pudessem se tornar clientes efetivos porque saberiam o que fazer para isso. “Até a relação pessoal faria parte dos procedimentos necessários para alcançar o benefício” (p.230), como na relação de fidelidade pessoal e “carinho” que se sobrepõe à fidelidade partidária, entre a informante Luciana e o Deputado X.

3.3.2 Vereadores versus OP: competição pela competência?

Antes mesmo de o Orçamento Participativo ser implantado existiam somente duas maneiras para ser requerer obras e serviços para os bairros de Fortaleza: através da intermediação de um político municipal ou estadual, ao qual o líder comunitário fosse “ligado” politicamente, como exemplificado na fala da informante Gorete: “[...] quem era cabo eleitoral tinha facilidade de conseguir uma obra, né? Eu, como nunca fui cabo eleitoral de ninguém, não consegui nada para o meu bairro [...]”; e, por meio do envio de ofícios às Secretarias Executivas Regionais, onde, na maioria das vezes, eram notificados problemas que não demandavam um alto valor orçamentário: “Eu sempre gostei de reivindicar nas Regionais, sempre através de ofícios. [...] a gente sempre recorria às associações, pedia para fazer ofícios e encaminhava para o poder público para poder resolver.” (Marta).

As duas formas citadas contribuem para manter uma estrutura vertical de poder político, onde os cidadãos são levados a pensar que os políticos, os cabos eleitorais, ou mesmo os líderes comunitários é que são os únicos com legitimidade para requerer

benefícios para a coletividade, ou mesmo, que eles são as únicas pessoas responsáveis pelos benefícios ou malefícios que a construção de uma obra, ou que a falta desta, pode trazer à sua comunidade.

Segundo Barreira (1994),

A associação imaginária entre precárias condições de vida e má administração dos recursos, justifica também as críticas às instituições políticas. Esta [sic] percebida [sic] como espaço viabilizador de privilégios, restando aos setores organizados o âmbito das reivindicações, só obtidas pela pressão coletiva. (BARREIRA, 1994, p.6)

A afirmação da autora pode ser entendida como se reportando ao principal conflito característico do processo de implementação de OP, que é o conflito entre os representantes legislativos, os vereadores, e os representantes da população que são eleitos nas assembleias do OP, os delegados e conselheiros. O conflito, neste caso, é pela “legitimidade” daqueles que têm o direito de propor alterações à peça Orçamentária Municipal, os vereadores com as “emendas ao orçamento”²¹, ou os delegados e conselheiros do OP, eleitos nas assembleias deliberativas do OP para reivindicar obras e serviços apresentados nestas assembleias.

Em Fortaleza, um exemplo deste conflito entre vereadores e delegados é contado pela Coordenadora do OP:

[...] nós tivemos algumas reações ao longo do caminho, alguns discursos em plenário, algumas falas de vereador que questionavam a legitimidade de um delegado, ou de uma proposta, que diziam: ‘Olha, eu tive quatro mil votos, essa pessoa teve 30 votos em uma assembléia, então, por que esse peso [do representante ou conselheiro] do OP seria maior?’. Isso aconteceu em alguns pronunciamentos mesmo no plenário [...] (Coordenadora do OP)

Segundo Leonardo Avritzer (2003), as chamadas emendas orçamentárias formam uma espécie de “orçamento clientelista” e foram amplamente difundidas no período da redemocratização para que os representantes legislativos pudessem garantir a maioria parlamentar no Congresso Nacional para poder aprovar as medidas do Poder Executivo:

²¹ As Emendas Orçamentárias são instrumentos garantidos pela Constituição Federal de 1988 e pela Lei Orgânica do Município de Fortaleza, pelos quais o Poder Legislativo pode alterar as Leis Orçamentárias enviadas pelo Poder Executivo.

Um dos mais importantes resquícios do autoritarismo, o fortalecimento das redes clientelistas sobre o sistema político, foi não apenas mantido como também reforçada (sic) no período pós-autoritário. A partir de 1986 o clientelismo foi reforçado através da institucionalização das assim chamadas emendas de parlamentares e criação de um orçamento clientelista. O Ministério do Planejamento – encarregado da elaboração do orçamento – foi transformado, desde então, no mecanismo de organização das trocas de apoio político por liberação de recursos orçamentários. (AVRITZER, 2003, p.572)

Essa prática política institucionalizada no plano federal se alastrou para as administrações estaduais e municipais. Através destas emendas orçamentárias, o parlamentar aloca recursos para a construção de obras ou para a prestação de algum serviço público na região onde tem uma boa votação. Depois que a obra ou o serviço é implementado o parlamentar articula-se junto à liderança comunitária local para divulgar a “boa ação” praticada por ele, e com isso, garantir os votos da população atingida pela obra ou o serviço público, no próximo pleito. Um exemplo desta prática política é expresso nas palavras da informante Gorete, que discorre sobre um determinado diálogo com outra liderança: “O pessoal [fala]: ‘[...] a obra no meu bairro que foi o vereador ‘fulano de tal’ que fez. Arranja voto pra ele, que ele arranja coisa para tu, pro teu bairro’. [...]”

Segundo a informante, ela não tem este tipo de prática política. Ao ser perguntada, sobre os motivos, pelos quais, não “arranja voto em troca de obras”, a informante deixa que o discurso da universalização das políticas públicas venha à tona:

Eu acho que é um direito, todo cidadão tem o direito de ter as políticas públicas colocadas em prática, né, porque nós pagamos tantos impostos. Nós precisamos ter uma saúde de vergonha, precisamos de uma educação de vergonha, precisamos ter lazer, que não tem, não temos aqui no bairro, tudo precisamos, porque nós somos cidadãos e pagamos muitos impostos, e caros. Você vê agora esse aumento do IPTU, né? Então, esse monte de imposto que a gente paga, a gente tem que ter devolvido em políticas públicas.(Gorete)

Um fator que denota certa confusão no papel das instâncias, Câmara de Vereadores e OP, é a interpretação por parte dos delegados e conselheiros do OP, sobre a atuação dos vereadores na hora de aprovar a o Plano de Obras e Serviços – documento final do processo do OP que estipula as obras e serviços que serão executados. Segundo a Sra. Luciana, o processo de decisão sobre quais obras serão feitas através do OP passa pela decisão dos Vereadores:

É assim, aqui vai as demanda, entendeu? Aí, vai pra mão dos vereadores. Chega lá eles escolhem as demanda que vão ser feita, porque são várias

demandas, não é só uma não, são várias. Aí eles escolhem. Dá prioridade à demanda tal, à demanda tal, entendeu? (Luciana)

Outro relato do informante Lopes mostra que mesmo os vereadores desconhecem como deve ser a atuação deles na hora de votar as peças orçamentárias municipais, em consonância com aquilo que é decidido através do OP:

[...] A gente teve até um debate agora na Câmara dos Vereadores, uma audiência pública onde eu estive, e lá ele já estava destinado a orçamento plurianual pra 2010. Ah, aí eu até questionei com o vereador: 'Como é que fica a questão do orçamento participativo, se é vocês aqui que destinam, que votam a questão do orçamento?' Ele não soube responder, e eu não quero citar nomes. (Lopes)

A confusão dos delegados e conselheiros sobre o papel dos vereadores, dentro do processo do OP está no seguinte fato: são os vereadores que aprovam as leis orçamentárias municipais enviadas pelo Poder Executivo ao Poder Legislativo, e dentre estas está a Lei Orçamentária Anual (LOA). Esta lei, contém: as ações do Plano de Obras e Serviços (POS), que foram decididas através do processo do OP; e outras ações de obras e serviços, propostas pelas Secretarias do Poder Executivo Municipal. Os vereadores podem propor outras ações através das emendas orçamentárias, inclusive propondo a retirada de recursos de uma determinada ação para serem aplicados em outra. Na prática, isto significa alteração à peça orçamentária original enviada pelo Poder Executivo, portanto, os vereadores podem alterar aquilo que foi decidido dentro do processo do Orçamento Participativo. Porém, segundo a coordenadora do OP, a Câmara Municipal de Vereadores, desde a implantação do Orçamento Participativo, em 2005, jamais retirou da Lei Orçamentária Anual recursos destinados às obras do OP:

[...] mas o que nós tivemos, no geral, é que os vereadores, eles não mexeram em nenhuma das demandas do OP [fala pausada tentando dar ênfase]. A gente não teve isso desde o primeiro ano. E aí pode ser pelas mais variadas razões: ou respeito ao processo, ou, temor de que tipo da reação que poderia vir [...] (Coordenadora do OP, grifos meus)

Ainda segundo a informante, o que aconteceu em Fortaleza foi exatamente o contrário: uma parte dos vereadores propunha emendas orçamentárias alocando uma maior quantidade de recursos para as demandas do OP. E até mesmo cobravam junto à Prefeita Luizianne Lins a execução de demandas do OP nas áreas da sua base eleitoral.

[...] pode até parecer... [a informante hesitou falar] oportunista, em alguns momentos, mas nós tivemos vereadores que faziam emendas pra alocar mais recursos pra demandas que já tinham sido deliberadas no OP. Então eles sabiam: 'Bom, se foi definido que ia ser feito a escola do Luxou [comunidade pobre que fica no bairro Praia do Futuro I], eu vou colocar mais alguns recursos, através de uma emenda parlamentar, para a construção da escola'. E a construção desta escola fica como uma vitória do movimento organizado daquele bairro, mas também com um apoio do vereador que tem base [eleitoral] naquela área. [...] Nós tivemos um ano em que todas as reuniões dos vereadores com a prefeita eles já traziam na sua pauta ali, a cobrança da execução de algumas demandas que são do Orçamento Participativo. (Coordenadora do OP, grifos meus)

Segundo esta última fala da Coordenadora do Orçamento Participativo, o processo estabelecido entre a Câmara de Vereadores de Fortaleza e a atuação dos delegados e conselheiros do Orçamento Participativo remete àquilo que Santos e Avritzer (2003) chamam de “complementaridade” entre a democracia representativa e a democracia participativa. Os autores falam, entre outras questões, sobre aquilo que eles chamam de “as potencialidades da democracia”, e entre essas está a “complementaridade”, é definida da seguinte forma:

[...] uma articulação mais profunda entre democracia representativa e democracia participativa. Pressupõe o reconhecimento pelo governo de que o procedimentalismo participativo, as formas públicas de monitoramento dos governos e os processos de deliberação pública podem substituir parte do processo de representação e deliberação tais como concebidos no modelo hegemônico de democracia.(SANTOS; AVRITER, 2003, p.76)

A coordenadora do OP também chama de “complementaridade” o novo processo estabelecido entre o OP e a Câmara de Vereadores:

[...] Ele pode ser de complementaridade, eu acho que esse é o caminho. Na verdade, nós ainda não estamos reivindicando que a democracia participativa substitua 'no todo', a democracia representativa. Nós sabemos que ela é necessária e que ela, aliás, é algo que se lutou por muito tempo pra que se tenha garantido. Mas, o papel de cada um desses atores, ele vai mudar e ele pode ser um papel de complementaridade e não de alternativa [...]

A informante conclui fazendo referência à complementaridade como forma de combater o clientelismo que perpassa as decisões sobre políticas públicas no Brasil:

[...] OP existe mais para fortalecer essa ligação do cidadão com o poder público, com as instituições. Pra compreender que são diferentes conjunturas em relação à... São diferentes papéis desempenhados pelo parlamento. O nosso é bastante peculiar e tem uma cultura muito forte de clientelismo, de... de... enfim. [a entrevistada hesita]. Que aí, eu acho que o OP pode ser um instrumento que pode ajudar a combater trazendo cada vez mais para a esfera pública as discussões que acontecem em salas fechadas através de acordos. Eu acho que isso é um papel importante para do OP. (Coordenadora do OP, grifos meus)

Como foi possível observar, a entrevistada ressalta a importância do papel que, para ela, o OP tem na construção de práticas políticas diferentes das práticas clientelista. Porém, é preciso levar em conta que estas práticas políticas, enraizadas na cultura política dos líderes comunitário são dadas também por uma série de fatores conjunturais, como por exemplo: uma determinada situação de exclusão social; a ineficiência do Estado, como garantidor de políticas universais, o que por sua vez gera um número muito grande de demandas sociais; imagem e condição política do líder, no sentido de ser um indivíduo dotado de poder político e legitimado pela população do bairro onde mora. E são estas questões que o próximo item trata.

3.4 MSUs na gestão pública: mudança na cultura política ou a eficiência dos velhos hábitos?

3.4.1 Formação para uma nova cultura política

Segundo o item “Democratização e participação popular” do Programa de Governo da então candidata pelo Partido dos Trabalhadores, à Prefeita de Fortaleza, nas eleições de 2004, Luizianne Lins, que trata, entre outras propostas, sobre a criação do Orçamento Participativo na cidade de Fortaleza:

A gestão democrática e popular tem na participação dos homens e mulheres da cidade seu pilar central. O diferencial da nossa gestão será a alteração da cultura política da cidade e da máquina pública municipal. (PROGRAMA DE GOVERNO, 2004, p.13)

E, segundo este mesmo documento, as proposta nesta área não deveriam se restringir à administração dos recursos de investimentos, mas criar “[...] uma cultura de controle e fiscalização das verbas públicas e de definições estratégicas sobre a cidade [...]”

Segundo outro documento, desta vez um documento oficial da gestão Luizianne Lins (2005-2008) intitulado “Por uma Gestão Participativa”, redigido por técnicos da Coordenadoria do Orçamento Participativo, a fim de tornar público os princípios do OP para os delegados e conselheiros, havia, na cidade, uma “grande expectativa” e um “desejo de mudanças” por parte da população:

A cidade de Fortaleza vive um momento de grandes expectativas em relação ao novo governo municipal. O resultado saído das urnas demonstra o desejo da população por mudanças e aponta para o início de um novo período. Nesse sentido, a nova gestão assume a Prefeitura Municipal sob enorme responsabilidade, encarando, entre outros, o desafio de construir mecanismos que apontem para o surgimento de uma nova cultura política. [...] Dentre os vários mecanismos de participação popular, o Orçamento Participativo destaca-se por possibilitar à população a oportunidade de discutir e decidir como serão alocados os recursos públicos municipais. Esse reconhecido instrumento de democracia participativa tem sido fundamental no processo de radicalização das práticas democráticas em inúmeras cidades do Brasil e do Mundo. (PREFEITURA DE FORTALEZA, 2005, p.1)

Os referidos documentos afirmam que o OP é uma ferramenta que contribui para uma “mudança radical” na cultura política da cidade de Fortaleza, assim como foi em outras cidades do Brasil. Ou seja, tenta alterar um determinado *status quo*. Porém, diante da dificuldade que uma proposta de mudança de uma determinada cultura política do povo de uma cidade pode trazer o referido Plano de Governo também afirma: “Fortaleza nunca experimentou uma iniciativa desse porte, o que determina que a Prefeitura faça maciços investimentos na educação da população sobre orçamento público e importância da participação cidadã na formatação das peças orçamentária” (PROGRAMA DE GOVERNO, 2004, p.13)

Ou seja, a instauração um novo processo político na cidade, que tem por finalidade a referida mudança, teve que vir acompanhada de um processo de formação política permanente. Esse processo, baseado nos componentes ideológicos que direcionam esta ferramenta, é ofertado a todos os participantes desta experiência, e é conhecido pelos técnicos da PMF como “Formação Cidadã”. Devido à sua importância, a “Formação Cidadã” tornou-se um dos nove princípios que serviram para orientar as ações do governo e institucionalizar a metodologia do OP Fortaleza, quando da discussão para a criação do Regimento Interno do Orçamento Participativo de Fortaleza, documento que regulamenta todo o processo desta experiência na cidade. O princípio da “Formação Cidadã” está descrito desta maneira, no referido documento:

Afora os ganhos na esfera da transparência e eficiência administrativa, o OP vem demonstrado ter um papel fundamental no desenvolvimento do aprendizado coletivo sobre problemas que envolvem a cidade e sobre formas associativas de influir na construção de políticas públicas. Essa dimensão pedagógica inovadora aponta que a prática do OP é, em si, formativa. Contudo, visando qualificar a participação, possibilitar o acesso às informações sobre o funcionamento da máquina pública, e fortalecer o poder popular faz-se necessário a implantação de

uma política permanente de formação dos participantes. (Prefeitura de Fortaleza, 2005; p.2)

Sobre “[...] qualificar a participação, possibilitar o acesso às informações sobre o funcionamento da máquina pública, e fortalecer o poder popular [...]”, como trata o referido documento, a coordenadora do OP de Fortaleza explica, segundo a visão dela, de que maneira isso aconteceu:

[...] acho que nós temos um avanço enorme, principalmente em relação à formação dessas pessoas. [...] A formação política é a formação para a compreensão do funcionamento da gestão. Essas pessoas agora dispõem de várias informações que permitem a elas, de fato, fazerem uma outra fiscalização, que compreendem mais como é que a coisa funciona, até onde é possível ir, até onde a coisa não foi: se foi má vontade, se foi negligência [...]

A informante Gorete também considera importante o processo de formação política ofertado pela equipe da Coordenadoria do Orçamento Participativo. A prova disso é que, ao comparar o primeiro ano da experiência do OP, 2005, com o último ano, 2009, já no segundo mandato da Prefeita Luizianne Lins, Gorete faz uma referência positiva aos vários momentos de formação política ofertados no primeiro ano, em detrimento da quantidade de momentos de formação ofertados no último ano:

O primeiro ano do OP foi muito bom, muito bom. A gente teve muitos fóruns, a gente teve muitos seminários, a gente teve muita “formação”, muita “formação” para delegados, curso de informática [...] formação política, [...] Teve aquele Fórum internacional, que foi muito bom. Então, o primeiro ano foi muito bom, agora, do ano passado pra cá, [...] tá ficando a desejar.

Como é possível notar, a informante faz referência, além da formação política, a curso de informática como um dos tipos de formação que os delegados do OP tiveram. Neste caso, a PMF ofertou capacitações em informática para que os delegados e conselheiros pudessem acompanhar pela internet, através do Sistema Gerencial do Orçamento Participativo - SISOP, o andamento da execução das demandas.

Uma característica que os delegados e conselheiros, que passam pelo processo de formação política, adquirem, é um discurso político sobre investimento público muito parecido com aquele que é propagado pela PMF. A principal idéia deste discurso é que o cidadão tem o direito de propor obras e serviços ao poder público, pois os investimentos são custeados com o montante de recursos que é arrecadado através dos impostos pagos pelos cidadãos. Ao ser perguntada sobre os motivos pelos quais, não agia como “cabo eleitoral”, tentando conseguir votos em troca obras, uma das

peças entrevistadas respondeu, como já foi citado: “Eu acho que é um direito, todo cidadão tem o direito de ter as políticas públicas colocadas em prática.[...] Porque nós [...] pagamos muitos impostos [...] a gente tem que ter devolvido em políticas públicas.” (Gorete)

Vale ressaltar que, passados cinco anos de implantação da experiência do Orçamento Participativo, ainda é cedo para avaliar se o OP está conseguindo, de alguma maneira ser o “[...] indutor de processos pedagógicos para uma cultura política avançada e solidária” (Programa de Governo Luizianne Lins, 2004, p.13)

3.4.2 Muitas demandas e baixa execução: um problema recorrente

Devido à grande necessidade de obras e serviços para os bairros da cidade, os líderes comunitários, apostando no novo processo de decisão, o OP, trouxeram uma grande quantidade de demandas para serem atendidas logo nos primeiros anos do orçamento participativo, como observa a informante Gorete: “[...] porque muita gente foi se candidatar a ser delegado com uma ‘sede danada’ pra pedir calçamento, pra pedir escola, pra pedir creche, pra pedir melhoria nas quadras das escolas, pra pedir pólo de lazer, pra pedir esse CUCA²²[...]” (Gorete)

Esta visão da informante Gorete é compartilhada também pela Coordenadora do Orçamento Participativo, à época:

[...] a população também tinha uma quantidade imensa de demandas que foram reprimidas e estavam ali represadas durante muito tempo, e que elas vieram o OP mais que como um processo de hierarquização de prioridades com definição de lei orçamentária, mas, como um espaço para mostrar sua pauta de reivindicações [...] (Coordenadora do OP)

De fato, o número de demandas trazidas ao novo processo político de tomada de decisão foi muito alto para a capacidade de execução da Prefeitura. A Tabela 4 relaciona a quantidade de Áreas da Participação, com o total de demandas da população e o total de demandas aprovadas COP, entre os anos de 2005 e 2008.

²² CUCA é a sigla para Centro Urbano de Cultura, Arte, Ciência e Esporte, equipamentos social construído prioritariamente para atender ao segmento social juventude. A PMF planeja construir seis equipamentos desses na cidade, um em cada Regional.

Tabela 4 – Relação Entre a Quantidade de Áreas da Participação, a Quantidade de Demandas Solicitadas e a Quantidade de Demandas Aprovadas no Conselho do Orçamento Participativo entre 2005 e 2008.

Ano	Qtd APs	Qtd de demandas solicitadas	Qtd de demandas aprovadas	(%) Percentual de Aprovação
2005	14	637	328	51%
2006	40	1.657	486	29%
2007	51	1.942	659	34%
2008	51	765	259	34%
TOTAL		5.001	1.732	35%

Fonte: Coordenadoria do Orçamento Participativo, 2010.

A Tabela 4 refere-se ao primeiro mandato da gestão Luizianne Lins (2005-2008). Como se nota, o percentual de aprovação no COP das demandas solicitadas nas assembleias deliberativas é de 35%. É possível observar também que o aumento no número de APs, 14 em 2005 para 40 áreas em 2006, fez com que aumentasse consideravelmente o número de demandas solicitadas nesse mesmo ano, de 637 para 1.657, um aumento de 260%. Esse aumento exponencial durante o segundo ano da experiência, teve como consequência a menor aprovação, percentualmente, no número de demandas durante todo o primeiro mandato, somente 29%. A menor quantidade no número de demandas, observada no ano de 2008, deve-se à mudança na metodologia no processo de priorização das demandas nas assembleias deliberativas, a saber: entre 2005 e 2007 todas as demandas feitas nas assembleias deliberativas iam para a discussão no Conselho do Orçamento Participativo – COP, para serem priorizadas por este. A partir de 2008, a coordenadoria do OP adotou uma proporção entre a quantidade de participantes da assembleia deliberativa e a quantidade de demandas que seriam remetidas ao COP: a cada dez participantes na assembleia, uma proposta poderia ser enviada ao COP.

O fato de ser também um processo novo para os gestores públicos fez com que estes aprovassem um número muito grande de obras e serviços. Como é possível perceber, o maior percentual de aprovação de demandas está justamente no primeiro ano da experiência. A quantidade de obras e serviços aprovados no OP seria percebida

depois como superior à capacidade de execução da PMF, como afirma a Coordenadora do OP:

“[...] cometemos alguns erros, principalmente nos primeiros anos do OP. Principalmente por não conseguir visualizar o trabalho e as dificuldades para a execução dessas demandas. Tivemos um número de demandas que é muito grande, que dificulta tanto a sua execução quanto o próprio monitoramento, a própria fiscalização da população. É confuso você ter em um ano 600, 700, 300 propostas para acompanhar, para fiscalizar [...]” (Coordenadora do OP)

A baixa capacidade de execução das obras e serviços demandados no processo do Orçamento Participativo trouxe como consequência, assim como no caso da experiência de Porto Alegre-RS, um relativo descrédito político à experiência, por parte dos líderes comunitários:

No começo, em 2006, quando eu entrei, eu entrei ‘com todo gás’, achando que o Orçamento Participativo ia dar resposta às nossas necessidades. Mas, na realidade, não foi bem assim. [...] O orçamento participativo não está como deveria estar, como deveria ser, está deixando muito a desejar, porque foram aprovadas muitas demandas e a prefeitura não teve condições orçamentárias de resolver, de concluir estas demandas que foram aprovadas pelo orçamento participativo. Ainda hoje nós estamos com muitas demandas, que foram começadas e não foram concluídas, e muitas outras que foram aprovadas pelo orçamento participativo e não foram nem sequer começadas. (Gorete)

Aliada à baixa capacidade de execução das obras do OP, a falta de informações sobre esta realidade orçamentária ajudou a “desgastar” a visão que os participantes e a população têm sobre o processo:

“[...] faltam informações. [...] E o OP hoje ele tá um pouco desgastado em virtude das obras não terem saído. [...] Dizem que falta verba, né? Na época, rapaz, tinha a verba pra fazer esse projeto, e hoje não tem mais. Não sei o motivo.” (Ferreira)

A seguir a Tabela 5 mostra as fases de execução das demandas aprovadas pelo COP, entre os anos de 2005 e 2008, e o percentual referente a cada uma delas. A data de referência desta tabela, ou seja, das situações das demandas, é fevereiro de 2009.

Tabela 5 – Percentual por Situação de Execução das Demandas Feitas Entre 2005 e 2008

(%) Análise Técnica	(%) Definição de Terreno	(%) Processo de Licitação	(%) Desenho do Projeto	(%) Execução em Andamento	(%) Demandas Concluídas	(%) Total
17,64	2,04	4,55	9,57	17,64	48,56	100,00

Fonte: Coordenadoria do Orçamento Participativo, 2009

Como é possível notar, em fevereiro de 2009 somente 48,56% das demandas do OP, aprovadas na primeira gestão da Prefeita Luizianne Lins, haviam sido concluídos. Porém, se juntarmos este percentual com o de demandas que estavam em andamento, o total chega a 66,20%.

Os percentuais das fases anteriores (Análise Técnica, Definição de Terreno, Processo de Licitação, Desenho do Projeto), somados, correspondem a 33,80%. Ou seja, pouco mais de 1/3 das demandas não haviam começado a ser executadas. Além disto, a execução das obras e serviços ainda não era percebida pela população, visto que poucas pessoas, inclusive os próprios delegados do OP, tinham acesso a estas informações. Este cenário contribuía ainda mais para manter a imagem de baixa execução das demandas do OP, e com isso a situação de descrédito pelo qual a experiência passava.

Segundo o informante Lopes, muitos líderes comunitários, após constatarem a baixa execução das obras e serviços, ou até mesmo a relativa dificuldade em ter demandas aprovadas através do OP, “abandonaram a experiência”:

[...] Hoje, quando se fala em orçamento participativo, se você visitar, são pouquíssimas entidades comunitárias [que participam]. Se tiver alguma entidade comunitária, é porque realmente eles não querem ficar de fora, como eu quis ficar de fora, né? Porque tem aquele ditado “quem não é visto não é lembrado”. E a democracia tá aí pra gente participar realmente. Mas quantas e quantas já não desistiram? [Disseram]: ‘e eu vou participar mais disso? Isso não sai nada!’

Além do referido informante, a líder Gorete relata a desistência de alguns delegados pelo mesmo motivo: “[...] No primeiro ano do OP, foram eleitos 140 delegados [...] mas agora você não vê quase nada, porque muitos [dizem]: ‘Ah, eu não vou mais não porque eu me decepcionei. Eu fico querendo coisas para o meu bairro que não tem nada. É só lama, lixo e num sei o quê’ [...]”.

3.4.3 Liderança e legitimidade ameaçada: a imagem política após a participação no OP

Neste subitem, procuro analisar a percepção dos líderes comunitários sobre a sua imagem política após o processo do Orçamento Participativo. Meu objetivo é analisar o discurso dos informantes quanto à imagem pública deles, depois da nova

experiência, e se, de alguma maneira, eles utilizaram os hipotéticos benefícios que o OP teria trazido à sua imagem como líder comunitário, para ganhar maior notoriedade política.

O informante Lopes, após ser perguntado se o processo do OP beneficiou sua candidatura, respondeu:

O orçamento participativo? [De forma] Nenhuma! Porque, como eu tava dizendo no começo, se a gente como liderança comunitária, nós fomos desarticulado. Desarticulados, 'emergiu outra classe', outras pessoas. Como é que iria fortalecer algum trabalho desse tipo?"(Informante Lopes)

Em outro momento da entrevista, o Sr. Lopes chama diretamente esta “outra classe” de “emergentes”. Sobre esta questão, é pertinente a tipologia de lideranças políticas identificadas por Genro (2001) dentro do orçamento Participativo de Porto Alegre(RS). Segundo o autor, por cerca de oito anos foi testemunha do processo, e com isso pôde verificar, como ele mesmo escreve, a ocorrência de “três fenômenos em relação às lideranças comunitárias das regiões do orçamento participativo”.

a) Um primeiro grupo de lideranças efetivamente esgota a sua participação comunitária neste processo. Acostumado a trabalhar de clientelista, não consegue superar essas limitações e passa a ser paulatinamente rejeitado pela comunidade. b) Um segundo grupo de lideranças efetivamente transforma-se durante o processo. Adquire uma nova linguagem, recicla-se, e as lideranças passam a fazer uma intermediação entre os desejos da sua base e o Estado, modulando a tensão política de acordo com o objetivo que pretende alcançar; ou seja, realmente disputam as obras que a comunidade precisa, contrastadas com as demandas colocadas pelas outras microrregiões. c) Um terceiro grupo de lideranças poderia ser classificado como de “lideranças emergentes”, ou seja, aqueles líderes comunitários que surgiram com o próprio Orçamento Participativo e formaram-se por meios de métodos de trabalho que ele ensejou. São os que adquirem maior prestígio. (GENRO, 2001, p.33-34)

Podemos dizer neste caso, fazendo uma analogia entre o que escreve o autor e o que afirma o líder comunitário que este último seria um representante do primeiro grupo e que a “outra classe que emergiu”, como fala o informante, seria o terceiro grupo. A diferença entre os dois discursos está na relação entre causa e consequência. Para Genro (2001), a “não adaptação” à nova metodologia imposta pelo OP, trouxe como consequência aos indivíduos do primeiro grupo, o desgaste e a rejeição política perante a comunidade. Já para o informante Lopes, o OP serviu para “desarticular o movimento comunitário anterior” e a consequência disso foi a “emergência de uma nova classe”, ou seja, de um novo grupo.

Outro informante, o Sr. Ferreira, também alega que o OP não beneficiou a sua vida política, porém, ele atribui isso a um problema na relação entre representantes e representados:

Na realidade, o Orçamento Participativo, ele não me beneficiou em nada. [...] a gente nem é visto como delegado do OP, na comunidade. [...] Porque as comunidades elegem o cidadão pra ir pro OP, o delegado, o conselheiro, e muitas vezes, quando o 'cabra' vai chamar para uma reunião na comunidade, para repassar o que está acontecendo, dizem: Não, você já está lá, não tem problema não. [...] Como ela [a população] já tem você lá, como representante, ela acha que não precisa de informação, você já está lá para fazer. Acontece muitas vezes isso. A própria população deixa aquilo acontecer. (Ferreira, grifos meus)

Sobre esta questão de representatividade política, como afirma o líder comunitário supracitado, a coordenadora do OP comenta sobre a expectativa que foi gerada dentro do Orçamento Participativo sobre a atuação dos líderes em relação às comunidades que eles representariam:

[...] acho que é importante dizer que tem uma expectativa dentro, da maneira como é amarrado o orçamento participativo, de que o delegado ele seja o representante dentro daquela área, daquele grupo, daquela população ali. E essa é uma coisa que não acontece como a gente esperava. O delegado termina não sendo alguém que tem contato com todo mundo, que vai conseguir manter as pessoas informadas sobre os acontecimentos do OP, sobre a execução das demandas. (Coordenadora do OP)

Ou seja, comparando os discursos dos entrevistados, pode-se chegar à conclusão que, na prática política cotidiana, o líder comunitário acaba não conseguindo representar a população que o elegeu como delegado/conselheiro, da forma como foi concebida na formulação do Orçamento Participativo. Com isso, não consegue repassar, à população que ele representa, informações sobre a execução de obras ou serviços priorizados em uma assembléia deliberativa de sua área. E, no caso de uma baixa execução das demandas, como ocorre no caso de Fortaleza, esse cenário ajuda no processo de descrédito e desgaste da imagem do Orçamento Participativo perante a população.

Ainda sobre esta questão da baixa execução das obras e serviços, a informante relata que a imagem e legitimidade do líder comunitário perante os seus representados está "intimamente" ligada à eficácia da sua atuação. Portanto, um líder que passa a atuar através de um novo processo político, como o OP, e deixa de lado a velha forma de fazer política e conseguir os equipamentos para a comunidade, precisa mostrar que

este novo processo pode ser pelo menos tão eficaz quanto o anterior. Entenda-se por eficácia, nesse caso, a capacidade de conseguir garantir benefícios, através de investimentos públicos, para a sua comunidade:

[...] fica o desafio também pra esse delegado, que é um líder comunitário, que também tem os seus vícios... [breve pausa] pra que ele deixe isso, porque muitas vezes o delegado é alguém que resolveu optar por um caminho de diálogo, e a comunidade espera dele, que ele traga resultados muito concretos. Muitas vezes, esse delegado que apostou no OP, e que chegou na comunidade e disse: Nós conseguimos tal coisa, tal obra, tal serviço, pra ele é um desgaste muito grande quando isso não acontece. Então, é um desgaste pra prefeitura, é um desgaste para o OP, mas é um desgaste também pra aquele delegado, para aquela liderança comunitária que apostou e que criou a expectativa também nos demais. (Coordenadora do OP)

Depois de constatada a baixa execução das obras e serviços demandados através do Orçamento Participativo, e tendo a sua legitimidade e eficácia perante os seus representados, postas à prova, os líderes comunitários tiveram reações que não eram esperadas, ou pelo menos não haviam sido relatadas nos textos políticos sobre o Orçamento Participativo, nem tampouco pela equipe da Coordenadoria do Orçamento Participativo da Prefeitura Municipal de Fortaleza. É sobre estas reações que trato no próximo subitem deste trabalho.

3.4.4 E agora, José? Mudança política ou reafirmação das velhas práticas?

Apesar da experiência do Orçamento Participativo trazer para o debate sobre a universalização das políticas públicas, a democratização do Estado e o planejamento e execução das obras e serviços, por meio da participação popular, os líderes comunitários que são eleitos delegados ou conselheiros não necessariamente vão utilizar somente esse processo para conseguir melhorias para os seus bairros. Além da atuação dentro do processo do OP, os referidos líderes continuaram utilizando os métodos clientelistas aos quais a ferramenta se contrapõe: o método dos ofícios e o apadrinhamento político por meio dos representantes legislativos e cabos eleitorais.

É o caso da informante Marta, que alega que o orçamento destinado às demandas do OP não comporta todas as demandas da população. Por esse motivo, ela usar o antigo método, o de encaminhar ofícios ao poder público, para requisitar obras e

serviços: “Até hoje ainda faço ofícios, porque o orçamento participativo não está conseguindo resolver as pendências, as demandas, os problemas.” (Marta)

A informante alega ter ciência da contradição entre o envio de ofícios e o método do OP. Porém, ela justifica as suas ações pelo critério das demandas que não foram atendidas. Para ela, o fato de o OP, não funcionar como deveria, legitima a sua tentativa de conseguir as melhorias para a comunidade utilizando outras maneiras:

É como eu te disse, o Orçamento Participativo ainda não está bem definido até mesmo pela gestão. [...] O Orçamento Participativo é uma boa idéia para ser trabalhada a longo prazo. Quem sabe se acelerar essa idéia do orçamento, esse modelo de gestão, para que funcione perfeitamente, porque ainda não funciona como deveria [...] (Marta)

Ao ser indagada se continuaria utilizando o método de envio de ofícios aos órgãos públicos, a informante Marta respondeu de maneira enfática: “É, até que o orçamento funcione [...]” (Marta)

Na visão do informante Ferreira, que também costuma remeter ofícios aos órgãos públicos requisitando obras e serviços para o seu bairro, a implantação do OP andou dificultando as “coisas” para algumas lideranças. Segundo o informante, a dificuldade das lideranças em ter acesso à verba orçamentária das Secretarias Executivas Regionais justificaria a preferência pelo modelo tradicional de tomada de decisão, ou seja, aquele anterior ao OP. O motivo dessa preferência é a relativa demora, segundo o mesmo informante, para completar o processo decisório sobre os investimentos característico do OP: “[...] ainda acho que a gestão passada, antes do OP, era até melhor para as coisas aqui sair. A estrada era menos longa. Você andava menos.” (Ferreira)

O seguinte trecho da entrevista apresenta uma comparação entre os processos decisórios da gestão anterior e do OP:

Nas gestões passadas, sem ser da Luizianne, você chegava na Regional, você dava entrada no ofício, e você acompanhava o ofício e o ofício andava. Na gestão da Luizianne, você dá entrada no ofício, o ofício anda, mas algumas coisas não sai se não tiver na OP. A diferença é essa. Você permanece dando entrada em ofício, mas o ofício não anda. Muitos não andam porque muitas das obras têm que ser aprovadas no OP. E na gestão passada, do Cambraia, e do nosso velhinho, o Juraci, não precisava de OP. Se eu desse entrada na reforma de uma praça, ou na construção de uma praça, eu não tinha que pedir pelo OP, bastava levar esse ofício pra lá, se tivesse verba, eles aprovavam e saía atrás. Hoje não, se eu quiser pedir a construção de uma praça, lá no Jatobá, eu tenho que ir pra uma assembléia, nessa assembléia ser aprovada. Aprovada na assembléia, ter uma votação boa na assembléia, uma boa pontuação, essa

pontuação vai lá pro IMPARH23, pra ser aprovado no IMPARH, pros delegados da Regional V, que tá no Conselho deixar a minha praça, lá no Jatobá, que eu to pedindo pra ser feita, ser aprovada. E ainda vai passar nas mãos dos vereadores. (informante Ferreira, grifos meus)

Apesar do informante Ferreira dizer que a sua participação no Orçamento Participativo se deu pela “inovação” que este trazia, e que “poderia mudar muita coisa”, ele opta por preferir o modelo tradicional anterior ao OP. Ou seja, o líder comunitário de certa forma acaba por rejeitar a “inovação” e “mudança” que o fizeram participar do OP.

Além do processo de envio de ofícios requerendo obra e serviços para os bairros, também permanece outra maneira tradicional de requerer investimentos públicos nas comunidades, qual seja, a intervenção de parlamentares por meio de emendas orçamentárias. Segundo relata a informante Luciana, as relações políticas com o mesmo parlamentar que a ajudava, antes da implantação do OP, continuam. Ao ser perguntada se procurou o Deputado X para ‘ajudá-la’ após a implantação do OP, respondeu de maneira enfática: “Procuramos! Que é isso? X não sai do nosso coração!”. Depois, afirmou que o referido parlamentar continua “ajudando”, tanto como antes: “Continua da mesma maneira!”. E em seguida, começou a fazer uma defesa política do mesmo parlamentar, apontando a sua prática política como “diferente” de outros políticos que só vão até a sua comunidade em período eleitoral:

Olha, o X trabalhou muito aqui dentro do Marrocos, entendeu? Foi quem acompanha a gente desde o começo aqui. X anda aqui no Marrocos, não é só época de eleição, não. Na hora que a gente precisar, “Olha X, a gente quer fazer isso.”, X diz: Tá aqui’. ‘Olha, tem a festa do dia das crianças. E aí, como é que vai ser? ‘Não se preocupe!’ [resposta do Deputado X]. Ele além de ajudar, ele ainda faz questão de estar presente.

Essa “prática política diferenciada”, do parlamentar, provavelmente, é legitimadora da fidelidade política que a informante tem para com ele. E essa fidelidade, por sua vez, legitima as ações clientelistas decorrentes da relação entre os dois.

O clientelismo-eleitoral não é praticado somente na relação entre líder comunitário e parlamentar, parlamentares e Poder Executivo, mas também pode ser praticado por meio de uma relação de proximidade e identidade política, a saber:

²³ Ao falar sobre o IMPHAR, que é o Instituto Municipal de Pesquisas, Administração e Recursos Humanos, órgão da Prefeitura Municipal de Fortaleza, o delegado na verdade está fazendo referência às reuniões do Conselho do Orçamento Participativo – COP, pois as reuniões deste acontecem no auditório do referido órgão.

militantes de um mesmo partido atuam como parlamentares, como técnicos ou servidores públicos, responsáveis pelos processos administrativos e burocráticos dentro dos aparelhos estatais e como representantes da população, no caso dos líderes comunitários. Ao pertencer a um mesmo grupo social, os indivíduos passam a conviver diretamente. Numa disputa eleitoral, os indivíduos pertencentes um partido político criam uma “identidade de grupo”. As relações mantidas com este grupo social podem ser utilizadas para se conseguir benesses, vantagens e garantias de que um indivíduo que está fora deste grupo dificilmente conseguiria. Em suma, a atuação de indivíduos pertencentes a um mesmo grupo social, como por exemplo, os militantes de um partido político, é motivadora de relações políticas que se podem caracterizar como “corporativistas”. Na definição de Bobbio (1998), o corporativismo propõem:

[...] por meio da solidariedade orgânica dos interesses concretos e às fórmulas de colaboração que daí podem derivar, a remoção ou neutralização dos elementos de conflito: a concorrência no plano econômico, a luta de classes no plano social, as diferenças ideológicas no plano político. (BOBBIO, 1998, p.291)

Neste caso específico, o corporativismo partidário aliou-se ao clientelismo-eleitoral. Segundo Avelino Filho (1995), no “clientelismo-eleitoral, duas instituições são fundamentais: os partidos políticos e o sistema eleitoral; no fim das contas, é a vitória eleitoral que permite o acesso ao poder, e em certo sentido, a reprodução da classe política” (p.228). No caso em questão, a informante Marta afirma em determinada parte da entrevista, que, conseguiu obras e melhorias para a sua comunidade “independente do orçamento participativo”. Quando foi indagada se utilizaria ofícios para continuar a conseguir estes benefícios, a mesma respondeu assim: “Através de ofício, até mesmo de amizades, né? Porque a Prefeita é do meu partido, e a gente tem amizades dentro das regionais e tal, e vai conseguindo melhorias pro bairro independente do orçamento.”

Avelino Filho (1994) remete aos motivos pelos quais acontecem os exemplos supracitados nos discursos dos informantes:

A desarticulação das redes clientelistas, em nome de uma política mais universalista, precisa resolver satisfatoriamente o problema do fluxo de benefícios, das esperanças individuais e da confiabilidade. A solidez do clientelismo repousa na sua capacidade de oferecer perspectivas a seus clientes. De maneira que seus potenciais beneficiários não pretendam arriscar qualquer mudança que os possa prejudicar, trocando o certo pelo duvidoso. (AVELINO FILHO, 1994, p.231)

Quando perguntada sobre os motivos pelos quais não utilizava a sua atuação como delegada do OP para tentar obter o voto dos moradores da sua comunidade, a informante Marta disse:

É porque a gente não quer utilizar muito o nome Orçamento Participativo em uma campanha, porque ele ainda não está caminhando com as próprias pernas, ele não tem trazido tantas melhorias, em determinados pontos, principalmente aqui. Aqui o orçamento participativo quase não influenciou. Deve ser isso né, deve ser por isso que a minha visão é essa. (informante Marta, grifos meus)

CONCLUSÃO

Este trabalho de pesquisa objetivou compreender práticas políticas de líderes comunitários que atuaram como delegados e conselheiros do Orçamento Participativo, e se estes, através desta ferramenta, que colocou as suas atuações políticas em evidência, conseguiram obter ganhos para a sua imagem enquanto liderança política. Além disso, tentou-se compreender os significados que uma nova prática política - a participação popular na gestão pública, implementada pelo Estado, mas conseguida pela mobilização dos movimentos sociais - trouxe para as lideranças destes movimentos.

Entre os anos de 1960 e 1980, os MSUs que reivindicavam ações pontuais e localizadas, passaram por mudanças na sua prática política. Essas mudanças, influenciadas por outras instituições, como a igreja católica e os partidos políticos, acabaram por alterar as estratégias políticas dos MSUs. Pode-se dizer que o trabalho da igreja católica junto a esses movimentos foi pautado por elementos ideológico-cristãos: solidariedade para com os pobres, preservação dos valores familiares e preservação da dignidade do ser humano. Esta atuação da igreja no seio dos movimentos acabou por conferir legitimidade aos movimentos, já que a intervenção dessa instituição secular trouxe consigo elementos que agregavam a simpatia da opinião pública. Já os militantes de partidos políticos tiveram como motivação principal conseguir novos espaços para a sua atuação política, já que a repressão do regime militar (1964-1985), praticamente aniquilou o sindicalismo e as organizações estudantis de oposição. Os partidos políticos, na verdade, se utilizaram dos MSUs para continuar atuando e se organizando politicamente, e através disso conseguiram novas frentes de atuação política. Essas frentes de atuação deram uma nova roupagem tanto a um como a outro. Os movimentos sociais adquiriram uma visão mais orgânica para a prática política e um discurso sobre conquista de direitos coletivos que, para ser conseguidos, precisariam, antes de tudo, de uma alteração na estrutura social e no sistema político; já os partidos políticos ganharam um novo espaço para sua inserção e divulgação das suas ideologias e uma imagem mais identificada com as necessidades e conquistas da população carente, ou como eles mesmos dizem, "as massas".

Com a abertura política vivenciada no país, a partir do final da década de 1970, os MSUs passaram a ter pela frente uma possibilidade de se reorganizar para o novo momento político, a fim de ocupar espaços criados por e para eles. Neste caso, é feita uma clara referência ao momento político de organização vivido pelos MSUs de Fortaleza, no final da década de 1970 e início de 1980, que tentavam fundar entidades que pudessem unificar as suas pautas políticas e com isso fortalecer as suas atuações. Foi nesse contexto que os MSUs conseguiram fundar a FBFF, a UCGF e a Jornada de Lutas Contra a Fome.

É nessa conjuntura política, de avanço na organização política dos movimentos sociais, que nasce o Orçamento Participativo. Aliás, o OP nasce através de uma dialética política na qual o Partido dos Trabalhadores (PT) estava inserido. Nasce da reivindicação de movimentos sociais que também compunham o PT, e nasce da proposta petista de inserção destes movimentos nos espaços de diálogos e de decisão do Estado. O momento político em que se deu esta conjuntura, o da “abertura democrática”, teve também a instalação da Assembleia Nacional Constituinte e promulgação da Constituição Federal de 1988, documento esse que incorporou diversas propostas nascidas dos movimentos sociais.

Apesar de desconfiança em relação à eficiência do novo método político de tomada de decisão, o governo petista de Porto Alegre conseguiu dar uma resposta rápida para a população daquela cidade sobre a aplicabilidade do Orçamento Participativo naquilo que ele se propusera a fazer: uma nova maneira de planejar e decidir sobre os investimentos públicos municipais. Tanto assim que o OP tornou-se uma política conhecida internacionalmente como “Prática de Boa Governança Local”, título concedido pela ONU.

Some-se a esse reconhecimento internacional o fato de até mesmo os partidos oposicionistas ao PT reconhecerem a “nova política petista” e implantarem o OP em diversas cidades geridas por eles. Aliás, o OP foi tão fortemente identificado ao PT que se tornou a política pública principal daquilo que os petistas chamam de “modo petista de governar”.

Em Fortaleza, assim como nas outras cidades em que o OP foi implantado, a relação com outros atores políticos, os vereadores, que foram legitimados por meio de

outros processos políticos, as eleições, tornou-se desgastada. Há, nesse caso, uma disputa de legitimidade e de funções políticas sobre quem deveria decidir sobre os investimentos públicos na cidade, e quem deveria fiscalizar e cobrar as ações do poder executivo. Esse conflito tornou-se emblemático da falsa dicotomia: clientelismo político versus participação popular, relações na esfera privada versus relações esfera pública.

O OP trouxe para o centro do debate, ou do palanque, indivíduos que até então tinham pouca ou nenhuma notoriedade política local: os líderes de associações comunitárias e de outros movimentos sociais. Ao mesmo tempo, deslocou para segundo plano os vereadores, que antes eram os incumbidos, juntamente com o Poder Executivo, de inaugurar obras e serviços em bairros onde tinham base eleitoral.

A base eleitoral deste político profissional demanda por meio dos seus líderes comunitários obras e serviços a serem realizados no bairro em que moram. O líder, precisando manter o posto e a legitimidade política perante os seus liderados, recorria a este político para tentar atender as demandas. Quando este político não corresponde ao atendimento destas demandas, o líder comunitário recorre a outros indivíduos do aparelho estatal: servidores, assessores, outros políticos profissionais, ou mesmo ao encaminhamento de ofícios aos órgãos estatais a fim de fazer com que as demandas sejam atendidas. Ao recorrer a outro político, o líder comunitário dá mostras de que a fidelidade política a um patrono não é o que rege a lógica do jogo político no qual ele está inserido, o mais importante para ele é preservar a população satisfeita com o atendimento das suas demandas. Dessa forma, a condição de líder tende a permanecer inalterada, o que faz com que este indivíduo possa permanecer dentro do jogo político eleitoral.

Ao ser inserido no novo processo de tomada de decisão, O indivíduo, delegado/conselheiro do OP, que do ponto de vista do cidadão comum agora estaria no centro dos holofotes e teria poderes concedidos e legitimados pelo Estado para fiscalizar as ações deste, teria que estar à altura no novo espaço. Seria preciso que ele mudasse os seus hábitos políticos, adquiridos anteriormente ao novo processo, para se adequar às novas regras do novo jogo político. Ou, se fosse constatada a ineficiência administrativa do novo espaço, este indivíduo poderia voltar a jogar segundo o *habitus* em que foi socializado.

O que se pode concluir neste estudo é que, apesar de toda a teoria da democracia participativa apontar para a possibilidade de mudanças nas práticas políticas cotidianas daqueles indivíduos que estão inseridos no processo político do OP, há indícios de que alguns deles não consideram essas mudanças eficazes para manter e legitimar suas imagens políticas. A base política destes indivíduos estaria ainda exposta às antigas regras do jogo, à velha lógica clientelista. Então, seria preciso que aqueles que compõem essa base política (a população do bairro, os grupos de interesse, os movimentos sociais etc), que confere legitimidade às ações políticas do seu representante, também mudassem a sua postura política. Para que isso pudesse acontecer, seria preciso que esses atores também estivessem submetidos aos processos de aprendizagem implantados pela nova ferramenta de democracia participativa. Do contrário, se a base política passasse a perceber o representante como ineficaz, poderia deixar de se identificar com ele e, conseqüentemente, de legitimá-lo, sendo então provável que escolhesse outro representante para ocupar o espaço político.

Assim, o líder comunitário que apostou em uma nova maneira de relacionar-se politicamente com o Estado e com os seus representados, quando as necessidades destes não são atendidas, passa a deslegitimar a nova maneira de fazer política e volta às velhas práticas. Ao primeiro sinal de que o novo processo não seria assim tão eficaz, no que diz respeito a atender às necessidades da base política, se voltaria contra o novo modelo a fim de continuar garantindo sua liderança.

Apesar dos delegados e conselheiros do Orçamento Participativo considerarem o processo de escolha das demandas por obras e serviços que o OP traz como “o mais interessante”, “o mais apropriado”, quando viram que suas demandas não seriam atendidas pelo OP, procuraram outros meios para terem suas reivindicações atendidas. É o caso da informante Luciana, que continua tendo uma relação de clientelismo-eleitoral com o Deputado X; do informante Ferreira, que continua a enviar ofícios à Regional, requisitando obras e serviços; e da informante Marta, que além de enviar ofícios também utiliza suas relações pessoais junto a membros do seu partido, integrantes do aparelho estatal.

Deste ponto de vista, o líder não estaria interessado na mudança para uma nova cultura política que privilegiasse a participação dos indivíduos através da universalização das políticas públicas, requerida pelos MSUs e por diversos outros atores sociais quando o OP foi instituído. Ao líder interessa a sua popularidade perante as pessoas da sua comunidade, para sua auto-afirmação e legitimação enquanto liderança política eficiente de uma determinada área. Disto depende também o seu valor perante os seus representados e perante os outros atores sociais que atuam ainda dentro da antiga lógica: vereadores, deputados e outros atores sociais praticantes do clientelismo-eleitoral. E este valor, a manutenção desta imagem de líder político eficiente, poderá ser utilizado como “moeda de troca”, conforme a lógica na qual o líder foi socializado. Em suma, manter a boa imagem de representante político traz aos indivíduos a possibilidade de negociar a associação da sua imagem à imagem dos políticos profissionais em eleições posteriores, ou mesmo, lançar-se como candidato a representante em outras instituições políticas.

De fato, as hipóteses iniciais desta pesquisa, de que os delegados e conselheiros se utilizariam do processo do orçamento participativo para conseguirem aumentar a sua credibilidade e melhorar a sua imagem política enquanto líder eficiente perante a sua base de representação, não foram confirmadas. Devido a diversos problemas de ordem orçamentária, administrativa e política, dentro da PMF, a coordenação do OP não conseguiu fazer com que esta experiência participativa ganhasse notoriedade e importância política para os cidadãos de Fortaleza, assim como aconteceu em Porto Alegre. Aliás, o OP de Fortaleza, apesar de ter conseguido uma participação maior, em quantidade de habitantes, do que o OP de Porto Alegre, não conseguiu resolver o problema da execução das obras e serviços priorizados. Além disto, a falta de uma estratégia de comunicação midiática contribuiu para a imagem de que a ferramenta não estava funcionando. Dessa maneira, os delegados não tentaram “colar” a sua imagem às obras demandadas dentro do processo do OP, pois este acabou caindo no descrédito da população. Talvez, se tivesse havido uma execução acelerada, com respostas rápidas ao fluxo das demandas dos MSUs, os líderes de associação não precisariam voltar às velhas práticas políticas do clientelismo-eleitoral

para ter suas necessidades atendidas e, portanto, as conclusões desta pesquisa poderiam ser outras.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Maria do Carmo. Participação Cidadã nas Políticas Públicas. In:HERNMANNNS, Klaus (Org.). **Participação Cidadã**: novos conceitos e metodologias. Fortaleza, Expressão Gráfica, 2004. p.15 – 60.

AVELINO FILHO, George. Clientelismo e política no Brasil: revisitando velhos problemas. **Novos Estudos - Cebrap**. São Paulo, n.38, mar.1994 p.225-240.

AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander. **A Inovação Democrática no Brasil**. São Paulo, Cortez, 2003.

_____. Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. In: Santos, Boaventura de Sousa (Org.). **Democratizar a Democracia**: os caminhos da democracia participativa. Col. Reinventar a Emancipação Social, vol.1. 2ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. p.561-598.

BARREIRA, Irllys. **O reverso das vitrines**: conflitos urbanos e cultura política em construção. Rio de Janeiro: Rio Fundo Ed., 1992.

_____. **Desafios da gestão municipal democrática**. Fortaleza:1993/1996. Recife/São Paulo: Centro Josué de Castro/Polis, 1998.

_____. Candidaturas Populares: imagens, representações, identidades. **XVIII Encontro Anual da ANPOCS**, 1994.

BRAGA, Elza; BARREIRA, Irllys. **A Política da Escassez**: lutas urbanas e programas sociais governamentais. Fortaleza; Demócrito Rocha, 1991.

BRASIL. Constituição de 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, Senado, 1988.

BRASIL. **Lei Orgânica da Assistência Social**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8742.htm> acesso em 21 de abril de 2011.

BRASIL. **Estatuto da Criança e do Adolescente**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8069.htm> acesso em 21 de abril de 2011.

BRASIL. MINISTÉRIO DA FAZENDA, RECEITA FEDERAL. Glossário. Disponível em <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/servicos/glossario/glossario_a.asp> Acesso em 25 de abril de 2011.

BOBBIO, Norberto. Democracia e ditadura. In: _____. **Estado, Governo e Sociedade: para uma teoria geral da política**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987. p.135-166.

_____; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. Trad. Carmen C. Varriale... [et al]; coordenação da tradução João Ferreira; revisão geral João Ferreira e Luis Guerreiro Pinto Cascais. Brasília: Editora Universidade de Brasília: São Paulo, 1998.

BORDENAVE, Juan E. Diaz – **O que é Participação** – SP, Editora Brasiliense S.A, 1983. Coleção Primeiros Passos, N°.95.

BOURDIEU, Pierre. **O Poder Simbólico**. 11ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007.

CARLEIAL, Adelita; DIÓGENES, Glória e LIMA, Cláudia. Movimentos sociais Urbanos em Fortaleza: trajetória de um novo sujeito social. In: BRAGA, Elza e BARREIRA, Irllys. **A Política da Escassez: lutas urbanas e programas sociais governamentais**. Fortaleza; Demócrito Rocha, 1991. p.39-75

CEARÁ, Governo do Estado. **Estatuto dos Militares Estaduais do Ceará**. Disponível em: <<http://www.al.ce.gov.br/legislativo/legislacao5/leis2006/13729.htm>> acesso em 28 de abril de 2011.

DAGNINO, Evelina. **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

_____; OLVERA, J. Alberto; PANFICHI, Aldo. Para uma outra leitura da disputa pela construção democrática na América Latina. In: _____ (Orgs). **A Disputa pela Construção Democrática na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra, 2006. p.3-91.

DURHAM, Eunice. "A pesquisa antropológica com populações urbanas: problemas e perspectivas." In: CARDOSO, Ruth (Org.). **A Aventura Antropológica: teoria e pesquisa.**, Rio, Paz e Terra, 1986. p.17-37.

FERREIRA, David. **Orçamento Participativo de Fortaleza: política do Imediato versus mudanças de longo prazo**. Fortaleza, UECE, 2008. 75p. Monografia (Bacharelado em Ciências Sociais). Centro de Humanidades, Universidade Estadual do Ceará, 2008.

FORTALEZA. Prefeitura Municipal. **Por uma gestão participativa**, 2005.

FORTALEZA. **Lei Orgânica do Município de Fortaleza**. disponível em <<http://www.cmfor.ce.gov.br/imprensa/lorg.html>> acesso em 15 de março de 2011.

GENRO, Tarso e SOUZA, Ubiratan de. **Orçamento Participativo: a experiência de Porto Alegre**. 4º ed. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2001.

GENRO, Tarso. Co-gestão: reforma democrática do Estado. In: _____ e SOUZA, Ubiratan de. **Orçamento Participativo: a experiência de Porto Alegre**. 4º ed. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2001.

GOFFMAN, Erving. **Estigma: notas sobre a manipulação da identidade deteriorada**. 4ª ed. Rio de Janeiro: Editora Guanabara, 1988.

GONDIM, Linda & SOARES, José Arlindo. Novos Modelos de gestão: lições que vêm do poder local, In: SOARES, José Arlindo; CACCIA-BAVA, Silvio. (Orgs.). **Os Desafios da Gestão Municipal Democrática**. São Paulo: Cortez, 1998.

GONDIM, Linda Maria de Pontes. **O Dragão do Mar e a Fortaleza Pós-Moderna: cultura, patrimônio e imagem da cidade**. 1ª ed. São Paulo: Annablume, 2007.

_____. **Clientelismo e modernidade nas políticas públicas: “os governos das mudanças” no Ceará (1987-1994)**. Ijuí-RS: Editora UNIJUÍ, 1998.

_____. Favela, aglomerado subnormal, comunidade, ocupação, assentamento precário – diga lá o que é? **Seminário: O que é favela afinal?** Observatório das Favelas. Rio de Janeiro, 2009.

HERNMANN, Klaus (Org.). **Participação Cidadã: novos conceitos e metodologias**. Fortaleza: Expressão Gráfica, 2004.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 26ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

LINS, Luizianne. **Programa de governo: por amor à Fortaleza**. Partido dos Trabalhadores, Eleições, 2004.

GONÇALVES, D. N. . Animadores e Militantes: classificações da política no agenciamento do voto. In: CARVALHO, Rejane Vasconcelos Accioly (Org.). **A Produção da Política em Campanhas Eleitorais: eleições municipais de 2000**. Campinas: Ed. Pontes, 2003. p.231-252.

PONTE, Sebastião Rogério. **Fortaleza Belle Époque: reformas urbanas e controle social (1860-1930)**. 3. ed. Fortaleza: Fundação Demócrito Rocha, 2001.

PROJETO DEMOCRACIA PARTICIPATIVA. **Universidade Federal de Minas Gerais**. Orçamentos Participativos no Brasil: 1997 – 2006. 2006. Disponível em: [<http://www.democraciaparticipativa.org>] Acesso em 23 de agosto de 2010.

REIS, Fábio Wanderley. Partidos, ideologia e consolidação democrática. In: REIS, Fábio Wanderley & O'DONNELL, Guillermo (Orgs.). **A Democracia no Brasil: Dilemas e Perspectivas**. São Paulo: Vértice, Editora Revista dos Tribunais, 1988. p.296-326.

SADER, Eder. **Quando novos personagens entram em cena**: experiência, falas e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo (1970-80). Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

SÁNCHEZ, Félix. **Orçamento participativo**: teoria e prática. São Paulo: Editora Cortez, 2002.

SANTOS, Boaventura de S.; AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático. In: Santos, Boaventura de Sousa (Org.). **Democratizar a Democracia**: os caminhos da democracia participativa. Col. Reinventar a Emancipação Social, vol.1. 2ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. pg. 39-82.

SANTOS, Boaventura de S. Orçamento participativo em Porto Alegre: para uma democracia redistributiva. In: _____ (Org.). **Democratizar a Democracia**: os caminhos da democracia participativa. Col. Reinventar a Emancipação Social, vol.1. 2ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. p.455-559

SILVA, José Borzachiello da. **Os Incomodados não se Retiram**. Fortaleza: Multi-graf, 1992.

SOUZA, Ubiratan de. Orçamento Participativo e Radicalização da Democracia. **Revista Argumento XXI**, Nº 1. Porto Alegre – RS, 1999.

TEIXEIRA, Ana Cláudia Chaves; ALBUQUERQUE, Maria do Carmo. Orçamentos Participativos: projetos políticos, partilha de poder e alcance democrático. In: DAGNINO, Evelina; OLVERA, J. Alberto; PANFICHI, Aldo. (Org.). **A Disputa pela Construção Democrática na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra, 2006. p.179-227.

ANEXO A – ROTEIRO PARA AS ENTREVISTAS COM OS DELEGADOS DO OP

NOME: _____	SEXO: [] M [] F
DATA NASCIMENTO: ____ / ____ / ____	PROFISSÃO: _____
ENDEREÇO: _____ _____	
DATA ENTREVISTA: ____ / ____ / ____	HORA INÍCIO: _____ HORA FINAL: _____
LOCAL ENTREVISTA: _____	ENTREVISTADOR: _____

1. COMO O(A) SENHOR(A) FICOU SABENDO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO?
2. O QUE VOCÊ ACHA DO OP?
3. A PARTIR QUE ANO O(A) SENHOR(A) COMEÇOU A PARTICIPAR DO OP?
4. POR QUANTO TEMPO PARTICIPOU?
5. O(A) SENHOR(A) JÁ PARTICIPAVA DE MOVIMENTO SOCIAL OU DE ASSOCIAÇÃO DE MORADORES ANTES DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO? QUAL?
6. O QUE O LEVOU A PARTICIPAR?
7. O(A) SENHOR(A) É FILIADO A ALGUM PARTIDO POLÍTICO? QUAL?
8. POR QUE O SENHOR SE CANDIDATOU A VEREADOR NAS ELEIÇÕES DE 2____?
9. PENSA EM SE CANDIDAR NOVAMENTE? POR QUÊ?
10. O(A) SENHOR(A) ACHA QUE SER DELEGADO(A) DO OP, PODE BENEFICIAR A UMA CANDIDATURA? POR QUÊ?

ANEXO B – REGIMENTO INTERNO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

REGIMENTO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DA CIDADE DE FORTALEZA (Revisado em janeiro de 2007)

CAPÍTULO I

Do ciclo do OP

Artigo 1º - O presente Regimento Interno regulamenta o Orçamento Participativo de Fortaleza.

Artigo 2º - O Conselho do Orçamento Participativo de Fortaleza (COP) revisará e atualizará o presente Regimento, no todo ou em parte, desde que seja necessário.

Artigo 3º - A elaboração da proposta de Orçamento Participativo do ano em vigência e o posterior acompanhamento da execução orçamentária daquele ano, obedecerá a um ciclo de reuniões com a população, que será coordenado pela Coordenadoria do Orçamento Participativo da Prefeitura do Município de Fortaleza, conforme a seguinte classificação:

I - reuniões públicas devolutivas/preparatórias, realizadas nas Secretarias Regionais e nas Áreas da Participação (APs), para apresentar à sociedade o resultado dos trabalhos de montagem do Orçamento Participativo (OP) 2006 e divulgar a proposta de organização do Orçamento Participativo, para o ciclo de que trata da presente regulamentação, devendo a Prefeitura Municipal de Fortaleza apresentar informações sobre a situação financeira do Município e de cada Regional, especificando limites e potencialidades para contribuir com a qualificação dos participantes.

II - Rodada Deliberativa, para receber e votar propostas em obras e serviços, para a região, em conjunção com os eixos discutidos no PPA participativo e para eleger Delegadas e Delegados (na proporção de 1 delegado ou delegada para cada 20 votantes), nas Áreas da Participação (APs), respeitadas as diretrizes gerais e as realidades regionais.

III - Assembleias Públicas Preparatórias, com cada um dos seis (6) segmentos sociais – juventude, mulheres, idosos, pessoas com deficiência, GLBT (gays, lésbicas, bissexuais e transgêneros) e população negra – com o objetivo de discutir a organização do OP e dos segmentos sociais.

IV - Assembleias Públicas Deliberativas, com cada um dos seis (6) segmentos sociais, com o objetivo de receber e votar propostas em obras e serviços para o segmento, em conjunção com os eixos discutidos no PPA participativo, e para eleger Delegadas e Delegados (na proporção de 1 delegado ou delegada para cada 20 votantes).

V - Plenárias regionais de delegados e delegadas (fóruns), para realização dos seus trabalhos, com regimento interno próprio, sem incompatibilidade com o regimento do COP, e o envio de conselheiros para a formação do COP.

§ 1º - Estão aptos a participar do processo do Orçamento Participativo da Cidade de Fortaleza todos os moradores(as) com 16 anos completos ou mais.

§ 2º - Crianças e adolescentes com idade entre 7 e 17 anos, residentes em Fortaleza, estão aptas a participar do OP Criança e Adolescente, tendo representação no conselho do OP e regimento próprio.

CAPÍTULO II

Do Conselho do Orçamento Participativo (COP)

Artigo 4º - O Conselho do Orçamento Participativo (COP) é um órgão de participação direta da comunidade, tendo por finalidade mobilizar, planejar, propor, fiscalizar e deliberar sobre a receita e despesa do Orçamento do Município de Fortaleza, na forma prevista no presente regimento.

Artigo 5º - O Conselho do Orçamento Participativo será composto por:

a) Conselheiros(as) Titulares e Conselheiros(as) Suplentes, eleitos em cada um dos Fóruns Regionais de Delegados(as) do Orçamento Participativo, na seguinte proporção:

Até 30 delegados territoriais	6 conselheiros
De 31 a 45 delegados territoriais	7 conselheiros

De 46 a 60 delegados territoriais	8 conselheiros
De 61 a 75 delegados territoriais	9 conselheiros
De 76 a 85 delegados territoriais	10 conselheiros
De 86 a 100 delegados territoriais	11 conselheiros
De 101 a 115 delegados territoriais	12 conselheiros
De 116 a 130 delegados territoriais	13 conselheiros
De 131 a 145 delegados territoriais	14 conselheiros
A partir de 146 delegados	15 conselheiros

b) Conselheiros(as) Titulares e Conselheiros(as) Suplentes para representar os seguintes segmentos sociais: mulheres, população negra, portadores de deficiência, jovens, idosos e população GLBT, eleitos na seguinte proporção:

Até 15 delegados(as)	2 conselheiros(as)
De 16 a 30 delegados(as)	3 conselheiros(as)
De 31 a 45 delegados(as)	4 conselheiros(as)
De 46 a 75 delegados(as)	5 conselheiros(as)
Segue esta mesma proporção	

c) 12 conselheiros(as) Titulares e 12 Conselheiros(as) Suplentes para representar o segmento criança e adolescente, eleitos pelo delegados do OP Criança de Fortaleza.

d) 1 Conselheiro Titular e 1 Conselheiro Suplente, indicados pelos seguintes Conselhos Municipais existentes na cidade de Fortaleza: Criança e Adolescente; Assistência Social, Habitação, Saúde e Trabalho.

e) 4 Conselheiros Titulares e 4 Conselheiros Suplentes, indicados pelo poder Executivo Municipal, representando a coordenadoria do Orçamento Participativo; 1 titular e 1 suplente, e demais órgãos da Administração Municipal a serem definidos, de acordo com sua vinculação ao processo do OP.

§ 1º - Os representantes do Poder Público Municipal, referidos na alínea “e” supra, serão indicados pela Prefeitura Municipal, tendo direito à voz, sem direito a voto.

§ 2º - Todos os Conselheiros e Conselheiras Titulares do COP, com exceção daqueles a que se refere a alínea “e” do artigo 5º, terão direito à voz e voto.

§ 3º - Para efeito de eleição de delegados e delegadas dos segmentos sociais, visando a composição do Conselho a que se refere a alínea “b” do presente artigo, será considerado eleito aquele representante de segmento que estiver presente na Assembléia Territorial Deliberativa do OP e que obtiver no mínimo (05) votos.

§ 4º - Delegados de segmentos sociais poderão votar na escolha dos Conselheiros territoriais, porém, somente poderão candidatar-se a conselheiros no fórum municipal de segmentos, convocado para este fim.

§ 5º - Não poderá ser Conselheiro(a) Titular ou Suplente o representante da população:

a) Detentor de mandato eletivo no poder público (de qualquer esfera).

b) Que tiver qualquer cargo em comissão na Administração Municipal.

c) Assessor parlamentar de esfera municipal, estadual ou federal.

d) Assessor político ou agente de projetos e programas do governo municipal, estadual ou federal.

e) Que exercer funções de chefia indicado pelos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, nas esferas municipal, estadual e federal.

f) Que foi afastado pelo COP, por atingir os limites de falta, ou por outros motivos justificados, no mandato anterior.

g) Que tiver assento em outro Conselho Municipal, exceto os conselheiros indicados conforme o artigo 5º, alínea “d”.

§ 6º - O Conselheiro ou Conselheira eleito(a) assinará um termo de compromisso, declarando que não ocupa nenhum cargo dos acima descritos.

§ 7º - Deverá se licenciar do cargo o Conselheiro(a) que for concorrer às eleições municipais, estaduais e federal, a partir do início da campanha, podendo retornar e reassumir sua função, caso não seja eleito.

Artigo 6º - As Conselheiras e Conselheiros só poderão representar uma Região, um dos segmentos sociais ou apenas um dos conselhos já citados.

Artigo 7º - O mandato do Conselheiro ou Conselheira será até a posse do novo Conselho, podendo o Conselheiro ou Conselheira se reeleger, consecutivamente, para mais um mandato.

Artigo 8º - A Prefeitura Municipal de Fortaleza providenciará a infra-estrutura e condições necessárias ao bom funcionamento do COP e dos Conselheiros(as), de acordo com as demandas por eles/elas apresentadas e as possibilidades da administração municipal.

Artigo 9º - A Prefeitura Municipal de Fortaleza providenciará um espaço de referência para delegados(as) e conselheiros(as) em cada Regional.

Artigo 10 - É de responsabilidade da Prefeitura de Fortaleza providenciar acessibilidade de todos os conselheiros às reuniões do COP, vale-transporte, e transporte e hospedagem, quando se fizer necessário representar a cidade de Fortaleza em eventos fora do estado.

CAPÍTULO III

Das Competências do COP

Artigo 11 - Ao Conselho do Orçamento Participativo compete:

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

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

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

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

VI. A Prefeitura deverá realizar uma formação sobre Orçamento Público com os(as) conselheiros(as) logo após a posse.

VI. Indicar 26 conselheiros e/ou conselheiras (13 titulares e 13 suplentes) para compor a Coordenação do COP, sendo 1 titular e 1 suplente para cada uma das 6 Secretarias Regionais; e 1 titular e 1 suplente para cada segmento.

VII. Apreciar, emitir opinião e propor alteração do conjunto de obras e atividades apresentadas pelo Executivo, posteriormente à votação pela Câmara Municipal de Fortaleza da Lei Orçamentária Anual, em conformidade com o processo de discussão do OP.

VIII - Contribuir com as discussões em torno da definição da alocação do orçamento público municipal, criando condições para avançar no sentido da discussão de toda a peça orçamentária anual.

Artigo 12 - Para instalação da reunião do COP, em primeira convocação, é necessário o quórum de metade mais um dos conselheiros, sendo as deliberações do Conselho tomadas por maioria simples dos presentes. Não havendo quórum, após 30 (trinta) minutos, será feita uma segunda chamada e a reunião acontecerá com um terço do Conselho.

I - O Conselho do Orçamento Participativo (COP) buscará a formação de consensos e acordos com a Administração Municipal. As resoluções aprovadas serão encaminhadas ao Executivo, que as acolherá ou vetará, no todo ou em parte.

II - Vetada a resolução, a matéria retornará ao COP, com a devida justificativa, para nova apreciação ou definição de encaminhamento.

III - Não havendo concordância com a razão do veto, o Conselho do Orçamento Participativo, por decisão mínima de dois terços dos votos dos(as) conselheiros(as) do COP, definirá o encaminhamento.

CAPÍTULO IV

Dos Direitos, Deveres e Perda do Mandato das Conselheiras e Conselheiros

Artigo 13 - São direitos dos Conselheiros e Conselheiras:

a) Votar e ser votado para efeito de representação do COP, nas comissões permanentes ou extraordinárias, e sempre que se fizer necessário.

b) Exigir o cumprimento deste Regimento e das resoluções e decisões tomadas pelo COP.

Parágrafo único - As decisões da comunidade, anteriormente tomadas no processo de escolha das prioridades, não poderão ser alteradas pelo COP, a não ser por redação errada ou que não permita a sua compreensão, ou por justificativa técnica, legal ou financeira, depois de efetuada a análise pelos órgãos competentes.

Artigo 14 - São deveres dos(as) conselheiros(as):

a) Conhecer, cumprir e fazer cumprir o presente Regimento Interno;

b) Realizar pelo menos uma reunião mensal com seu respectivo Fórum Regional de Delegados(as).

c) Participar dos seminários, cursos e atividades do COP, visando sua qualificação.

d) Informar nos Fóruns Regionais de Delegados sobre o processo de discussão no COP e colher sugestões e/ou deliberações, por escrito.

e) Informar com antecedência, à secretaria do COP, sua ausência em reuniões ou assembleias.

Artigo 15 - As Conselheiras e Conselheiros Titulares perderão seus mandatos nos seguintes casos:

I - Por renúncia, que deverá ser comunicada, por escrito, ao fórum de delegadas e delegados, com data e assinatura.

II - Por ausência, sem justificativa, nas reuniões do COP, em 03 (três) consecutivas ou 05 (cinco) alternadas, sendo substituído pelo suplente, que passará a ter titularidade no referido conselho, devendo as justificativas ser apresentadas à Coordenação do COP.

III - Por deliberação do Fórum Regional de Delegadas e Delegados, respeitadas as seguintes condições: i) reuniões convocadas especialmente para este fim com, no mínimo, 15 dias de antecedência; ii) quórum mínimo exigido de metade mais um dos delegados(as); iii) por decisão de, no mínimo, 2/3 dos delegados e delegadas presentes.

§ 1º - O(a) conselheiro(a) que for afastado(a) será substituído(a) conforme a ordem de suplência.

§ 2º - Não havendo suplentes para assumir, o conselheiro será substituído por indicação do seu respectivo fórum de Delegados e delegadas.

§ 3º - O conselheiro ou conselheira que se ausentar do COP deverá apresentar justificativa, por escrito, à Coordenação do COP.

§ 4º - O Conselho do OP de Fortaleza (COP) deverá ter o seu Código de Ética para que este possa ser mais um instrumento a colaborar na melhoria da qualidade dos trabalhos, relações interpessoais, postura, ações e atitudes, seja de forma direta ou indireta dos conselheiros.

Artigo 16 - As reuniões do COP são públicas, sendo permitida a livre manifestação dos titulares e suplentes presentes sobre assuntos de pauta, respeitada a ordem da inscrição, que deverá ser requerida à coordenação dos trabalhos.

§ 1º - O Conselho do Orçamento Participativo (COP) poderá deliberar, por maioria, por conceder o direito à voz para outros presentes, através de votação específica, na reunião em curso.

§ 2º - Os locais das reuniões do COP serão discutidos e propostos pelo Conselho, de acordo com as suas possibilidades e necessidades.

§ 3º - Os conselheiros(as) do OP serão identificados nas reuniões do COP mediante a apresentação de um crachá.

Artigo 17 - Nas reuniões do COP terão direito a voto apenas os Conselheiros e Conselheiras titulares, ou suplentes no exercício da função.

CAPÍTULO V

Da organização Interna do COP

Artigo 18 - O COP terá a seguinte organização interna:

I - Pleno do Conselho do OP.

II - Coordenação do COP.

III - Secretaria Executiva.

IV- Fórum regional de delegados e delegadas.

Parágrafo Único - O COP poderá constituir, a seu critério e no momento em que julgar oportuno, comissões permanentes ou extraordinárias, de caráter não deliberativo, tais como: Comissão de Formação, Comissão de Ética, Comissão de Comunicação, Comissões Temáticas etc.

Artigo 19 - A Coordenação do COP será composta por 06 conselheiros(as) do Governo, sendo 03 titulares e 03 suplentes, e 26 Conselheiros(as) eleitos(as) pela população, sendo 13 titulares e 13 suplentes, indicados conforme o inciso VII do Artigo 10 do presente Regimento, mais um representante da Secretaria Executiva do COP.

Artigo 20 - À Coordenação do COP compete:

a) Convocar e coordenar as reuniões ordinárias e extraordinárias do COP, devendo a coordenação das reuniões ser efetuada em forma de rodízio entre os(as) conselheiros(as) representantes do Governo e as conselheiras e conselheiros representantes da população no COP. A coordenação das reuniões do COP deverá sempre ser compartilhada entre 01 conselheiro(a) indicado pelo governo e 01 conselheiro(a) representante da população, indicado pelo COP.

b) Agendar o comparecimento dos órgãos do Poder Público Municipal, quando a matéria em questão assim o exigir.

c) Apresentar, para apreciação do COP, a proposta metodológica para discussão e definição dos projetos e atividades que deverão constar do Plano de Obras e Serviços.

d) Convocar as delegadas e os delegados para informá-los sobre o processo de discussão do COP.

e) Encaminhar, ao Poder Executivo Municipal, as deliberações do Conselho.

f) Reservar um período de tempo, no início das reuniões do COP, para informes.

g) Conhecer, cumprir e fazer vigorar o presente Regimento Interno

h) Coordenar e planejar as atividades do COP.

i) Discutir e propor as pautas e o calendário mensal das reuniões ordinárias, com antecedência mínima de 15 dias.

j) Reunir-se periodicamente.

k) Prestar contas de suas atividades ao COP, mensalmente, e solicitar o mesmo da secretaria executiva.

l) Apreciar e mediar conflitos referentes às divergências que possam surgir dentre os integrantes do COP, quanto à priorização de obras, serviços e diretrizes políticas.

m) Criar comissão especial para dirimir dúvidas sobre necessidades regionais.

n) Criar processos públicos de comunicação e informação, com uso de Tecnologias de Informação (TCIs), junto às comunidades, informando sobre o que é aprovado no OP, com data do início das obras e elaborar comunicados a serem afixados em locais públicos.

o) Enviar, aos órgãos da administração municipal, a relação completa dos delegados(as), com respectivos endereços e telefones de contatos.

Artigo 21 - Será substituído o conselheiro(a) integrante da Coordenação do COP que atingir 3 (três) faltas consecutivas, sem justificativas, em reuniões do mencionado Conselho.

§ 1º - As justificativas de faltas deverão ser apreciadas pela própria Coordenação do COP.

§ 2º - As justificativas deverão ser feitas por escrito e assinadas.

Artigo 22 - A Secretaria Executiva será mantida pela Administração Municipal, através da Coordenadoria do Orçamento Participativo, devendo fornecer meios para o adequado registro das reuniões.

Artigo 23 - São atribuições da Secretaria Executiva do COP:

- a) Elaborar a ata das reuniões do Conselho e da Coordenação do COP, promover sua divulgação e apresentá-la na reunião posterior correspondente.
- b) Realizar o controle de frequência nas reuniões do Conselho, informando, mensalmente, para análise e providências à Coordenação do COP.
- c) Organizar o cadastro do COP e de outros conselhos ou organizações regionais de interesse do COP.
- d) Fornecer, aos integrantes do COP, cópias dos editais de licitação das obras constantes do Plano de Obras e Serviços do OP, com local e data de abertura dos envelopes com as propostas, quando assim solicitado.
- e) Organizar e manter toda a documentação e informação do COP, proporcionando acesso a seus integrantes e ao público em geral.
- f) Fornecer apoio material (cópias, xerox, correspondências, etc.) ao trabalho dos(as) integrantes do COP.
- g) Divulgar vencedores dos Editais referentes as demandas constantes do Plano de Obras e Serviços, com os valores dos contratos, e entregar, quando solicitado, cópias dos contratos referentes às demandas constantes do Plano de Obras e Serviços.
- h) Dar ciência a todos os conselheiros sobre as reuniões (convocações e informes).

CAPÍTULO VI

Das Reuniões do COP

Artigo 24 - O COP reunir-se-á ordinariamente, conforme acordado na sua reunião de instalação, e em caráter extraordinário, quando necessário.

Artigo 25 - O governo municipal deverá responder aos integrantes do COP as questões a ele encaminhadas, oriundas de suas reuniões.

Artigo 26 - Para a elaboração do plano de Obras e Serviços o COP se organizará a partir das Comissões de Políticas Urbanas e de Políticas Sociais.

CAPÍTULO VII

Das Plenárias dos Fóruns dos Regionais

Artigo 27 - É de competência das plenárias regionais de delegados(as):

a) A análise das prioridades escolhidas nas Assembléias Públicas Deliberativas daquela região e dos eixos centrais, e das prioridades tiradas nas Assembléias Públicas do Orçamento Participativo.

b) Escolha dos delegados ou delegadas que atuarão como Conselheiros(as) do COP.

c) Acompanhamento dos respectivos conselheiros na tarefa de elaboração da proposta orçamentária e, depois, no acompanhamento da execução orçamentária em sua área territorial pertinente ou do segmento representado.

§ 1º - Somente poderá ser eleito Conselheiro(a), aquele(a) cidadão(ã) que houver sido eleito delegado(a) em alguma etapa do processo, não havendo nenhuma exceção.

§ 2º - Para o pleno funcionamento dos Fóruns Regionais de Delegados, participarão com direito à voz e voto todas as delegadas e os delegados eleitos nas assembléias do ciclo territorial.

CAPÍTULO VIII

Dos Delegados e Delegadas

Artigo 28 - São atribuições dos delegados e delegadas do Orçamento Participativo:

a) Conhecer, cumprir e fazer cumprir o presente Regimento Interno;

b) Participar das reuniões dos Fóruns Regionais de Delegados e Delegadas do OP.

c) Apoiar os integrantes do COP na informação e divulgação, para a população, dos assuntos tratados no Orçamento Participativo.

d) Acompanhar o Plano de Obras e Serviços, desde a sua elaboração até a conclusão das obras.

e) Compor as comissões constituídas com o objetivo de acompanhar a execução do plano de obras e serviços, as quais poderão ser ampliadas com pessoas da comunidade, por deliberação do Fórum de Delegados da Região.

f) Deliberar, em conjunto com os integrantes do COP, sobre qualquer impasse ou dúvida que eventualmente surja no processo de elaboração e execução do Orçamento.

g) Formar as Comissões de Fiscalização e Acompanhamento de obras, desde a elaboração do projeto até sua conclusão.

h) O munícipe eleito como delegado ou delegada do Orçamento Participativo só poderá representar uma região ou um segmento por mandato.

i) Elaborar o Regimento Interno dos respectivos Fóruns Regionais de Delegados e Delegadas.

§ 1º - 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.

§ 2º - Poderá perder o seu mandato o delegado que acumular faltas injustificadas, conforme os regimentos de cada Fórum Regional de Delegados.

CAPÍTULO IX

Das Assembléias Públicas

Artigo 29 - O munícipe eleito como delegado do OP só poderá representar uma Região da Participação ou um segmento social vulnerável no mesmo mandato.

Artigo 30 - É função da Assembléia Pública Deliberativa:

a) A eleição dos delegados e delegadas do Orçamento Participativo;

b) A definição das prioridades de obras e serviços.

§ 1º - Será garantida a ampla divulgação e comunicação antecipada da data, hora e local das assembléias públicas, divulgação esta, de responsabilidade da Coordenadoria do OP e do COP.

§ 2º - O participante das assembléias poderá votar fora da Região da Participação em que sua residência esteja estabelecida, direito este que poderá ser exercido apenas uma vez nas assembléias públicas.

§ 3º - Não é permitida a eleição de uma mesma pessoa como delegado de mais de uma região, ou mesmo como representante de segmento, sendo possível a sua reeleição por tantos mandatos quantos for a vontade da população através do voto.

Artigo 31 - Os delegados e delegadas do Orçamento Participativo serão eleitos na rodada de Assembléias Públicas Deliberativas, na seguinte proporção: 1 (um) delegado ou delegada para cada 20 (vinte) votantes, dentre aqueles devidamente identificados nas listas de presença e cadastrados na Assembléia, mantendo-se a proporção estabelecida para os segmentos sociais no § 3º do Artigo 50.

Artigo 32 - No processo preparatório, o Governo Municipal, por meio das Secretarias Regionais, auxiliadas pelas respectivas Secretarias Municipais, apresentará, de forma clara e breve, o seu diagnóstico, qualificando assim o processo de hierarquização de demandas.

CAPÍTULO X

Disposições Finais

I - Metodologia para aferição dos programas prioritários

Investimentos com Recursos de Financiamentos

No caso de recursos provenientes de financiamento, a sua utilização para atender às demandas das áreas, estará condicionada às exigências do órgão financiador, à natureza das obras, à existência de projetos e de situação fundiária regular.

Da metodologia para aferição das propostas prioritárias:

A metodologia para se chegar aos programas prioritários será a seguinte:

a) Cada munícipe, participante da assembléia pública deliberativa poderá formular propostas que correspondem aos 12 eixos prioritários tirados do PPA Participativo;

b) Cada munícipe poderá votar em 03 (três) propostas;

c) As prioridades de cada região, nos eixos mencionados anteriormente, serão aferidas e ranqueadas a partir dos votos conferidos, pelos munícipes presentes à rodada de Assembléias Públicas Deliberativas, às propostas de serviços e/ou de obras;

d) Os programas prioritários da região serão aferidos pela somatória dos votos direcionados a cada serviço ou obra, conferidos pelas Assembléias Públicas Deliberativas, os quais serão agregados, para a região como um todo e compatibilizados pelas plenárias regionais de delegados de cada uma das Áreas de Participação.

Artigo 33 - As propostas apresentadas nas Assembléias Deliberativas serão sistematizadas por eixos e por pontuação recebida, respeitando a originalidade da proposta, sendo, posteriormente, submetida aos seguintes critérios:

CRITÉRIOS PARA DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS ENTRE AS ÁREAS:

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

Artigo 34 - Os casos omissos serão resolvidos através de resoluções do COP.

Artigo 35 - O presente Regimento entrará em vigor nessa data, 08 de março de 2007, revogando as disposições contrárias.

ANEXO C – IMAGENS DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO



Cadastramento dos participantes das Assembleias Deliberativas.



Cadastramento dos participantes das Assembleias Deliberativas.



Cadastramento das demandas da população.



Apresentação de demandas à assembléia.



Apresentação de demandas à assembléia.



Demandas afixadas em uma parede para que os participantes possam revê-las.



Demandas afixadas em uma parede para que os participantes possam revê-las.



Participantes depositando as cédulas de votação das demandas nas urnas.



Participantes depositando as cédulas de votação das demandas nas urnas.



Participantes acompanhando a apuração das demandas dos votos das demandas em um projetor.



Cerimônia de posse dos Delegados do Orçamento Participativo.

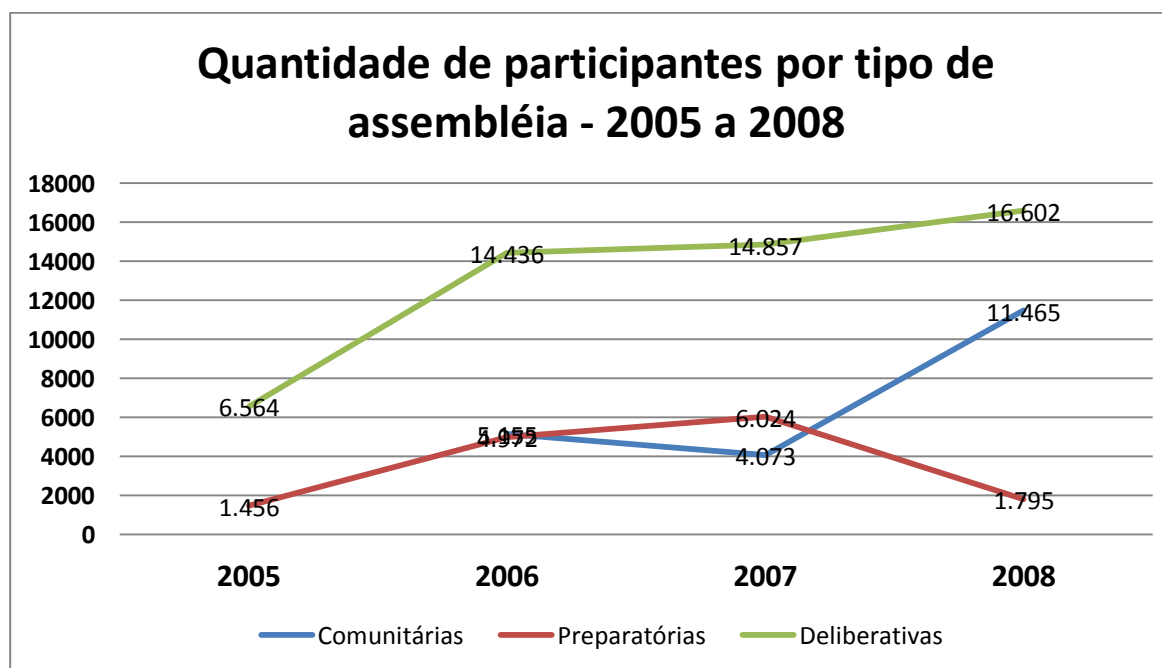


Delegado recebendo o diploma das mãos da Prefeita Luizianne Lins.

ANEXO D – NÚMEROS DA PARTICIPAÇÃO

Quantidade de participantes por tipo de assembléia -
2005 a 2008

Tipo / Ano	2005	2006	2007	2008
Comunitárias	-	5.155	4.073	11.465
Preparatórias	1.456	4.972	6.024	1.795
Deliberativas	6.564	14.436	14.857	16.602
Total	8.020	24.563	24.954	29.862



**Quantidade de participantes das deliberativas por tipo processo - 2005
a 2008**

Tipo / Ano	2005	2006	2007	2008
Territorial	6.384	20.373	16.971	13.975
Segmentos Sociais		1.580	476	1.762
OPCA	180	2.610	7.507	14.125
Total	6.564	24.563	24.954	29.862

**Quantidade de participantes das deliberativas
por tipo de processo - 2005 a 2008**

