



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

**MARIA AGLAIS GADELHA PESSOA**

**AVALIAÇÃO DO CONSELHO DO  
ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE  
FORTALEZA – COP**

**Processos Participativos e Cidadania**

**FORTALEZA-CE**

**2010**

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

**MARIA AGLAIS GADELHA PESSOA**

**AVALIAÇÃO DO CONSELHO DO ORÇAMENTO  
PARTICIPATIVO DE FORTALEZA – COP**

**Processos Participativos e Cidadania**

**Dissertação submetida ao Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará, como parte dos requisitos para a obtenção do título de Mestre (M.Sc.) em Avaliação de Políticas Públicas.**

**Orientação: Prof. Dr. José Almir Farias**

**FORTALEZA-CE**

**2010**

## FICHA CATALOGRÁFICA

**PESSOA**, Maria Aglais Gadelha

**Avaliação do Conselho do Orçamento Participativo de Fortaleza-COP. Processos participativos e cidadania.** MAPP-UFC, 2010.

134 fls. Dissertação, Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará. Fortaleza, 2010.

1.Conselho do Orçamento Participativo; 2.Participação; 3.Cidadania; 4.Fortaleza-CE.

## REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

PESSOA, Maria Aglais Gadelha (2010). Avaliação do Conselho do Orçamento Participativo de Fortaleza-COP. Processos participativos e cidadania. Dissertação de Mestrado, Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas – MAPP, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza-CE, 134 fls.

## CESSÃO DE DIREITOS

NOME DO AUTOR: Maria Aglais Gadelha Pessoa

TÍTULO DA DISSERTAÇÃO DE MESTRADO: Avaliação do Conselho do Orçamento Participativo de Fortaleza – COP. Processos participativos e cidadania. Mestre / 2010.

É concedida à Universidade Federal do Ceará permissão para reproduzir cópias desta dissertação de mestrado e para emprestar ou vender tais cópias somente para propósitos acadêmicos e científicos. O autor reserva outros direitos de publicação e nenhuma parte desta dissertação de mestrado pode ser reproduzida sem a autorização por escrito do autor.

---

Maria Aglais Gadelha Pessoa

Contato: aglaisgadelha@gmail.com  
Fortaleza-Ce

CEP: 60.415.000

Cidade:

# FOLHA DE APROVAÇÃO

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

TÍTULO DO TRABALHO: Avaliação do Conselho do Orçamento Participativo de Fortaleza  
– COP. Processos participativos e cidadania.

MESTRE: Maria Aglais Gadelha Pessoa

## BANCA EXAMINADORA CONSTITUÍDA PELOS PROFESSORES:

---

Prof. Dr. José Almir Farias Filho (UFC) – Orientador - Presidente

---

Prof. Dr. Alcides Fernando Gussi (UFC) – Membro Interno

---

Prof. Dr. João Alves de Melo – Membro Externo

---

Profa. Dra. Maria de Nazaré Oliveira Fraga (UFC) – Suplente

Fortaleza, CE – BRASIL

Agosto de 2010

Dedico este trabalho à minha família,  
ao meu amoroso pai *in memoriam* e  
à minha querida mãe.

## **AGRADECIMENTOS**

A Deus, a cada oportunidade evolutiva.

À minha família, pelo amor e pelo respeito que nos mantêm unidos na celebração das vitórias e na solidariedade dos momentos difíceis.

Ao meu amigo e companheiro Airton, sempre presente de corpo, espírito e coração.

Às minhas sobrinhas Liana, Milena, Aline e Lygia, pela colaboração em todas as etapas de elaboração deste trabalho.

Aos meus colegas de Mestrado, em especial a Vanda e a Socorro, pela determinação nos estudos da língua inglesa atendendo as exigências do mestrado.

Ao José Airton Oliveira, proprietário da CONECTA CONSULTORIA, pelo apoio concedido para a minha participação nesse curso.

Ao Prof. Cajuaz, pela forma generosa com que corrigiu este trabalho e por suas preciosas observações.

De modo especial, ao meu orientador, Prof. Almir Farias pela orientação inteligente e pelos ensinamentos ao longo de todo o processo de elaboração desta dissertação. Seu olhar atento e detalhista me auxiliou a produzir um trabalho melhor a cada versão.

Ao Prof. Alcides Gussi que, como membro de minha banca de qualificação, apontou questões essenciais para o aprimoramento deste trabalho. Obrigada pelo entusiasmo contagiante.

À Profa. Cátia Muniz que, como membro de minha banca de qualificação, contribuiu com valiosos comentários.

Ao Prof. João Melo, por ter aceitado compor a banca.

A todos os informantes que me concederam seu tempo para realização das entrevistas de modo especial à equipe de coordenação do OP na SER V e aos conselheiros Manoelzinho e Aldenor pela valiosa colaboração.

Por fim, a todos os que participaram deste trabalho e de sua realização.

## **RESUMO**

O objetivo desta dissertação é investigar os limites e as potencialidades do Conselho do Orçamento Participativo de Fortaleza – COP para a efetivação da participação popular, tendo como base uma avaliação *ex-post-facto*, considerando o quadriênio 2005/2008, relativo ao período da primeira gestão da Prefeita Luizianne Lins. O referencial teórico utilizado sobre participação, estado e políticas públicas se apoia nos principais pesquisadores contemporâneos com foco nos princípios de uma dimensão pedagógica para a emancipação política e uma cidadania ativa. A hipótese anunciada baseia-se no pressuposto de que o Orçamento Participativo está associado à questão da cidadania, como um direito conquistado, que demanda um espaço de práticas democráticas e transparentes, sendo capaz de influenciar a formulação de políticas públicas. A pesquisa constata que, em Fortaleza, o COP inova ao apresentar uma configuração interna de poder caracterizada na tipologia “sociedade-governo”, onde há supremacia da sociedade civil na composição do conselho, com potencial para fortalecer a vida associativa articulada às possibilidades de uma educação cotidiana de prática política democrática. No entanto, a investigação conclui que o COP, como espaço institucional, ainda apresenta limitações, sobretudo, no que tange a duas questões: a fragilidade de seu poder para formular e deliberar políticas públicas municipais e a falta de recursos financeiros para atendimento das demandas. Neste sentido, a hipótese inicial foi refutada, considerando que, sob o olhar do ator governamental, o COP reúne todas as condições necessárias para a democratização do orçamento municipal.

### **Palavras-Chave:**

1. Conselho do Orçamento Participativo; 2. Participação; 3. Cidadania; 4. Fortaleza-CE.

## **ABSTRACT**

The objective of the present essay is to investigate the limits and potentialities of the Fortaleza Collaborative Budget City Council (to be called COP – *Conselho de Orçamento Participativo*) in the development of popular collaboration, taking an ‘*ex post facto*’ assessment as basis, considering the 2005/2008 quadriennium, which was the first period under the management of the mayor Luiziane Lins. The theoretical references which were used about participation, government and public politics are based on the main up-to-date researchers with the focus on principles of a pedagogical dimension to the political emancipation and an active citizenship. The announced hypothesis is based on the conjecture that the Collaborative Budget is associated to the question of citizenship, as a conquered right, that demands some space to democratic and transparent actions, being able to influence the production of public politics. The research verifies that, in Fortaleza, the COP is innovative as it presents an intern arrangement of power featured in the typology ‘society-government’, where there is civil society domination on the constitution of the council, with potentiality to enhance associations of human life linked to possibilities of a democratic politics active everyday education. Notwithstanding, the research concludes that the COP, as an institutional extension, still presents some limits, most of all, related to two main questions: the weakness of its power to define and deliberate city public politics and the absence of financial resources for attending the demands. In the same sense, the initial hypothesis was disproved, considering that under the governmental actor’s point of view, the COP assembles all the necessary conditions to democratize the city budget.

### **Keywords:**

1. Collaborative Budget City Council; 2. Participation; 3. Citizenship; 4. Fortaleza, CE.

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

AP – Área de Participação.

COMDICA – Conselho Municipal dos Direitos da Criança e Adolescente.

COP – Conselho do Orçamento Participativo.

CUCA – Centro Urbano de Cultura, Arte, Ciência e Esporte de Fortaleza.

GLBT – Gays, Lésbicas, Bissexuais, Transgêneros, Transexuais e Travestis

IDHM-B – Índice de Desenvolvimento Humano do Município.

IDHM-B – Índice de Desenvolvimento Humano do Município por Bairro.

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias.

LOA – Lei Orçamentária Anual.

OP – Orçamento Participativo.

OPCA – Orçamento Participativo da Criança e do Adolescente.

PDP – Plano Diretor Participativo.

PMF – Prefeitura Municipal de Fortaleza.

POPFOR – Programa Pré-Vestibular de Fortaleza.

PPP – Plano Plurianual Participativo.

PRONASCI – Programa Nacional de Segurança Pública e Cidadania.

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira.

PSOL – Partido Socialismo e Liberdade.

PT – Partido dos Trabalhadores.

PTB – Partido Trabalhista Brasileiro.

RMF – Região Metropolitana de Fortaleza.

SEPLA – Secretaria de Planejamento e Orçamento.

SER – Secretaria Executiva Regional.

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Região Metropolitana de Fortaleza – Área, População e PIB.	49
Tabela 2 – Município de Fortaleza – Regiões Administrativas – 2000.	50
Tabela 3 – Síntese das Principais Vantagens e Problemas do OP.	51
Tabela 4 – OP: Fortaleza em Números 2005/2008.	52
Tabela 5 – Síntese dos Documentos de Referência.	52
Tabela 6 – Sinopse para as Entrevistas e Questionários.	87
Tabela 7 – Universo de Representatividade COP – 2008.	87
Tabela 8 – Demonstrativa da Amostra.	88
Tabela 9 – Avaliação da Participação no COP.	89
Tabela 10 - Demandas Atendidas no COP-2008.	90
Tabela 11 – Perfil dos Conselheiros do COP 2005/2008.	97
Tabela 12 – Profissão/Ocupação dos Conselheiros do COP 2005/2008.	93
Tabela 13 – Limites do COP: na ótica dos atores sociais.	95
Tabela 14 – Potencialidades do COP: na ótica dos atores sociais.	111

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Região Metropolitana de Fortaleza.	49
Figura 2 – Município de Fortaleza – Divisão por Região Administrativa e Bairros.	50
Figura 3 – Secretaria Executiva Regional – Região I.	51
Figura 4 – Secretaria Executiva Regional – Região II.	52
Figura 5 – Secretaria Executiva Regional – Região III.	52
Figura 6 – Secretaria Executiva Regional – Região IV.	53
Figura 7 – Secretaria Executiva Regional – Região V.	53
Figura 8 – Secretaria Executiva Regional – Região VI.	54
Figura 9 – Organograma da Prefeitura de Fortaleza 2005/2008.	56
Figura 10 – Instrumentos de Gestão Participativa.	58
Figura 11 – Sistema Municipal de Planejamento e Gestão Urbana.	58
Figura 12 – Matriz de Relacionamento Institucional.	72
Figura 13 – Modelo de Gestão Participativa.	75
Figura 14 - OP Criança e Adolescente – SER V.	76
Figura 15 – Escolha de Prioridades – SER V.	77
Figura 16 – Pesquisadora e Informantes.	77
Figura 17 – Ciclo do OP.	80

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Densidade Associativa.	96
Gráfico 2 – Preferência Partidária.	96
Gráfico 3 – Filiação Partidária.	96
Gráfico 4 – Modo de Participação.	96
Gráfico 5 – Sentimento de Representatividade.	98
Gráfico 6 – Demonstrativo do Poder de Decisão.	98
Gráfico 7 – Acesso aos Instrumentos de Controle.	99
Gráfico 8 – Satisfação com a Prestação de Contas.	99
Gráfico 9 – Tipo de Beneficiamento.	100
Gráfico 10 – Tempo de Participação no OP.	100
Gráfico 11 – Distribuição das Atas.	101
Gráfico 12 – Incidência de Deliberações.	105
Gráfico 13 – Relação COP x Executivo.	106
Gráfico 14 – Relação COP x Legislativo.	106
Gráfico 15 – Regulamentação Legal do OP.	109
Gráfico 16 – Uso de Estratégias.	109

**AVALIAÇÃO DO CONSELHO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE  
FORTALEZA-COP  
Processos Participativos e Cidadania**

**SUMÁRIO**

<b>Introdução</b>	13
Contextualização	13
Objetivos da Pesquisa	16
Procedimentos metodológicos	18
Estrutura da dissertação	19
<b>1. Políticas Públicas e Participação</b>	21
1.1. Políticas Públicas e a Nova Institucionalidade	22
1.2. Esfera Pública e Participação	26
1.3. Educação Política para uma Cidadania Ativa	32
1.4. Processos Participativos	36
<b>2. O Município de Fortaleza</b>	41
2.1. O Município: Competência, Planejamento e Gestão	42
2.2. A Produção do Espaço Urbano em Fortaleza	47
2.3. A Situação Institucional do Município de Fortaleza	55
<b>3. O Orçamento Participativo em Fortaleza</b>	60
3.1. Orçamento Público: Noções Gerais	61
3.2. Orçamento Participativo: a Experiência Brasileira	64
3.3. Desenho Institucional e Dinâmica do OP em Fortaleza	72
<b>4. Avaliando a Experiência do COP em Fortaleza</b>	83
4.1. Procedimentos Metodológicos: Construindo um Modelo de Análise	84
4.2. Avaliação do COP Fortaleza	93
4.2.1. Perfil Socioeconômico dos Atores Sociais do OP Fortaleza	93
4.2.2. Grau de Participação da Sociedade Civil no COP	97
4.2.3. Temas Dominantes no COP	102
4.2.4. Processo decisório: atores, debates, contestações e deliberação	103
<b>Conclusão</b>	116
<b>Referências Bibliográficas</b>	121
<b>Anexos</b>	128

# INTRODUÇÃO

## Contextualização

No Brasil, a luta pela participação popular na esfera pública teve sua origem na resistência contra a ditadura militar, a partir dos anos 70 e ao longo dos anos 80, quando os movimentos populares se organizaram em torno de reivindicações urbanas como educação, saúde, habitação, etc. Reivindicava-se, além disso, a criação de espaços públicos de participação, para que a sociedade civil pudesse canalizar suas demandas e influir nos processos decisórios das políticas públicas (CARVALHO, 2003).

Em resposta a tais reclamações sociais, a Constituição Brasileira, promulgada em 1988, incluiu em seu texto, mecanismos de democracia direta e de democracia participativa. Na democracia direta, destaca os mecanismos do referendo, do plebiscito e da iniciativa popular. No tocante à democracia participativa, cita o estabelecimento de Conselhos Gestores de Políticas Públicas, nos níveis municipal, estadual e federal, com representação paritária do Estado e da Sociedade Civil, destinados à formulação de políticas sobre as questões relacionadas à saúde, à criança e ao adolescente e à assistência social.

A criação dos conselhos no Brasil foi saudada por inúmeros atores sociais, acadêmicos e políticos, como uma das principais inovações no período de redemocratização do Brasil, haja vista que a prerrogativa para deliberar concede aos Conselhos o poder para formular e controlar a execução das políticas públicas setoriais (TATAGIBA, 2002).

Os modelos participativos apresentam, de maneira geral, um critério de legitimidade ancorado na ideia de que as decisões políticas devem ser tomadas por aqueles que estarão submetidos a elas por meio do debate público. Das experiências vivenciadas, dois modelos parecem bastante expressivos na constituição da participação e da representação: os Conselhos Gestores de Políticas Públicas<sup>1</sup> e os Orçamentos Participativos.

---

<sup>1</sup> Conselhos gestores de políticas públicas: Conselho de Saúde – Lei nº. 8.142 de 28/12/1990; Conselho da Criança e do Adolescente – Lei nº. 8.242 de 12/10/1991; Conselho de Assistência Social – Lei nº. 8.742 de 7/12/1993.

No caso dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas, sua institucionalização é resultado de uma trajetória de lutas de diferentes segmentos sociais, apresenta uma natureza jurídica que imprime um caráter legal ao seu status deliberativo na definição, na decisão e no controle das principais diretrizes e ações governamentais nas diferentes áreas de políticas sociais.

As experiências dos Orçamentos Participativos, a sua implementação e suas diferentes formas encontram-se em grande parte dos casos, dependentes do projeto político-partidário que assume o poder governamental. É o caso, por exemplo, do Orçamento Participativo em Porto Alegre, que segundo Avritzer (2005) foi formalmente instituído no governo municipal petista de Olívio Dutra (1989-1992), mas a ideia embrionária remonta aos Conselhos Populares da gestão de Alceu Colares (1985-1988), do PDT.

O Orçamento Participativo de Fortaleza se insere nessa mesma lógica político-partidária, implementado em 2005 por um governo petista para elaborar a peça orçamentária em conjunto com a população. A estrutura de participação apresentada segue um modelo piramidal, cuja base é composta pelos moradores da cidade de Fortaleza e o ápice um órgão de representação comunitária criado para esse processo: o Conselho do Orçamento Participativo de Fortaleza – COP.

O COP tem uma configuração interna de poder que se enquadra na tipologia de conselho **sociedade-governo**, pela supremacia da sociedade na composição. É um órgão de deliberação coletiva máxima, já que participa da elaboração da peça orçamentária até sua votação na Câmara e fiscaliza a execução do orçamento.

As altas esperanças em torno dos Conselhos são reforçadas pela enorme propagação que este espaço público obteve desde a sua institucionalização em 1988. Há tanto os trabalhos que indicam uma expressiva fragilidade dos Conselhos, tanto em relação ao seu papel de proposição de políticas públicas quanto aos estudos que sinalizam conquistas deste espaço público enquanto um mecanismo de controle social (TATAGIBA, 2002; RAICHELIS, 2000; DAGNINO, 2002). Nesse contexto, insere-se o Conselho do Orçamento Participativo de Fortaleza – COP, como objeto de estudo desta pesquisa.

Daí a necessidade da avaliação em políticas públicas, pois dificilmente os programas atingem os objetivos e as metas propostas e, mais ainda, raramente são implementados de acordo com seu desenho original e com as estratégias traçadas por seus

formuladores. Isto não quer dizer que a avaliação de um programa só deve ser realizada quando este apresenta problemas, mesmo porque, qualquer programa, inclusive aqueles considerados exitosos, possuem etapas passíveis de aperfeiçoamento ou mesmo de ampliação, tendo em vista sua natureza cíclica: formulação, implementação e resultados, que o torna um processo dinâmico e inacabado, sujeito à renovação.

Partindo da perspectiva dos atores da sociedade civil sobre o funcionamento dos Conselhos, as pesquisas acadêmicas têm demonstrado que diversos limites e obstáculos são vivenciados por estes espaços públicos (TATAGIBA, 2002; TEIXEIRA, 2000; RAICHELIS, 2000; DAGNINO, 2002). Dentre aqueles mais marcantes têm destaque: a baixa representatividade dos conselheiros (governamentais e não-governamentais), distanciados de suas bases de origem; a baixa qualificação dos conselheiros da sociedade civil para o exercício dos seus papéis e para a construção dialógica e coletiva; a falta de comprometimento dos atores governamentais; a centralidade do Estado no controle da agenda dos Conselhos; a falta de apoio estrutural e administrativo para o funcionamento dos Conselhos e a recusa dos atores governamentais em partilhar o poder.

Nesse sentido, a motivação pessoal na escolha do tema prende-se ao fato da constatação empírica da insatisfação com a representação política clássica e os diferentes discursos sobre a participação popular. Interessa, sobretudo, conhecer a representatividade da participação da sociedade civil no processo decisório da gestão municipal para amenizar as diferenças de oferta de serviços e infraestrutura em uma Fortaleza onde ricos e pobres convivem com uma diferenciação entre os lugares de uma mesma cidade.

Existe, portanto, uma inquietação da pesquisadora enquanto assessora técnica da Prefeitura e cidadã, porque a tradição do patrimonialismo brasileiro imprime nos políticos e gestores públicos a prática do uso do público pelo privado e a concentração do poder, o que torna mais difícil o processo de controle social. Também é importante esclarecer que a pesquisadora não integra a equipe do Orçamento Participativo, sentindo-se, por conseguinte mais confortável para registrar e publicar com integridade científica os resultados obtidos.

O recurso institucional da participação da sociedade civil nas decisões do Estado é visto sob várias dimensões, desde a função pedagógica, voltada para a educação política, ao controle dos gastos públicos, até a conquista política no âmbito da ampliação

dos direitos. (MILANI, 2005 apud TEIXEIRA, 2001). Para Benevides (1998), a participação popular é um princípio democrático, através do qual emerge a possibilidade do exercício da cidadania ativa, consubstanciada na possibilidade de criação, transformação e controle sobre o poder.

Milani (2005) faz uma intervenção curiosa acerca das formas de participação, considerando que vários fatores interferem nas experiências locais e propõe uma análise considerada sob três perguntas: “Quem participa? Que desigualdades subsistem na participação? Como se dá o processo de constituição do interesse coletivo no âmbito dos dispositivos de participação?” (2005, p. 4). Esses questionamentos são férteis no campo de pesquisa por se tratar de uma experiência em construção, adequando-se aos costumes de um país que teve sua história marcada por relações de mando e obediência (CHAUÍ, 2006).

## **Objetivos da Pesquisa**

O foco da investigação da presente pesquisa concentra-se no Conselho do Orçamento Participativo de Fortaleza-COP, um espaço com potencial para o exercício da cidadania ativa, visto que a população se aproxima da estrutura de funcionamento da administração pública com poder para influir ou decidir sobre as políticas públicas, melhor avaliar e participar do desempenho de um governo que ela escolheu durante as eleições.

Nesse contexto, parte-se da hipótese de que o COP é um avanço das práticas democráticas, mas ainda apresenta limitações no que se refere à “qualidade da participação”, aqui entendida como poder deliberativo dos conselheiros, à questão da existência de fundos e pouca influência do COP na definição das políticas públicas.

Embora haja a compreensão de que os Conselhos constituem um caminho para a reforma democrática do Estado, eles enfrentam problemas em relação à percepção do Executivo e Legislativo que se vêem como representantes legítimos conferidos pelas urnas e em relação à questão recorrente do fortalecimento da capacidade institucional do município, visto que se trata de uma iniciativa governamental.

Todavia, a experiência dos Conselhos, ao longo dos caminhos percorridos, mostra não apenas as potencialidades no envolvimento da população e na correlação de forças (DAGNINO, 2002), mas também as limitações quando utilizados para espaços de

manipulação e cooptação por parte de políticos e governos municipais (ALLEBRANDT, 2003).

Tais dilemas e ambiguidades motivaram a pesquisadora a estudar o caso do Orçamento Participativo de Fortaleza, instrumento implementado em 2005 na primeira gestão da Prefeita Luizianne Lins – PT. Em especial, pretende investigar o Conselho do Orçamento Participativo de Fortaleza – COP, instância de representação comunitária e deliberação coletiva. Neste sentido, foram colocadas, de início, algumas questões pertinentes: Como funcionam os processos decisórios do COP? Qual a relação do COP com o Legislativo e o Executivo? Quais os limites e potencialidades desse espaço de participação popular?

Com esse trabalho pretende-se investigar em que medida o COP se constitui mecanismo de exercício da cidadania ativa, isto é, um espaço de democratização de decisões, de ampliação de acesso às políticas, enfim, uma esfera de deliberação e efetivo controle social. Eis o problema cuja relevância instigou a pesquisadora a aprofundar a presente pesquisa.

Neste sentido, a pesquisa objetiva avaliar os limites e as potencialidades do Conselho do Orçamento Participativo de Fortaleza – COP no que se refere, especificamente, à efetivação da participação popular, posto que a institucionalização do Conselho não garante a legitimidade da participação, aqui considerada como poder para argumentar, decidir e deliberar sobre as questões que dizem respeito à reprodução da cidade e da vida na cidade. Para melhor compreensão da dinâmica de funcionamento do COP, faz-se necessário, portanto,

1. Analisar o perfil dos conselheiros do COP, considerando que, em nossa sociedade, o efeito das desigualdades sociais é marcante com a valorização da cultura política, do argumento técnico em detrimento de outros saberes, constituindo-se um desafio para o desenvolvimento do processo deliberativo;
2. Investigar a forma como os atores da sociedade civil, combinam ou articulam essas várias frentes de atuação e o quanto valorizam de fato a participação em um espaço como o COP. Isto implica investigar até que ponto os atores sociais são capazes de mobilizar redes de apoio, como estratégia de encaminhamento das demandas;

3. Aprofundar a análise quanto às relações internas de poder dos conselheiros. Para tanto é preciso conhecer a estrutura organizacional do COP, sua operacionalização para entender até onde esse instrumento se constitui um espaço de construção da cidadania ativa;
4. Avaliar em que medida o COP contribui para a construção dos interesses coletivos, mediada pela ação de reivindicação popular.

### **Procedimentos Metodológicos**

Como se sabe, a avaliação de políticas públicas pode subsidiar o planejamento das intervenções governamentais, o acompanhamento de suas reformulações e ajustes, assim como as decisões sobre a manutenção ou as interrupções das ações. É um instrumento importante para a melhoria da qualidade da gestão e do controle sobre a efetividade da ação do Estado. A literatura sobre avaliação de políticas públicas tem demonstrado que a participação dos beneficiários no processo de planejamento e avaliação de programas tem produzido um impacto positivo na reformulação da ação pública e na alocação de recursos.

Em termos metodológicos, esta pesquisa consiste em uma avaliação de política pública do tipo “*ex-post-facto*”, com o objetivo de obter informações úteis sobre o desempenho do Conselho do Orçamento Participativo de Fortaleza – COP, considerando como horizonte de tempo o período compreendido entre 2005-2008, relativo à primeira gestão da Prefeita Luizianne Lins.

A pesquisa contempla métodos quantitativos, referentes ao caráter de mensuração quantitativa dos resultados e, sobretudo, métodos qualitativos, constituindo-se em um julgamento sobre o valor da ação do COP Fortaleza. A metodologia utilizada se ampara em três etapas: (1) Sistematização e análise crítica da bibliografia e da documentação de referência; (2) Pesquisa de campo; (3) Análise e tratamento do material empírico e documental.

O objetivo da primeira etapa da pesquisa é recolher dados e informações para uma abordagem do tema estudado. Trata-se essencialmente da pesquisa bibliográfica sobre orçamento participativo e o levantamento da documentação de referência sobre o OP de

Fortaleza. Destaca-se a utilização de atas de reuniões ordinárias do COP de Fortaleza como sendo de grande importância para a compreensão da dinâmica de funcionamento deste Conselho, notadamente quanto ao aspecto da argumentação e negociação, fatores que impactam a qualidade da participação.

A segunda etapa consiste em uma pesquisa de campo que se estrutura basicamente em duas atividades: observação direta e entrevistas/questionários. A observação direta foi utilizada nas reuniões do COP e no ambiente de aplicação dos questionários. Como instrumento de coleta, foi utilizado um questionário com 18 questões fechadas, 09 semi-abertas e 04 abertas, as quais foram gravadas e transcritas para efeito de análise (ver anexos). Quanto às entrevistas, foram utilizadas duas modalidades: a estruturada aberta e a semi-estruturada, conforme sinopse apresentada na tabela 6. Os resultados serão apresentados com tratamento estatístico em forma de gráficos, tabelas e textos explicativos.

A terceira etapa corresponde à análise e o tratamento do material empírico e documental. Trata-se da avaliação propriamente dita, cujos resultados são apresentados detalhadamente no quarto capítulo. A avaliação do COP Fortaleza na dimensão da participação, considerando o público alvo (conselheiros e setor público) foi estruturada em quatro matrizes analíticas, a saber: (a) o perfil dos atores sociais que participam do COP; (b) o grau de participação da sociedade civil no COP; (c) os temas dominantes no COP; (d) análise do processo decisório.

## **Estrutura da Dissertação**

A dissertação ora apresentada está dividida em quatro capítulos assim distribuídos:

O Capítulo 1 – *Políticas Públicas e Participação* – trata do processo de formulação de políticas públicas decorrente do encontro entre Estado e organizações civis com ênfase no Conselho, enquanto espaço de participação institucionalizada para o exercício da cidadania ativa.

O Capítulo 2 – *O Município de Fortaleza* – mostra que é na cidade onde as coisas acontecem. Baseado no conhecimento da realidade urbana e das tendências, o

município de Fortaleza adota o planejamento das ações da Prefeitura ancorada em dispositivos participativos como o Plano Plurianual Participativo – PPP, o Orçamento Participativo – OP e o Plano Diretor Participativo – PDP, em defesa dos interesses coletivos, do cumprimento da função social da propriedade urbana, e garantir a participação popular.

O Capítulo 3 – *Orçamento Participativo em Fortaleza* – apresenta o contexto histórico do orçamento participativo no Brasil e em Fortaleza, a trajetória política e a produção espacial de Fortaleza e a dinâmica decisória do OP Fortaleza.

O Capítulo 4 – *Avaliando a Experiência do COP em Fortaleza* – trata dos procedimentos metodológicos para construção de um modelo de análise; de avaliação do Conselho do Orçamento Participativo de Fortaleza – COP no período 2005/2008, bem como os resultados da pesquisa.

Capítulo **1**  
**Políticas Públicas e Participação**

*A reflexão sobre a participação popular constitui um dos principais pontos da agenda política do início do século XXI. Os desafios enfrentados pelos governos locais com a possibilidade de intensificação da participação popular vêm abrindo caminhos para a instauração de novas institucionalidades, redefinindo, assim, as ações entre Estado e sociedade. Trata-se de soluções que tomam a forma de políticas públicas e informam novos padrões de gestão governamental. Nessa perspectiva, desenvolve-se uma forma peculiar de democracia que dá origem e amplia os processos participativos no espaço institucional para o exercício e aprofundamento da cidadania ativa. Este capítulo busca registrar uma parte da base teórica e conceitual com que os estudiosos têm tratado essa relação entre políticas públicas e participação.*

## **1.1. Políticas Públicas e a Nova Institucionalidade**

As questões conceituais sobre políticas públicas representam uma valiosa contribuição para o entendimento desse importante campo das ciências sociais. Por isso a contribuição dos autores Farah (1998); Arretche (1999); Reis (2003) e Bucci (2002) representam um avanço nesse campo do conhecimento.

Para a discussão da Avaliação das Políticas Públicas, foram utilizadas as contribuições de Faria (2005), Matus (1998) e Arretche (1998).

O desafio enfrentado pelos governos locais com a possibilidade de intensificação da democracia vem abrindo caminhos para a instauração de novas institucionalidades que, em alguns casos, têm redefinido as relações entre Estado e sociedade. Essas novas institucionalidades emergem principalmente a partir dos governos locais, que têm demonstrando enorme capacidade de abordar velhos e novos problemas com soluções criativas e inovadoras.

Os instrumentos tradicionais de gestão estão esgotados em face das demandas da sociedade, que se organiza cada vez mais, e das novas condições de comunicação geradas pelo avanço técnico-científico. Há um abandono do Estado racionalista tecnocrático-autoritário em prol de um Estado democrático com ênfase no exercício da participação popular. Salgado destaca que “a característica principal dessas iniciativas” está no surgimento de “uma comunidade com papel mais ativo frente à agenda pública” (SALGADO, 1996, p. 53).

Farah (1998) identifica dois eixos principais de políticas sociais do governo no Brasil: 1) novas políticas sociais, 2) novas formas de gestão, novos processos decisórios e novas formas de provisão de serviços públicos.

No primeiro eixo a inovação se consubstancia em mudanças sobre a natureza dos serviços prestados, com repercussão sobre a própria política. A autora aponta exemplares deste eixo de políticas preventivas de saúde, ao invés do padrão curativo predominante, assim como políticas de universalização do ensino, combate a repetência, evasão e melhoria do ensino. Ela identifica, ainda, o que chama de ampliação do espaço de cidadania, o que implica em abranger populações até então mantidas à margem dos programas governamentais, tais como idosos, mulheres, deficientes, comunidade negra, crianças e adolescentes.

No segundo eixo, a inovação aflora na emergência de novos atores na formulação e implementação das políticas públicas, atores esses provenientes da sociedade civil organizada. Nesse eixo a idéia de participação popular está fortemente presente visando romper com o caráter excludente e paternalista das políticas tradicionais.

Essa nova institucionalidade de políticas públicas visa fazer mudanças estruturais na sociedade e isto passa não só por um novo posicionamento do governo, mas em uma capacitação da sociedade. Neste rol, estão incluídas ações baseadas na participação popular, na democratização do poder, visando à erradicação do clientelismo e do assistencialismo.

No caso do Brasil, em específico, a questão da inovação tem sido localizada na constituição de governos municipais progressistas que têm dado um novo direcionamento às políticas públicas, aqui conceituadas em conformidade com Rua (1997) e Bucci (2002).

Para Rua (1997) políticas públicas podem ser entendidas como produtos ou *outputs* da atividade política, compreendendo o conjunto das ações estrategicamente selecionadas para implementar as decisões tomadas. A atividade política mencionada inscreve-se numa estrutura de poder que informa possibilidades e formas de interação entre os atores.

Bucci (2002) faz uma vinculação das políticas públicas aos programas de governo ao declarar:

Políticas Públicas são programas de ação governamental visando a coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a valorização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Políticas Públicas são metas coletivas conscientes, em sentido lato (BUCCI, 2002, p. 241).

No contexto brasileiro, dois fatores exercem grande influência no processo de implementação de políticas públicas: o federalismo e a democracia (ARRETCHE, 1999). Com o federalismo, os executivos de políticas públicas ficaram mais próximos dos beneficiários dessas políticas. Federalismo e democracia são, então, fatores muito relevantes para compreensão do desenvolvimento das políticas públicas brasileiras, tanto no que diz respeito a sua fase de formulação, em que são priorizadas as opções políticas, como na de implementação, em que são negociadas as opções estratégicas.

O processo de formulação de políticas públicas decorrente do encontro entre o Estado e a sociedade civil tem se fortalecido nos espaços públicos, e os conselhos setoriais têm suscitado especial interesse de acadêmicos e atores sociais preocupados com o exercício da democracia, com a inclusão das demandas sociais na agenda pública e com a melhor distribuição de bens públicos.

O interesse por esse mecanismo de participação institucionalizado pelo Estado, e, em muitos casos, tornado obrigatório aos municípios após a Constituição de 1988, justifica-se, sobretudo, pelas esperanças depositadas nestes espaços como uma forma renovada do exercício do poder político (AVRITZER, 2004; DAGNINO, 2002; TATAGIBA, 2002).

Nesse sentido, políticas públicas, depois de desenhadas e formuladas, desdobram-se em planos, programas, projetos, base de dados ou sistema de informação e pesquisas que, quando postos em ação, são implementadas, ficando submetidas a sistemas de acompanhamento e avaliação.

Na questão da avaliação de políticas públicas, Faria (2005) assevera que a década de 1990 testemunhou, nas democracias ocidentais de uma maneira geral, e na América Latina particularmente, a busca do fortalecimento da “função avaliação” na gestão governamental. Em razão disso foram implementados, em diversos países dessa região, sistemas de avaliação das políticas públicas de escopo variável.

Pode-se compreender que o processo de avaliação de políticas públicas envolve questões referentes a aspectos econômicos, técnicos e políticos. Entretanto, de maneira geral, as modalidades de avaliação de políticas públicas procuram enfatizar os dois primeiros aspectos, o econômico e o técnico, expressados numa operacionalidade que ressalta medidas de desempenho e atributos quantitativos. O que se busca é estabelecer relações entre custos e benefícios a fim de atribuir resultados para a ação governamental.

Claramente, essas modalidades estão próximas a valores tecnocráticos presentes dentro das organizações públicas. E, trazem, explicitamente, o pressuposto de que o Estado, representado na figura do governo, é o único agente capaz de gerir as ações no campo público. No entendimento de Matus (1998), essa é a concepção do planejamento governamental tradicional, baseado numa racionalidade que instrumenta apenas a tecnocracia. Nela, o aspecto político é renegado ao não serem considerados todos os demais atores que necessariamente têm envolvimento na definição e implementação de políticas públicas.

Entretanto, como ressalta Arretche (1998), é impossível existir qualquer modalidade apenas instrumental, técnica e neutra relativa à avaliação de políticas públicas. Nesse sentido, a avaliação deve ser compreendida como uma forma de “atribuir um valor, uma medida de aprovação ou desaprovação a uma política ou programa público particular, de analisá-la a partir de certa concepção de justiça (explícita ou implícita)” (ARRETCHE, 1998, p. 29).

Consequentemente, a avaliação de políticas públicas deve envolver os impactos da política, das mudanças por ela geradas no seu alvo específico e na sociedade como um todo. De forma que não sejam somente avaliados atributos de desempenho da política, mas também, possam ser consideradas as questões relativas às preocupações redistributivas. Lembrando-se que a intervenção no processo de redistribuição é um papel fundamentalmente do Estado. E, como o próprio Banco Mundial teve de reconhecer, “o desenvolvimento econômico e social sustentável é impossível sem um Estado atuante” (WORLD BANK, 1997).

Dentro desse contexto, Arretche (1998) distingue três dimensões para a avaliação de políticas públicas. Ela se daria sob a ótica da eficiência, da eficácia e da efetividade. A eficiência deve ser entendida como a relação entre o esforço empregado na implementação de uma política e os seus resultados. Já a eficácia se refere à relação entre os objetivos e instrumentos utilizados e seus resultados efetivos. Finalmente, a efetividade é o exame da relação entre a implementação e os seus impactos na mudança de uma condição social prévia.

Firma-se, então, a ideia da avaliação de políticas públicas a partir de um caráter processual dirigido à mudança. Tal processo não é linear, mas, fundamentalmente,

dinâmico e circular. E o que se quer avaliar é a melhoria da capacidade de governo, entendida sua efetivação por meio da governança.

Outro aspecto importante a ser lembrado é que dentro de sua característica processual, além das diferentes dimensões, a avaliação coloca-se em diferentes momentos. Neste sentido, Faria (2005) salienta que a avaliação tem focos diversos relativos a esses diferentes momentos e, conseqüentemente, utiliza-se de diferentes metodologias. A autora classifica a avaliação de políticas públicas sob quatro formas: a) Avaliação *ex-ante* – levantamento de necessidades e estudos de factibilidade para orientar a formulação e o desenvolvimento de políticas; b) Monitoração – avalia a adequação da política na execução; c) Avaliação formativa – avalia o processo e testa o desempenho da política; e d) Avaliação somativa/ex-post – avalia a efetividade da política.

Assim, a pesquisa em tela, é considerada “*ex-post-facto*”, posto que analisa as relações entre atores e os resultados desse impacto.

## **1.2. Esfera Pública e Participação**

Tratar da participação social no Estado pressupõe uma reflexão sobre a gestão democrática da sociedade que varia na medida em que mudam as épocas, os contextos históricos e as perspectivas políticas. O desafio que se coloca é entender melhor a realidade contemporânea e, sobretudo, buscar meios para sua transformação, razão pela qual optou-se trabalhar com a proposta teórica da Democracia Deliberativa que tem em Habermas seu representante principal, com Gramsci e seu conceito de hegemonia, com o propósito de verificar e refletir sobre as suas contribuições para uma sociedade mais democrática e igualitária.

No cenário atual, o tema participação elucida vários questionamentos, desde quem participa com que propósito e em que grau, para caracterizar e definir o tipo de participação que se deseja abordar, visto que, em um processo de participação a representatividade é diversificada, os interesses são múltiplos e as relações frequentemente são desiguais. Nesse sentido, existe a contribuição de Carlos Milani, nas investigações sobre as diferentes práticas de participação e a de Victória Benevides, que trata dos mecanismos institucionais de participação direta com ênfase na cidadania ativa.

A visão participativa de democracia vem sendo atualizada pela concepção de democracia deliberativa, que se fundamenta nas contribuições de Habermas (1987), com destaque para a teoria da ação comunicativa e o conceito de esfera pública. De acordo com a abordagem (LÜCHMANN, 2002) a democracia deliberativa é um modelo ou processo que incorpora a participação da sociedade civil na regulação da vida coletiva através da deliberação política.

Para o autor, as decisões políticas do Estado não devem estar desancoradas das demandas advindas do mundo da vida (sociedade civil), e, por isso, em sua concepção de democracia, Habermas concede um lugar central ao processo decisório de conformação das opiniões dos cidadãos (HABERMAS, 1987; LÜCHMANN, 2002).

A democracia deliberativa procura transcender os limites da democracia liberal e tem, como elemento central, o conceito de esfera pública, que se caracteriza pela participação dos indivíduos em um espaço que tem autonomia em relação ao Estado, no qual se discutem os problemas coletivos a partir de um processo dialógico (AVRITZER, 2000). Nesse espaço também são incorporados novos temas de interesse público que passam a compor a pauta política.

Conforme análise de Lüchmann, Habermas acredita que “a concepção republicana pautada na idéia de que o processo democrático depende das virtudes de cidadãos orientados para o bem comum, apresenta um caráter de homogeneidade e virtuosidade que não condiz com uma realidade complexa e plural” (LÜCHMANN, 2002, p.21).

O que Habermas procura debater em sua teoria é a necessidade de que, tanto o papel do Estado quanto o da sociedade civil sejam reconhecidos para que o debate polarizado entre as correntes liberais e republicanas possa ser transcendido. É nesta perspectiva que o conceito de esfera pública desenvolvido em Habermas tem sido como “a renovação mais importante na teoria democrática da segunda metade do século XX” (LUCHMANN, 2002).

A concepção da *esfera pública* para Habermas se originou da ascensão da burguesia contra interesses monárquicos. Diante desse fato, Habermas vislumbrou a possibilidade de uma nova relação de poder (AVRITZER, 2009). Em sua obra *Direito e Democracia*, Habermas atribui uma nova concepção à esfera pública, considerando-a pluralista capaz de elaborar resistências e criar suas próprias intervenções.

O poder de argumentar assume uma representatividade na proposta de Habermas, a ponto de considerar que a eficácia da democracia deliberativa depende da ação, da prática, da identificação de problemas das estruturas de participação, formando assim opinião pública. Dessa forma, coloca Habermas:

[...] Esses tipos de esfera pública, autônomas e capazes de ressonância dependem de uma ancoragem social em associações da sociedade civil e de uma introdução em padrões liberais da sociabilização e da cultura política, numa palavra: dependem da contrapartida de um mundo de vida racionalizado (HABERMAS, 2003b, p. 90-91).

Para Gramsci, a democracia tem início com a ascensão ao poder dos grupos subalternos (SALES, 2005, apud GRAMSCI, 2000, p. 284). Ele entende que a conquista das reivindicações econômicas, à produção e ao consumo material, não bastam, sendo fundamental a introdução de uma nova forma de pensar.

Este novo pensamento estaria voltado para a construção de valores e relações sociais que promovam a participação, a criatividade, a responsabilidade e um conhecimento democrático que permita um “progresso” intelectual das massas e não apenas de reduzidos grupos de intelectuais. Daí se entende que o sentido de hegemonia em Gramsci vai além do poder prático-político, pois considera que é no âmbito e através da sociedade civil que as classes buscam sua hegemonia por meio da direção política e consenso.

A **hegemonia** é um conceito fundante para Gramsci, vista como uma pedagogia que se estabelece na condução das instituições econômicas, políticas e culturais, pois considera que todas as práticas formam pessoas para perpetuar, aperfeiçoar ou superar a ordem vigente (SALES, 2005).

É pertinente buscar outros olhares para a proposta de Habermas. Desta feita, Pinheiro (2009) analisa as matrizes teóricas contemporâneas e conclui que, na proposta de Habermas, não se vislumbra a possibilidade de transformação do poder estatal ou do mercado, busca o alcance do poder do cidadão dentro da ordem capitalista. Por outro lado, Vieira (2009) atribui ao modelo discursivo de Habermas a possibilidade de construção de um novo papel dos atores sociais e uma nova configuração de democracia participativa com possível realização de profundas transformações sociais.

Na lógica de Pinheiro (2009), a proposta de Gramsci conduz a uma realidade de superação para a construção de uma sociedade civil política cidadã, enquanto a proposta

de Habermas reforça a ordem capitalista sem perspectiva de transformação da sociedade civil, embora a dimensão da esfera pública passe a assumir coletivamente as deliberações comuns. Enquanto para Avritzer e Costa (2004), um dos maiores problemas da teoria habermasiana reside no limitado poder conferido à esfera pública no sentido da transformação das instituições estatais.

Percebe-se que a relevância da proposta de Habermas está em combater a arbitrariedade nas questões sociais por meio de uma participação mais ativa de todos os cidadãos, pois a participação da sociedade civil no Estado inaugura processos mais transparentes e estão direcionados para a afirmação de direitos universais. Excluem-se, portanto, práticas tradicionais pautadas em privilégios e em interesses corporativos, haja vista o aumento considerável no número de associações civis, o fortalecimento de outros movimentos formadores de opinião e a proliferação das organizações não-governamentais, ocupando um espaço diferenciado.

A matriz habermasiana reconhece a contribuição dos movimentos sociais em termos da institucionalização dos direitos, das conquistas dos setores mais marginalizados na discussão e argumentação como ganho para fortalecer o processo de democratização. Representa o tema central desenvolvido nesta dissertação na qual se buscou entender melhor a relação, Estado e sociedade, nas questões que envolvem a partilha do poder de decisão entre essas duas esferas, a partir do COP.

Por outro lado, a despeito das contribuições, percebe-se que a sociedade civil, como esfera não luta pela transformação do poder estatal e/ou mercado, uma vez que são tidos como inatingíveis. O que se busca é o poder que está ao alcance do cidadão.

Avritzer e Costa (2004) criticam o fato de Habermas desprezar ou negligenciar a importância de democratizar o processo decisório, de modo que as deliberações advindas da sociedade civil possam ter poder efetivo. Para os autores, a teoria de democracia deliberativa precisaria dar conta de incorporar as experiências participativas na América Latina que, ao se tornarem institucionalizadas pelo Estado, ganhariam novos contornos deliberativos.

As experiências sobre participação adquirem uma nova perspectiva quando tratadas por Milani (2005) ao mensurar o grau de inovação dessa participação na formulação das políticas públicas em países da América Latina e da Europa. Para o autor, a participação se dá nos níveis de consulta e deliberação, sendo que a investigação das

políticas públicas, sob a égide do princípio participativo, demanda alguns questionamentos fundamentais:

De que tipo de participação se trata? Participação em que? Para que? Como? Quem participa? Quem são os cidadãos e as organizações autorizadas a participar? Em que espaços de decisão ou canais de participação podem participar? (MILANI, 2005, p. 8).

O questionamento quem participa diz respeito ao perfil dos participantes, ou seja, considerar a condição socioeconômica, a escolaridade, o engajamento político partidário, forma de inserção no mercado de trabalho, faixa etária, gênero, distribuição dos recursos individuais, base territorial etc. são fatores que poderão denunciar a presença de interesses corporativos nos processos decisórios e em outras manifestações.

As desigualdades que subsistem na participação têm sua origem na concepção dominante da história política, calcada no autoritarismo excludente, que subestimam a capacidade do povo. Segundo Benevides: “Por trás dessa avaliação, típica dos ‘sentimentos’ de certo conservadorismo elitista, identificam-se os vários motivos da convicção de que a participação popular é fútil e inútil, pois afinal, o povo é politicamente incapaz” (BENEVIDES, 1998, p. 80).

Para esta demonstração de crenças elitistas, o povo não sabe votar, o povo não sabe decidir, a autora reafirma a importância de o povo participar, visto que um dos objetivos da democracia é a educação para a cidadania. Ela reforça esse argumento destacando fato da inclusão de mecanismos de democracia semidireta no anteprojeto da Constituição. Relembra Stuart Mill que afirma ser a “participação política como essencial ao processo educativo de todo ser humano”, e Bernard Chantebout, que considera “a democracia do governo do povo pelo povo deve continuar a admitir formas de democracia direta mesmo a custo de imenso esforço de educação política dos cidadãos” (BENEVIDES, 1998, p. 196 apud CHANTEBOUT, 1983, p. 230).

Os costumes, para Benevides, representam um grave obstáculo à legitimação dos instrumentos de participação popular, e a importância da educação política é condição *sine qua non* para a cidadania ativa em uma sociedade republicana e democrática.

Não obstante, o conceito de “cidadania ativa supõe a participação popular como possibilidade de criação, transformação e controle sobre o poder, ou os poderes” (BENEVIDES, 1998, p. 20). Acrescenta, ainda, que a democratização em nosso país depende das possibilidades de mudanças nos costumes e nas “mentalidades” de uma

sociedade marcada pelas relações de mando e favor, de exclusão e privilégio. A expectativa de mudanças, porém, existe, haja vista as exigências de direito e de cidadania ativa, traduzida por mais participação pública. A autora conclui que a institucionalização de práticas de participação popular corrige essa involução do regime democrático, permitindo a proximidade e o acesso aos assuntos que lhe dizem respeito, com forte ênfase na educação política.

Os questionamentos elaborados por Milani, quanto ao processo de construção do interesse no âmbito dos dispositivos de participação, referem-se ao poder de deliberação dos participantes, dos conflitos que emergem dos interesses individuais, corporativos e do interesse geral. Considera que os múltiplos interesses comportam objetivos diversos, “desde a autopromoção [...] à realização da cidadania, à implementação de regras democráticas, ao controle do poder burocrático, à negociação, até a mudança de cultura política” (MILANI, 2005, p. 9).

A partir desses questionamentos, Milani (2005) define a *participação cidadã* como a configuração de forma de intervenção individual e coletiva, apoiada em redes de interação que têm, como eixo, a relação entre pessoas, grupos e instituições com o Estado. É, fundamentalmente, apoiada em uma concepção de “cidadania ativa” e é esta que define os níveis de inclusão e exclusão do processo participativo. A conclusão de Milani acerca da participação na construção de ações públicas locais é que as práticas participativas e suas bases sociais evoluem, variando de acordo com os contextos sociais, históricos e geográficos. Apóia-se em Ziccardi (2004) e diz que: “a aplicação do princípio participativo pode contribuir na construção da legitimidade do governo local, promover uma cultura mais democrática, tornar as decisões e a gestão em matéria de políticas públicas mais eficazes” (MILANI, 2005, p. 22).

Benevides concorda com Milani e acrescenta ainda que o remédio, no caso brasileiro, para combater a marca histórica da tradição oligárquica e patrimonialista está no princípio da participação popular, pois é através dela que aumentam as possibilidades de “se criar no povo a consciência de seus direitos, em seu sentido essencial, de exigências contra outrem” (BENEVIDES, 1998, p. 96).

Outra questão fundamental é a ampliação de espaços públicos para a participação política como forma de integração da sociedade e o exercício da cidadania. Isso diz respeito à educação dos cidadãos que Castoriades considera como sendo a raiz do

problema. Somente a educação dos cidadãos enquanto cidadãos pode dar um conteúdo substantivo de valor ao espaço público (CASTORÍADES, 1986).

Benevides (1998) coloca, também, como desafios contemporâneos dos governos locais, ter instrumentos de mobilização da cidadania, criar regras e arranjos institucionais que garantam a previsibilidade, aumentem a confiança dos atores e diminuam as incertezas, fazer acordos e articular divergências, quando necessário.

Desse modo, acredita-se que a participação popular é uma medida disponível que pode promover um debate mais horizontal dentro da esfera pública, e ser um instrumento para construção de uma cidadania ativa.

### **1.3. Educação Política para uma Cidadania Ativa**

Num Estado democrático, tem-se como base a participação das pessoas no processo de decisão dos assuntos que são de interesse público. Benevides (1989) demonstra essa prática para a educação política, a qual faz com que o cidadão seja ativo e se desenvolva no âmbito da participação popular. Para ela, aprende-se a participar, participando.

Nessa mesma linha de pensamento, destacam-se as palavras de Bobbio (1988) sobre o valor do voto no processo de educação política:

A participação no voto tem um grande valor educativo: é através da discussão política que o operário, cujo trabalho é repetitivo e cujo ambiente de fábrica é angustiante, consegue compreender a relação entre eventos distantes e seu interesse pessoal e estabelecer relações com cidadãos diversos das suas cotidianas relações de trabalho, tornando-se, assim, membro de uma grande comunidade (BOBBIO, 1988, p. 69).

Para que esse engajamento e essa conscientização possam acontecer, é necessário que sejam garantidas ao indivíduo as informações e os espaços de participação popular, para que possam vivenciar essa cidadania que Benevides destaca como sendo ativa.

O processo de construção da *cidadania* no Brasil tem características peculiares que se baseia na história da consolidação dos direitos no ordenamento jurídico. Carvalho (2007) faz um contraponto do processo de desenvolvimento da cidadania na Inglaterra com a do Brasil, fundamentado nos estudos de T. H. Marshal (1967) sobre a conquista dos

direitos na Inglaterra. Para ele a cidadania é, costumeiramente, vista desdobrada em direitos civis, políticos e sociais.

Essa classificação se estabelece na Europa, principalmente na Inglaterra, mas não ocorreu na mesma ordem no Brasil. Aqui, a primeira fase é a dos direitos sociais vindo depois a dos direitos civis e políticos. Na Inglaterra, o momento dos direitos civis surgiu no século XVIII. São os direitos necessários à liberdade individual, como a liberdade de ir e vir, a de imprensa, a de pensamento e de justiça porque se tratava de dar liberdade aos indivíduos num Estado Absoluto.

O momento dos direitos políticos, ocorrido basicamente no século XIX, é o reconhecido pela possibilidade de o indivíduo participar do poder político do Estado de votar e ser votado como meio de participação na esfera pública. No século XX, surgem os direitos sociais e se desenvolvem no momento em que havia um amplo desenvolvimento do chamado *Welfare State*, ou Estado do bem-estar social, principalmente na Inglaterra e Europa Ocidental. Esses direitos sociais foram surgindo no decorrer da história, podendo ser identificados como direitos da cidadania (Fedozzi, 2001).

No Brasil, as fases do desenvolvimento da cidadania não acompanharam a da Inglaterra. Primeiramente, houve o aparecimento dos direitos sociais em 1930 na chamada Era Vargas. Foram outorgados em um período de supressão dos direitos políticos e de redução dos direitos civis, por um ditador que se tornou popular.

Os direitos sociais seriam aqueles em que estaria garantida uma qualidade de vida mínima. Apesar de serem considerados direitos da cidadania, ainda há dificuldades em se expandirem e se fazerem apropriar desses direitos todas as camadas da população.

Para Benevides (1994), os direitos se tornaram concessões de uma classe para outra, retirando do seu seio o significado de direito como algo conquistado, tornando-se um favor.

Nessa evolução – um avanço evidente no cenário do liberalismo manifesta-se também a contradição entre teoria e prática, na medida em que direitos passam a ser entendidos como concessões. Isto é, direitos são concedidos não como prestações legítimas para os cidadãos livres e iguais perante a lei, mas como benesses para os protegidos, tutelados, clientelas. Deixam de ser direitos para serem alternativas aos direitos (BENEVIDES, 1994, p. 7).

Por sua vez, Coutinho (2000) entende que os direitos sociais são conquistas da classe trabalhadora, bem como os direitos políticos, pois hoje o direito é universal. Os

direitos de cidadania, assim como a democracia, vêm em decorrência da luta dos trabalhadores.

SALES (1994) tem uma compreensão bem pessimista da formação da cidadania no Brasil e para isso utiliza o termo *cidadania concedida* tomando como referência a sociedade escravocrata que, mesmo liberta, mas pobre, continua sob o domínio dos senhores de terra, tutelada pelo favor. Entende que essa cultura política da dádiva transitou sob várias formas e persiste, até hoje, em substituição aos direitos básicos da cidadania que foram negados.

Denuncia o compromisso coronelista que ainda permeia as relações de poder, na demonstração da burocracia do Estado, em seus programas de governo com a prática do clientelismo e patronagem, com uma diferença: os políticos locais são os representantes do Estado, antes havia a intermediação do poder privado dos coronéis.

O século XX, para o Ceará, foi marcado pelos ciclos de poderes dos “coronéis” sob o comando da oligarquia dos Acciolis. O advento da Nova República começa com a eleição de Maria Luisa Fontenele para o cargo de prefeita de Fortaleza em 1986. A insatisfação com a política praticada durante a ditadura militar e o movimento de redemocratização impulsionaram as transformações no poder político com a decadência da hegemonia tradicional do coronelismo.

Benevides (1994) assevera que cidadania não é só sinônimo de democracia. Por isso ela passa a chamar de cidadania ativa aquela que representa a cidadania democrática no que diz respeito à soberania popular.

Dessa forma, as palavras cidadania e cidadão, referem-se, necessariamente, à participação na vida da cidade, entendida como o espaço público para as decisões coletivas. Nessa democracia antiga [...] só se admitia como cidadão o membro ativo, que participava da vida pública. Aquele que não era ativo, simplesmente não era cidadão (BENEVIDES, 1994).

Nesse sentido, a participação popular torna-se a base da cidadania ativa. Para que isso aconteça, é necessária a criação de espaços públicos para que a soberania popular não esteja restrita apenas ao processo eleitoral, mas que tenha a possibilidade de “criação, transformação e controle sobre o poder, ou os poderes” (BENEVIDES, 1998, p. 20).

Segundo Bobbio (2000), a regra da democracia é a maioria tomando decisões coletivas. Para essa decisão, é primordial que sejam garantidos os direitos de reunião e de associação. Esses direitos são as bases do Estado liberal. Para o autor, só um Estado

democrático é capaz de garantir essas liberdades fundamentais. A relação entre o Estado liberal e o Estado democrático é a concessão dos direitos políticos como algo intrínseco aos direitos à liberdade, pois somente com o controle do poder haverá a garantia dos direitos à liberdade.

O autor levanta uma questão pertinente no momento de fortalecimento da democracia, na medida em que o sujeito social, o cidadão ativo, não pode se limitar a exercer sua cidadania na época das eleições de seus representantes, sejam municipais, estaduais ou nacionais. A cidadania se constrói no processo democrático, no qual o cidadão participa dos espaços de debate e de decisões existentes.

Ghon aponta a soberania popular como um princípio da democracia, argumentando que “a participação popular é concebida como um fenômeno que se desenvolve tanto na sociedade civil – em especial entre os movimentos sociais e as organizações autônomas da sociedade; quanto no plano institucional – nas instituições formais políticas” (GHON, 2001, p. 17).

A participação das pessoas que se mobilizam para garantir seus direitos sociais nos remete para a valorização dos direitos políticos, pois os dois estão ligados, uma vez que o fortalecimento dos direitos políticos organiza as pessoas para a conquista dos direitos sociais, estabelecendo a cidadania ativa (BENEVIDES, 1994). “Cidadania ativa é aquela que institui o cidadão como portador de direitos e deveres, mas, essencialmente, criador de direitos para abrir novos espaços de participação política” (BENEVIDES, 1994, p. 16).

Sendo assim, Benevides (1998), Ghon (2001) e Bobbio (2000) destacam que a participação cidadã e a soberania popular são princípios fundamentais e que devem ser incentivados para essa participação. Com relação às questões sobre democracia e cidadania, há um pressuposto que se faz necessário que é a criação de um sentimento de identidade, no qual os indivíduos se sintam cidadãos.

Chauí (1990) destaca, ainda, três aspectos no debate sobre cidadania no Brasil. O primeiro, sobre a questão legal que diz respeito à participação do cidadão por meio de eleições e dos partidos políticos, sendo a cidadania uma referência ao “direito de representação política”. O segundo está vinculado ao Estado de Direitos e destaca os aspectos legais, nos quais a cidadania está atribuída à tese dos direitos das liberdades civis. O terceiro refere-se às lutas das classes populares, por intermédio dos movimentos sociais,

para abrir espaço e garantir a participação nas decisões sobre as suas condições da vida e de trabalho.

A autora enfatiza, portanto, a importância dos espaços de participação política para que se estabeleça a divisão do poder e o princípio da igualdade no processo democrático. Para tanto, pode-se apontar a necessidade da descentralização das discussões sobre políticas públicas, com ampla participação popular, propiciando uma das possibilidades de ampliação da democracia e o exercício da cidadania ativa.

Feitas essas ponderações, pode-se afirmar que foi estabelecido um diálogo com os autores que discutem o tema cidadania, participação popular e o seu processo educativo, destacando um mecanismo de participação popular que surge no final do século XX, alternativa esta que partilha com a população, em tese, a tomada de decisão sobre o orçamento voltado para o investimento público: o Orçamento Participativo.

Pode-se destacar, fundamentado nas concepções já citadas de Benevides, Bobbio, Chauí e Coutinho, que a educação para a cidadania ou para a vivência política deve fazer com que o indivíduo seja sujeito social, perdendo a noção de objeto ou ser passivo, em que só recebe os “benefícios” da classe política. A educação política é um direito de todos, bem como a participação nas decisões públicas e esta educação política se dá principalmente pela participação direta dos cidadãos.

Sendo assim, a educação nas cidades se dará enquanto prática social e, assim, todos os processos participativos serão, em potencial, palco de educação e desenvolvimento para a cidadania.

#### **1.4. Processos Participativos**

O processo constituinte, amplo movimento de participação popular que elaborou emendas populares, culminou com o reconhecimento, na Constituição de 1988, da conquista da participação direta dos cidadãos através dos chamados institutos de democracia direta ou semidireta como o plebiscito, o referendo, a iniciativa popular de lei, as tribunas populares, os conselhos e outros canais institucionais de participação popular. São múltiplos os sinônimos atribuídos a esses arranjos institucionais: esfera pública,

instâncias deliberativas, nova forma de gestão, novos arranjos participativos (TATAGIBA, 2002); nova institucionalidade (RAICHELIS, 2000); arena pública (DAGNINO, 2002).

Nesse trabalho, importa a instância de participação dos Conselhos. Se não há consenso na nomenclatura, apresenta-se, um certo consenso a respeito das características dialógicas dos Conselhos, a idéia de transparência das discussões, afastando o fantasma da cooptação e do clientelismo, traços da cultura política brasileira. Os Conselhos são compreendidos como um caminho para a reforma democrática do Estado, ao realizarem uma importante função pedagógica na construção da democracia à participação e de uma atuação cidadã (FUKS, 2004; RAICHELIS, 2000; TATAGIBA, 2002).

Fazendo um breve histórico dos Conselhos no Brasil, busca-se apoio em Ghon (2001), que utiliza, como marco, a Constituição de 1988. Ela afirma que antes, nos anos 70 e 80, existiam duas maneiras de participação: os Conselhos Comunitários e os Conselhos Populares. Os Conselhos Comunitários foram instalados nas administrações municipais como forma de incorporação dos movimentos sociais e canal de mediação. Os Conselhos Populares atuavam em paralelo às estruturas institucionais de poder, como mecanismo de pressão direta na exigência de atendimento a demandas. Ghon ainda esclarece que o foco desses conselhos era a ampliação da participação, emergindo de um contexto de luta contra o regime militar e da abertura política iniciada em fins dos anos 70.

As primeiras bases para criação institucional-legal de Conselhos, em formato atual, estão na Constituição de 1988, quando o tema da participação da sociedade civil na gestão pública ganha novos contornos e dimensões (RAICHELIS, 2000). Na década de 90, emergem os Conselhos Municipais como espaço de participação da sociedade civil na gestão pública como imposição das constituições estadual e federal. Os Conselhos da área social foram instituídos de forma quase universal por imposição da legislação federal (saúde, educação, assistência, criança e adolescente), posto que a condição para o repasse de determinadas verbas orçamentárias exigia tal condição.

Tatagiba (2002) ressalta alguns aspectos inovadores que diferenciam os Conselhos de Políticas Públicas das experiências conselhistas observadas no Brasil ao longo das décadas de 70 e 80, cabendo aqui destacá-los: a) a composição plural e paritária, capaz de trazer à tona não apenas as tradições e conflitos entre Estado e sociedade, mas também as diferenças internas a cada um desses campos; b) o processo dialógico e transparente como instrumento privilegiado de resolução dos conflitos inerentes à

diversidade dos interesses em jogo; c) a instância deliberativa garantida em lei para a formulação e fiscalização das políticas públicas e que concorrem para a garantia da democratização da gestão.

Há uma questão recorrente que diz respeito ao lugar dos conselhos, ou seja, eles situam-se no âmbito do Estado ou da sociedade civil? Teixeira (2001) entende que os Conselhos são órgãos públicos, criados por lei, regidos por regulamento aprovado em plenário e referendado pelo Executivo. A sua composição não é imposta, porém padronizada e com exigência de paridade de representantes.

Por outro lado, Tatagiba entende que:

Os conselhos não são espaços do governo, tampouco da sociedade civil. São espaços públicos plurais, nos quais representantes da sociedade e do Estado, disputam e, ao mesmo tempo, compartilham a responsabilidade pela produção das políticas públicas em áreas específicas (TATAGIBA, 2004, p. 348).

Na classificação da natureza dos Conselhos, considera-se o caráter deliberativo e o consultivo, no que diz respeito à partilha do poder político. Para Tatagiba, “a competência legal de deliberar sobre as políticas públicas municipais é a principal força dos conselhos enquanto espaços potencialmente capazes de induzir à reforma do Estado” (2002, p.55).

É oportuno resgatar a observação feita por Raichellis (2000) no tocante ao posicionamento mais comum dos governos com relação ao desenho institucional dos Conselhos, visto que há o entendimento de que o incômodo na questão dos conselhos não é a sua existência, mas exatamente as suas atribuições. Destaca-se o fato de os Conselhos terem caráter deliberativo garantido legalmente, espaço aberto ao debate e conflitos de posições. Como afirmam Tatagiba e Teixeira (2008), é muito importante analisar a qualidade do processo de deliberação, o qual envolve variáveis fundamentais: a existência ou não de debate e discussão; a natureza dos prazos apresentados; o nível de autonomia dos sujeitos envolvidos para sustentar posições; o maior ou menor poder de cada ator na construção da agenda, etc.

Mesmo sendo deliberativo do ponto de vista da legislação, mesmo que os conselhos deliberem sobre recursos ou demandas a serem executadas, o governo não necessariamente executa essas deliberações.

A situação adquire contornos complexos quando somos ainda lembrados (ABRUCIO; COSTA, 1999), que tais conflitos observados entre os chefes do Executivo local e as novas estruturas institucionais refletem o problema central do federalismo brasileiro, o padrão antirepublicano, misturando práticas autoritárias e clientelistas, dos poderes Executivos no âmbito local e estadual, em um nítido desequilíbrio de forças entre os poderes, resultando em uma falta de controle político sobre os chefes dos executivos municipais.

A contribuição dos Conselhos no processo educativo é significativa, considerando-se que a participação da sociedade civil vai de encontro às concepções elitistas de democracia, permeadas de vieses tecnocráticos e autoritários. Dagnino (2002) destaca o aprendizado da convivência e o reconhecimento do outro enquanto portador de direitos. Ela recomenda aos avaliadores frente aos Conselhos no sentido de não se deixarem levar pelas tendências extremadas, ou seja, evitem tanto o discurso ufanista como a visão derrotista quando se depararem com os obstáculos e problemas.

Tatagiba (2002) e Dagnino (2002) apontam os problemas enfrentados em relação à resistência do Estado em ser o ator central e em dividir o poder com a sociedade. É importante compreender como os Conselhos são percebidos pelo Executivo e Legislativo que se imputam como representantes legítimos, pois sua legitimidade foi conferida pelas urnas. Este fato instigou uma das questões proposta para investigar a relação do COP com o Executivo e o Legislativo, neste trabalho.

Ainda, de acordo com Tatagiba (2002), das experiências conselhistas no país, uma das conclusões mais gerais a que foi possível se chegar é que os conselhos apresentam no cenário atual, “uma baixa capacidade propositiva, exercendo um reduzido poder de influência sobre o processo de definição de políticas públicas” (2002, p. 98).

Grosso modo, a literatura acadêmica dedicada à análise das experiências conselhistas no país tem apontado os obstáculos vivenciados pelos Conselhos do mesmo modo que reconhece suas potencialidades para a prática de gestões democráticas. Percebe-se também, que há um interesse acentuado nas investigações em torno dos Conselhos de Políticas Públicas ou Gestores, atitude compreensível visto que as experiências pioneiras tiveram sua gênese nas áreas de saúde, educação e assistência.

É nessa lacuna de pesquisa que o presente trabalho se insere tendo como base de análise a perspectiva dos atores sociais que compõem o COP, considerando o período

2005-2008. Pretende-se contribuir para a construção de um diagnóstico ampliado e orientado para a compreensão dos problemas vividos pelos COPs. Para este propósito, foi estabelecido como objetivo, investigar os limites e as potencialidades do COP de Fortaleza na efetivação da participação popular, voltada para este tema, que se amplia na instância municipal.

Capítulo **2**  
**O Município de Fortaleza**

*Este capítulo constata primeiramente a evolução institucional relativa aos municípios brasileiros, que operou uma significativa ampliação em sua autonomia considerando o tríplice aspecto, político/administrativo/financeiro. Reconhecido como ente federativo, o poder local vem sendo submetido a transformações no que diz respeito ao seu papel, assumindo novas responsabilidades na gestão municipal, cujo marco legal está amparado pela Constituição Federal de 1988 e pelo Estatuto da Cidade, de 2001. Assim como acontece em outras grandes capitais, o poder local em Fortaleza vem assumindo um inegável protagonismo no que se refere à vida cotidiana dos cidadãos no espaço urbano. Daí a preocupação em entender como ocorre hoje a produção do espaço urbano da capital cearense, bem caracterizar a situação institucional da Prefeitura Municipal. Entende-se que esses dois aspectos sejam essenciais para uma melhor compreensão do modelo adotado para o Orçamento Participativo.*

## **2.1. O Município: Competência, Planejamento e Gestão**

A Constituição Federal de 1988, ao tratar do papel dos entes federativos (União, Estados e Municípios), fortaleceu o Município<sup>2</sup>, elevando-o a ente federativo (art. 18), resgatando o princípio federativo e estruturando um sistema de repartição de competências que tenta valorizar o poder central e os poderes estaduais e municipais. O novo pacto federativo consolida institucionalmente a autonomia municipal política, administrativa e financeira, por meio da efetividade de prefeitos e vereadores, com o poder de editar sua Lei Orgânica própria e da capacidade de auto-regulação, preservando as autonomias políticas e de gestão econômica e financeira (SILVA, 2002, p. 102).

Segundo a Constituição Federal de 1988, compete aos Municípios (art.30), dentre outras coisas:

- I - legislar sobre assuntos de interesse local;
- II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;
- III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;
- V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;
- VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

---

<sup>2</sup> Zmitrowicz (1988) define o município como “uma circunscrição administrativa com direitos especiais concedidos pelo Estado e cujo território é composto pela cidade quanto pelo campo, entendendo-se a cidade como a área urbana onde se situa a sede municipal” (ZMITROWICZ, 1988, p. 12).

Como se pode notar, a figura do Município enquadra-se na estrutura político-institucional brasileira como independente na execução de seu planejamento, desde que respeitadas as dotações de recursos, as quais dependem dos Estados e da União. Para tanto, em conformidade com a lei, é de exercício das prefeituras a elaboração do planejamento municipal.

A trajetória do planejamento municipal no Brasil tem aproximadamente 50 anos, nos quais se acumulou uma experiência considerável, através da implantação de diversos planos, que foram de suma importância para o aprendizado e a formação de um corpo técnico de profissionais especialistas na área. De acordo com Pereira (1999), a atividade de planejar surge a partir da necessidade da alocação racional e eficiente dos recursos escassos, seja no setor público, seja na esfera privada. Dessa forma, o planejamento municipal não é outra coisa senão a ciência e a arte de garantir maior governabilidade aos nossos destinos, enquanto pessoas, organizações ou países (VAINER, 2000).

Oliveira (1991) entende que o planejamento público municipal tem uma dimensão técnica e uma dimensão política:

A dimensão técnica implica o domínio de uma metodologia de trabalho própria, acesso as informações atualizadas, sistematizadas no nível adequado às necessidades. Política porque, antes de tudo um processo de negociação que busca conciliar valores, necessidades e interesses divergentes e a administração de conflitos entre os vários segmentos da sociedade que disputam os benefícios da ação governamental (OLIVEIRA, 1991, p. 11).

Ao longo do tempo, o planejamento municipal brasileiro desenvolveu três estratégias de abordagem dos problemas locais: os Planos Diretores da Cidade, o Planejamento Local Integrado e os Planos de Desenvolvimento com a participação da comunidade. Os “Planos Diretores” concentraram a atenção nos problemas físicos da cidade, o controle de sua evolução e seu crescimento. O “Planejamento Local Integrado” tem como pressuposto a integração do planejamento no nível horizontal e vertical<sup>3</sup>. Já os “Planos de Desenvolvimento com a Participação da Comunidade” tem uma característica mais democrática, pois sua ação e desenvolvimento envolvem todo território, mediante a

---

<sup>3</sup> O planejamento no nível horizontal tem caráter integral e integrado. Aborda tanto as questões econômicas, como as sociais. A integração vertical, diz respeito ao preceito federativo nas três esferas de governo, ou seja, que haja compatibilidade (OLIVEIRA, 1991).

participação, a colaboração e o compromisso dos atores sociais baseado no princípio participativo (OLIVEIRA, 1991).

Em verdade, a história dos planos e planejamento da gestão urbana está associada à ideologia política dominante na administração do País, voltada para a defesa e para a manutenção dos interesses da classe e pelo processo autoritário e tecnocrático de decisão. Ferrari Junior atribui o fato à herança positivista, na qual “o planejamento urbano modernista teve na crença do progresso linear capitalista e na figura do Estado seus pilares principais de desenvolvimento na sociedade do século XX” (FERRARI JUNIOR, 2004, p. 16).

Desde o período Vargas desenvolve-se no País a ideologia e a prática do planejamento e da intervenção urbana como técnica e método para solução dos problemas. Essa ideologia se consolida na visão desenvolvimentista das décadas de 1950/1960, depois na tecnoburocracia desenvolvimentista dos governos militares e no planejamento estratégico proposto na época de 1980/1990 até os dias de hoje. Deve-se destacar que a crítica feita aos planos tecnicistas se justifica pelo caráter elitista e pela vinculação aos interesses de grupos econômicos na defesa da especulação imobiliária, agravando os problemas dos estratos mais pobres da população urbana.

Por se ocupar de um espaço geográfico mais restrito, o planejamento em nível municipal reforça a questão da participação e do envolvimento da população. Esta interação do ente público com os segmentos sociais confere um caráter estratégico de planejamento, contribuindo para a construção de uma sociedade mais equilibrada, em tese, e ajudando os atores municipais a refletirem sobre o futuro e a direção da cidade. Assim, o planejamento municipal deve envolver os aspectos da cidade: educativos, culturais, econômicos, sociais e territoriais. É um instrumento que, partindo da realidade imediata, mediante a participação, a colaboração e o compromisso dos atores interessados, possibilita uma visão integral sobre a cidade que queremos construir (ESTEVEZ, 2006).

À medida que o conceito e a prática de planejamento municipal forem sendo assimilados pelo setor público e postos em prática, a administração não só otimizará a aplicação de recursos como também passará a ter um engajamento maior de seu corpo funcional na realização do processo político da gestão. Na busca deste objetivo, Oliveira (1991) apresenta as fases no processo de planejamento municipal:

a) Análise da situação existente; b) Estudo de prioridades e formulação de objetivos e políticas; c) Levantamento das alternativas existentes para alcançar cada objetivo; d) Levantamento de custos; e) Escolha de alternativas de soluções; f) Alocação de recursos; g) Programação; h) Controle e avaliação; i) Reformulação (OLIVEIRA, 1991, p. 27-30).

Na prática, o planejamento municipal tende a se articular cada vez mais com as políticas urbanas, visto que no Brasil de hoje a maioria da população vive nas cidades. Neste sentido, é importante assinalar o marco regulatório que hoje rege a ação pública nos espaços urbanos. As principais referências deste marco regulatório são: a Constituição Federal de 1988, o Estatuto da Cidade de 2001 e a Lei Orgânica do Município.

Os esforços para mudança das políticas sociais e das políticas urbanas têm, como referência novos paradigmas instituídos a partir da Constituição Federal de 1988, buscando, sob o prisma da sustentabilidade, produzir espaços mais justos e mais humanos. De fato, a Constituição de 1988 inovou ao abordar a Política Urbana no art. 182, estabelecendo claramente o vínculo do direito de propriedade à sua função social, sendo o plano diretor definido como:

O instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana [...] que tem como objetivo o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes (art.182, parágrafo Iº, Capítulo II, Da Política Urbana).

Em 2001, a aprovação do Estatuto da Cidade, que regulamenta os artigos constitucionais sobre a política urbana, veio consolidar e fortalecer o papel dos Municípios no planejamento e na gestão das cidades. De modo geral, o Estatuto da Cidade visa à garantia do direito à cidade sustentável, à participação popular, à cooperação entre agentes públicos e privados no processo de urbanização; o planejamento do desenvolvimento das cidades, à ordenação e ao controle do uso do solo a fim de evitar especulação imobiliária; a preocupação com o impacto ambiental; à possibilidade de o Estado recuperar investimentos que valorizem imóveis; à regulamentação fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda (BRASIL, 2001).

O Estatuto da Cidade é a referência a ser seguida pelos Planos Diretores Municipais, previstos em seu art. 39, parágrafo 1º: “O plano diretor é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporarem as diretrizes e prioridades nele contidas”. Desse modo, o Estado assume, além da função social, o seu conteúdo econômico. A

aprovação de um Plano Diretor representa a criação de novo direito, o direito coletivo ao planejamento urbano, que traz implícito no seu bojo a busca do bem estar social dos cidadãos.

Por fim, a Lei Orgânica do Município, é uma lei mater , elaborada no âmbito do Município e conforme as determinações e limites impostos pelas constituições federal e estadual. No Município, a Lei Orgânica tem como objetivo organizar o exercício do poder e fortalecer as instituições democráticas e os direitos da pessoa humana. A Lei Orgânica indica todos os parâmetros básicos a serem seguidos pelo Poder Público, além dos símbolos, os princípios e as diretrizes do Município.

Muitos governos, que encaram a participação como partilha de poder na formulação e implementação de políticas públicas, vêm buscando mecanismos capazes de institucionalizar os processos participativos no planejamento municipal, de modo a assegurar-lhes continuidade e eficácia. É o caso de iniciativas como os Conselhos Gestores, o Orçamento Participativo, o Planejamento Participativo, etc. A institucionalização<sup>4</sup> desses instrumentos ou dessas instâncias de participação representa um avanço considerável no processo de planejamento e no controle das ações públicas.

Para Haddad, o planejamento participativo deve representar um processo de negociação permanente entre o ente público (a Prefeitura) e a comunidade, fazendo valer, num primeiro momento, pela mobilização dos representantes políticos (os vereadores) e, num estágio mais avançado, pela criação de mecanismos de participação efetiva de toda população. Quanto maior for o leque de propostas e de projetos que representem os interesses em nível local, mais importante se torna a participação com a discussão entre as partes. Nesse sentido, “quanto mais o planejamento se aproximar das necessidades básicas e diretas da população e de seus problemas concretos, mais os cidadãos e seus interlocutores políticos poderão opinar sobre a prioridade entre projetos alternativos” (HADDAD, 1980, p. 44).

---

<sup>4</sup> Outra iniciativa que tem repercutido positivamente no desenvolvimento da política urbana é a criação do Ministério das Cidades, em 2003, a instalação do Conselho das Cidades e as Conferências Nacionais (MARICATO, 2009).

## 2.2. A Produção do Espaço Urbano em Fortaleza

O Município de Fortaleza, capital do Estado do Ceará, tem uma área de aproximadamente 336km<sup>2</sup>, com uma população de 2.141.402 de habitantes, de acordo com o Censo/IBGE-2000. Atualmente, Fortaleza compõe a terceira maior aglomeração metropolitana da Região Nordeste do Brasil, representando um cenário expressivo da vida econômica, política e cultural<sup>5</sup>. Como as demais metrópoles periféricas, a cidade apresenta dupla face, revelada pela sua configuração complexa e contraditória, marcada pela convivência entre a cidade competitiva, moderna, incluída no circuito da economia nacional e mundial, e a cidade informal, ligada à economia local e de sobrevivência, disseminadas nos interstícios do urbano, nos espaços periféricos e nas áreas de risco.

Fortaleza é uma cidade que se produziu de forma desigual, fruto da apropriação privada de terra, pelo modo de apropriação capitalista. As formas de ocupação dos espaços se dão de modo diferenciado. Na cidade, os bairros nobres, onde a especulação imobiliária é maior, a ocupação se dá por meio de compra e venda de imóveis caros fora das condições dos trabalhadores. Esta contradição gera os sub-assentamentos urbanos nas periferias da cidade, onde é comum a posse ilegal dos lotes.

Estas áreas geralmente são desprovidas de infraestrutura, são densamente povoadas, apresentam altos índices de violência, onde os serviços básicos de saneamento, de transportes, de escolas públicas de qualidade, de energia elétrica são precários. Essa realidade se materializa em Fortaleza, cuja gestão territorial do Município incorpora a divisão regional como base espacial para a descentralização das ações e a ampliação da participação das comunidades locais.

Para entender as transformações ocorridas no processo de reprodução do espaço urbano de Fortaleza, intenta-se construir um entendimento do que é a cidade de Fortaleza hoje e como se deu sua produção espacial considerando os elementos de organização do território. Dentro de uma lógica capitalista que traria uma melhor qualidade de vida ao cidadão, o que realmente interessa é viabilizar economicamente novos empreendimentos. Para tanto, os investimentos econômicos agem como determinantes na configuração dos espaços, impondo aos habitantes, sobretudo nas periferias, seus objetivos

---

<sup>5</sup> Na década de 1980, Fortaleza ultrapassa Recife em termos populacionais, tornando-se a segunda cidade mais populosa com 1.308.919 habitantes. Ao longo das últimas décadas a cidade foi “inchando” cada vez mais até atingir mais de dois milhões de habitantes. Com uma população atual estimada em 2.431.415 hab. (IBGE, 2007). Fortaleza é a quinta cidade mais populosa do Brasil, atrás de São Paulo, Rio de Janeiro, Salvador e Brasília.

e interesses. Roncayolo (1986), analisando os produtores do espaço urbano aponta a existência de três atores principais:

1. Os proprietários do solo urbano e de imóveis que atuam para a constituição e gestão de seu patrimônio exercendo um poder social;
2. As organizações econômicas que se dividem naqueles que utilizam o espaço para fins específicos e por isso intervêm na “fábrica de cidade”;
3. Os poderes públicos que acompanham as operações do capital privado.

Desde os anos de 1990 o chamado governo das mudanças vem promovendo no Ceará o desenvolvimento das cidades integrantes da Região Metropolitana de Fortaleza (RMF), através da indústria e do turismo, esquecendo, porém, as políticas públicas para o campo. Nos anos de 1970, a metrópole de Fortaleza já vinha sofrendo a intensificação de um processo migratório frente à falta de alternativas econômicas das cidades de menor porte no interior do Estado, além da estrutura fundiária perversa, que agrava as condições de sobrevivência da população diante do fenômeno das secas.

Assim, Fortaleza e sua região metropolitana vêm crescendo desordenadamente, apresentando um avançado processo de conurbação, embora a maior concentração da população e dos equipamentos urbanos esteja situada na capital. Cerca de 87% dos investimentos, previstos para a região nestes primeiros anos do novo século, estarão localizados na RMF. Fortaleza vem extrapolando sua expansão urbana sobre os municípios vizinhos, principalmente ao longo das vias regionais e ferrovias. No entanto, até o ano 2000, Fortaleza era o único município cearense na região a possuir um Plano Diretor que disciplina o uso e a ocupação do solo através de zoneamento.



Figura 1 – Região Metropolitana de Fortaleza. Fonte: IPECE, 2009.

Tabela 1 – Região Metropolitana de Fortaleza – Área, População e PIB

Município	Anexado em	Legislação	Área	População <sup>[1][2]</sup>	IDH <sup>[7]</sup>	PIB <sup>[4]</sup>	PIB per capita
Fortaleza	8 de junho de 1973	LCF 14/73	313,140	2.505.552	0,786	24.474.012.000	10.066
Caucaia	8 de junho de 1973	LCF 14/73	1.227,895	334.364	0,721	1.469.403.000	4.637
Aquiraz	8 de junho de 1973	LCF 14/73	480,976	71.400	0,670	392.725.000	5.838
Pacatuba	8 de junho de 1973	LCF 14/73	132,427	71.839	0,542	364.581.000	5.543
Maranguape	8 de junho de 1973	LCF 14/73	590,824	110.523	0,736	578.035.000	5.613
Maracanaú	16 de abril de 1986	LCF 52/86	105,696	201.693	0,736	2.612.318.000	13.240
Eusébio	5 de agosto de 1991	LE. 11.845	78,65	41.307	0,684	773.316.000	20.250
Guaiúba	5 de agosto de 1991	LE. 11.845	267,203	23.853	0,652	60.162.000	2.685
Itaitinga	29 de dezembro de 1999	LCE 18/99	150,788	32.678	0,680	101.584.000	3.266
Chorozinho	29 de dezembro de 1999	LCE 18/99	278,400	18.759	0,633	57.188.000	3.132
Pacajus	29 de dezembro de 1999	LCE 18/99	254,435	59.689	0,678	377.315.000	6.875
Horizonte	29 de dezembro de 1999	LCE 18/99	159,972	54.362	0,679	607.207.000	12.479
São Gonçalo do Amarante	29 de dezembro de 1999	LCE 18/99	834,394	42.962	0,639	552.849.000	13.714
Pindoretama	26 de junho de 2009	LCE 78/09	72,855	18.322	0,657	54.381.000	3.172
Cascavel	26 de junho de 2009	LCE 78/09	837,967	67.956	0,673	293.747.000	4.637
<b>TOTAL</b>			<b>5.785,822</b>	<b>3.655.259</b>	<b>0,767<sup>[3]</sup></b>	<b>32.768.823.000,00</b>	<b>R\$ 7.676,50</b>

Fonte: Grupo de Pesquisa Território Metropolitano: Políticas Públicas, Morfologia e Projeto, 2009.

A cidade está dividida em seis regiões administrativas, com as respectivas Secretarias Executivas, incumbidas não só de executar as políticas públicas e agir sobre o território regional, assim como se relacionar com a comunidade. Nessa divisão, os 114 bairros oficiais da cidade foram agrupados conforme demonstrado na tabela abaixo.

Tabela 2 – Município de Fortaleza – Regiões Administrativas 2000

RA	Nº BAIROS	ÁREA (HA)		POPULAÇÃO		DENSIDADE DEMOGRÁFICA (HAB / HA)
		QUANT.	% DO TOTAL	QUANT.	% DO TOTAL	
I	15	2.538,20	7,57	340.134	15,89	134,0
II	20	4.933,90	14,72	311.842	14,56	63,2
III	16	2.777,70	8,29	340.516	15,90	122,6
IV	19	3.427,20	10,23	259.831	12,13	75,8
V	17	6.346,70	18,94	452.875	21,15	71,4
VI	27	13.492,80	40,26	436.204	20,37	32,3
TOTAL	114	33.516,5	100,00	2.141.402	100,00	63,9

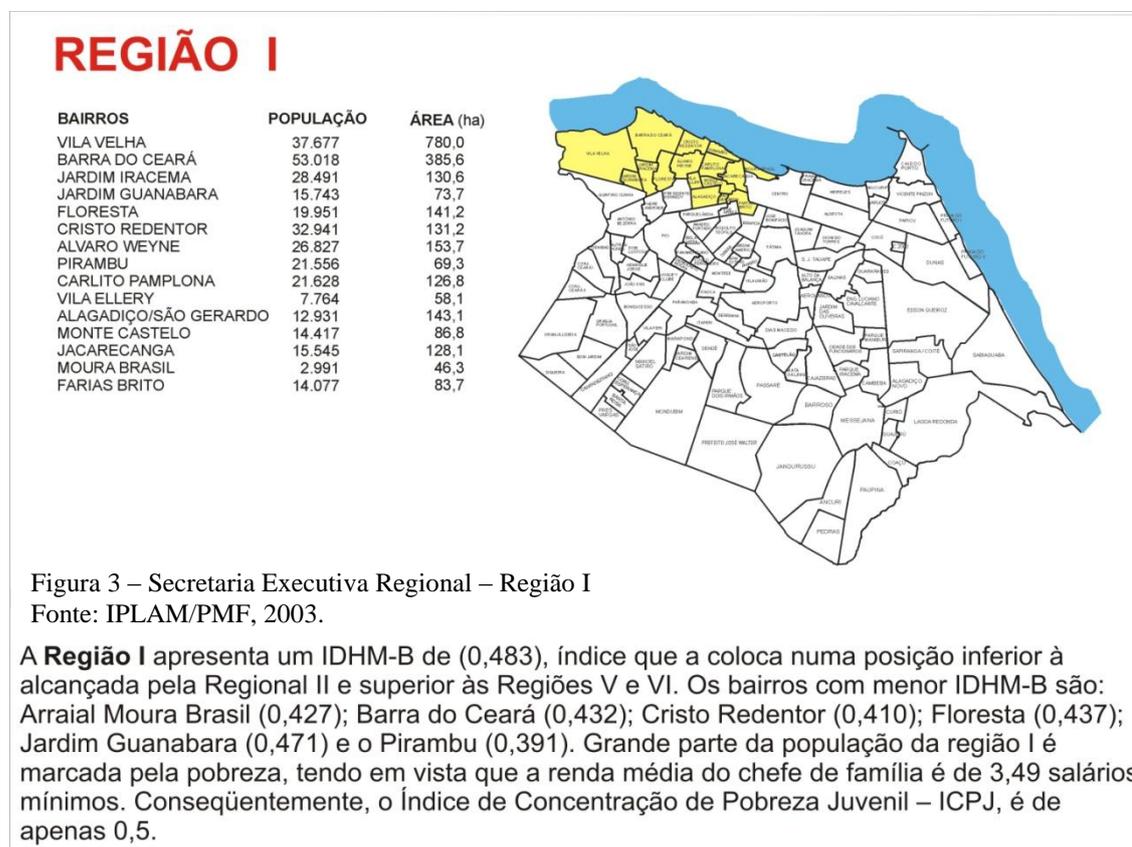
FONTE: Fundação IBGE – Cálculos: SEPLA – PMF, 2000.



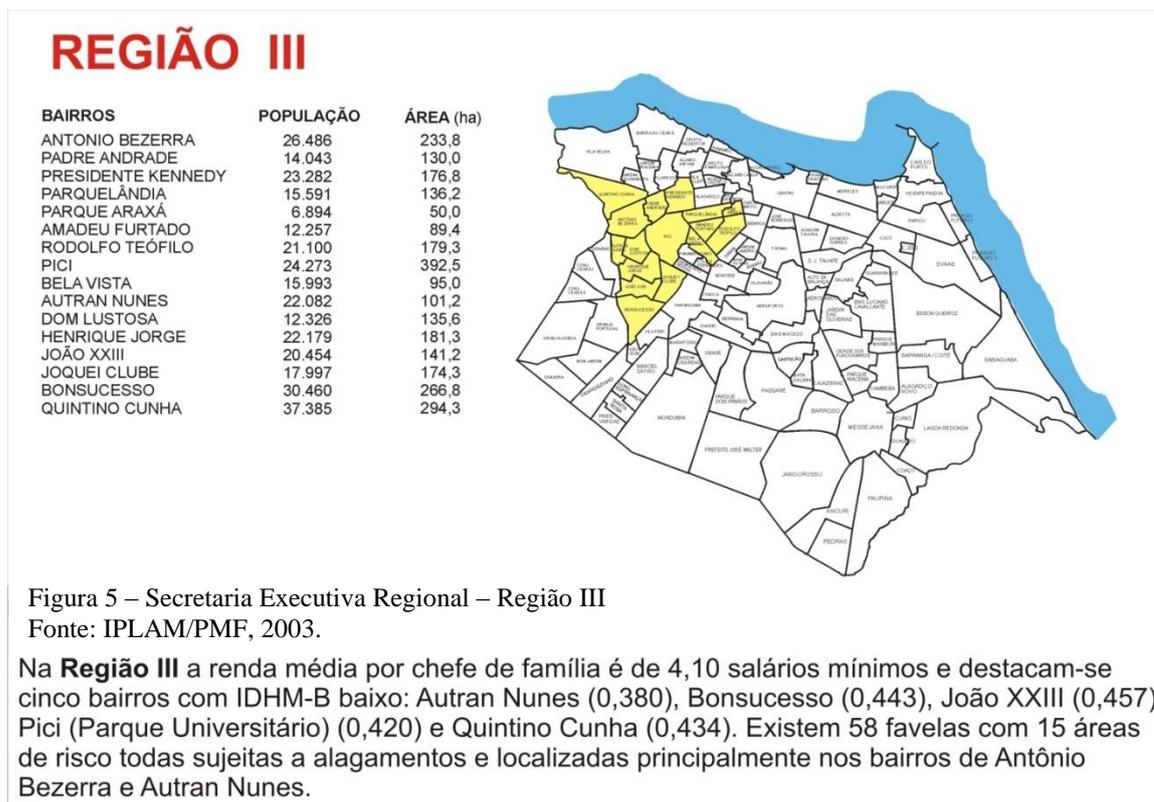
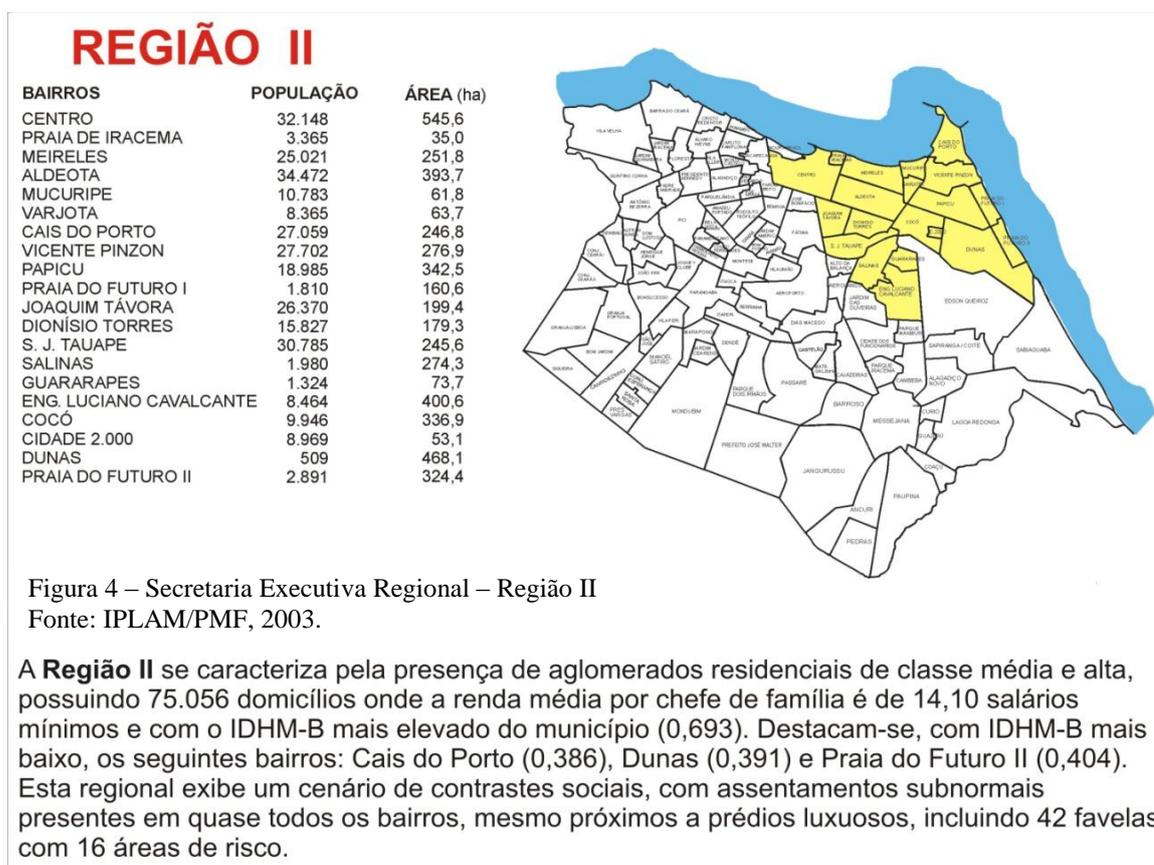
Figura 2 – Município de Fortaleza. Divisão por Região Administrativa e Bairros.  
Fonte: PMF, 2006.

Na análise sobre as regiões administrativas e as condições de vida na cidade<sup>6</sup>, foi utilizado o Índice de Desenvolvimento Humano do Município – IDHM, para mensurar os níveis de desenvolvimento nos bairros da cidade de Fortaleza, foi constatado o desequilíbrio entre as regiões administrativas. Já o Índice de Desenvolvimento Humano por Bairro IDHM-B articula dados de ocupação urbana (densidade demográfica, população, área) e as características assimiladas em função das potencialidades e debilidades de cada bairro.

A síntese diagnóstica da cidade apresenta estimativa do IDHM para a cidade de Fortaleza de 0,508 em 2000 e reforça o desequilíbrio entre as regiões, considerando que a Região II apresentou o melhor desempenho com um índice de 0,693, enquanto a Região V com o pior desempenho, com um índice de 0,440. Esclarece que essa estratificação dos melhores e piores bairros de Fortaleza, quanto ao Índice de Desenvolvimento Humano Municipal por Bairro – IDHM-B, evidencia a desigual distribuição da qualidade de vida na capital cearense. Todos os bairros com melhores índices estão localizados apenas na região II, enquanto isso, os cinco piores índices estão em duas regiões: em três bairros da Região V e em dois da Região VI.



<sup>6</sup> Dados coletados na Síntese Diagnóstica da Cidade de Fortaleza. Projeto LEGFOR, 2003.



## REGIÃO IV

BAIRROS	POPULAÇÃO	ÁREA (ha)
BENFICA	15.069	143,1
JOSÉ BONIFÁCIO	11.469	88,8
FÁTIMA	25.836	322,5
DAMAS	9.194	96,6
JARDIM AMÉRICA	13.548	71,3
BOM FUTURO	7.251	32,5
PARREÃO	9.042	91,9
PANAMERICANO	9.116	56,3
COUTO FERNANDES	4.320	35,6
DEMÓCRITO ROCHA	12.399	85,6
MONTESE	26.212	190,6
VILA UNIÃO	15.651	217,5
ITAOCA	16.721	80,0
PARANGABA	29.693	389,3
AEROPORTO	7.633	727,5
SERRINHA	25.023	171,3
ITAPERY	14.094	245,6
DENDÊ	1.837	230,6

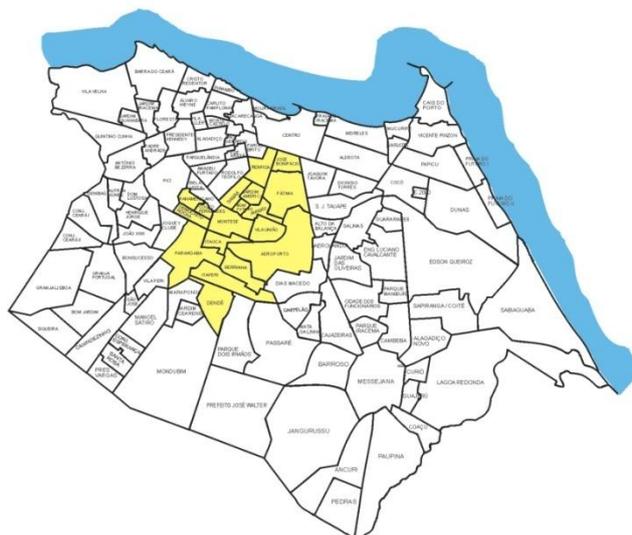


Figura 6 – Secretaria Executiva Regional – Região IV  
Fonte: IPLAM/PMF, 2003.

A **Região IV** apresenta uma renda média por chefe de família de 6.08 salários mínimos. Esta Região apresenta situação social bastante heterogênea. A maioria dos bairros está classificada com IDHMB médio e apenas três deles estão com o IDHM-B mais baixo: Aeroporto (0,422), Couto Fernandes (0,436) e Serrinha (0,444).

## REGIÃO V

BAIRROS	POPULAÇÃO	ÁREA (ha)
GENIBAÚ	23.888	184,4
CONJUNTO CEARÁ I	25.251	216,3
CONJUNTO CEARÁ II	22.372	174,4
GRANJA PORTUGAL	51.386	362,5
GRANJA LISBOA	34.005	619,4
BOM JARDIM	16.675	253,1
SIQUEIRA	4.759	296,8
CANINDEZINHO	12.296	337,5
PARQUE SÃO JOSÉ	11.716	53,8
VILA PERY	19.983	150,6
MARAPONGA	5.730	168,1
MANOEL SÁTIRO	30.778	307,5
CONJ. ESPERANÇA	13.075	110,0
PARQUE SANTA ROSA	8.052	95,0
PARQUE PRES. VARGAS	2.942	141,9
JARDIM CEARENSE	6.996	111,3
MONDUBIM	39.709	1.605,1
PREF. JOSÉ WALTER	29.112	1.307,6

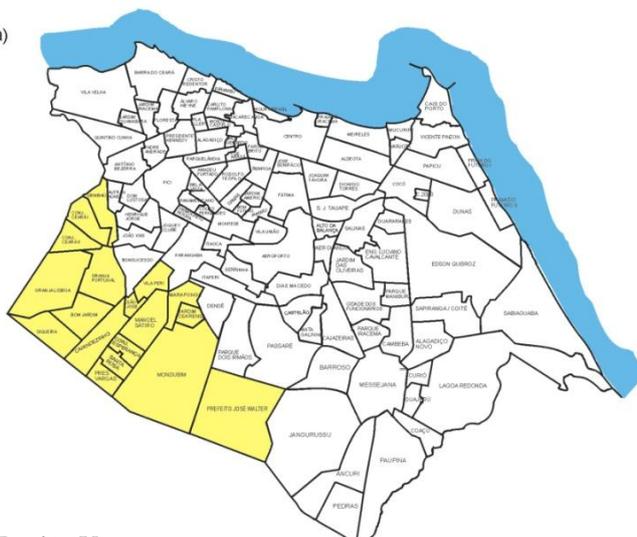
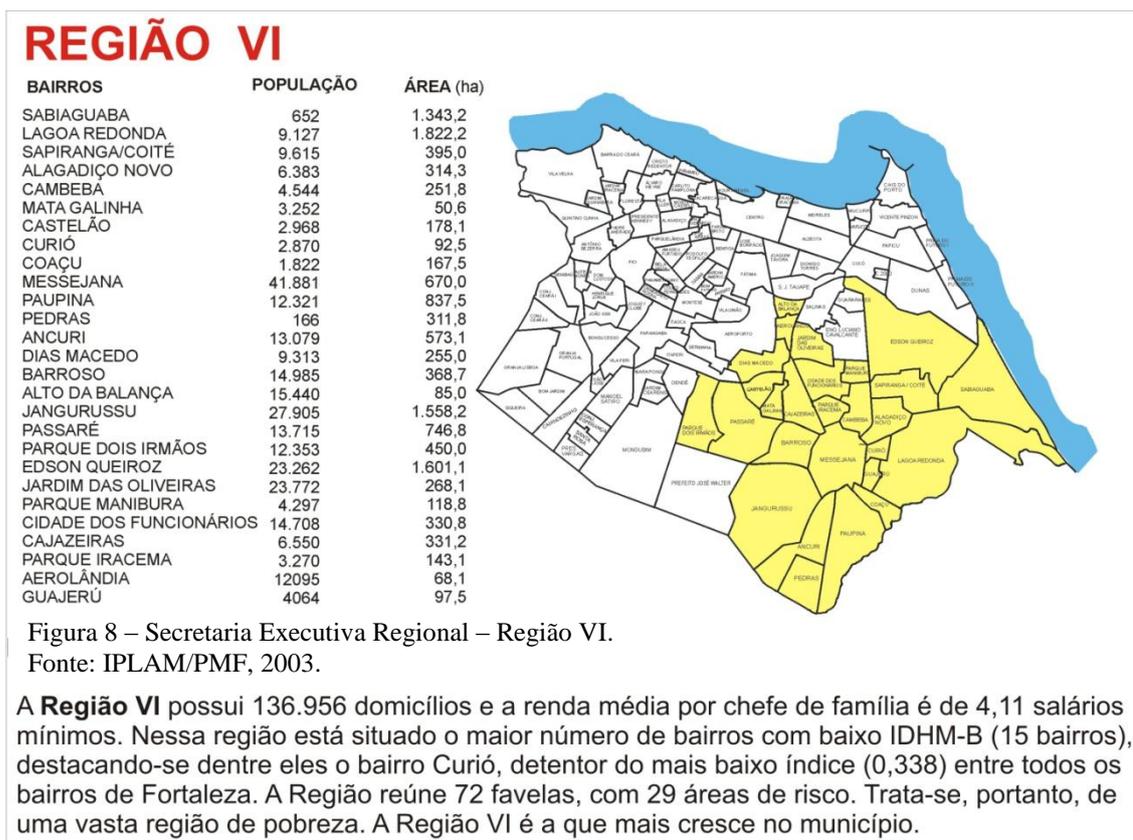


Figura 7 – Secretaria Executiva Regional – Região V  
Fonte: IPLAM/PMF, 2003.

A **Região V** é a mais populosa e a segunda em extensão territorial com 6.346 ha ou 18,94% do território da cidade. Sua população soma 134.549 jovens, sendo 64.707 homens e 69.842 mulheres, densidade demográfica de 75,19 (hab/ha.) e 131.960 domicílios. A renda média por chefe de família é de 2,78 salários mínimos. A região concentra 40 favelas, principalmente nos bairros com baixo IDHM-B, como: Bom Jardim (0,403), Canindezinho (0,404), Genibaú (0,378), Granja Lisboa (0,404), Granja Portugal (0,394), Mondubim (0,439), Parque Presidente Vargas (0,377) Parque Santa Rosa (0,438), Parque São José (0,429) e Siqueira (0,377).



As migrações nos períodos das secas no interior, com a fuga para a cidade, em busca por melhores condições de vida, em Fortaleza, aceleraram o processo de periferação da cidade e a consequente reprodução de espaços urbanos. Os moradores de rua, indivíduos que perderam os vínculos com a família e com as instituições sociais de modo geral, são um segmento que cresce em Fortaleza. A Região II concentra o maior número de moradores de rua, sendo o Centro da cidade e a Av. Beira-Mar os espaços preferidos por essa população, por oferecerem maiores condições de sobrevivência alternativa.

Por outro lado, o processo de industrialização do Nordeste contribuiu para o crescimento urbano de Fortaleza, com a concentração no polo têxtil, no de confecções e no coureiro-calçadista. O turismo de lazer, incentivado e apoiado por entidades internacionais, também contribuiu para o desenvolvimento, embora ainda se constata o aumento da pobreza e violência urbana. O turismo de exploração sexual tem se tornado um problema recorrente com destaque na mídia local e nacional.

Dentro dessa lógica capitalista, que traria uma melhor qualidade de vida ao cidadão, o que realmente interessa é viabilizar economicamente os novos

empreendimentos. Para tanto, as atividades capitalistas agem como determinantes na configuração dos espaços, impondo aos habitantes, sobretudo nas periferias, seus objetivos, seus interesses.

Sousa (1998) faz uma reclamação muito pertinente no que diz respeito à negligência para com a importância espacial nas ciências sociais. E para tanto investiga os orçamentos participativos e sua espacialidade, pois entende que “as relações sociais não operam em um vazio; concretamente, ao mesmo tempo em que produzem espaços, as relações são condicionadas por esse mesmo espaço” (1998, p. 2).

Esse autor considera que o OP privilegia a divisão espacial na organização do processo, em que o Município é dividido em setores geográficos, os quais são os recortes espaciais que servem de referência para mobilização, eleição de prioridades e escolhas dos representantes (conselheiros e delegados). Esses recortes empoderam, definem fronteiras e territórios e orientam a sua participação.

Sem dúvida, esses argumentos procedem, posto que, na organização do OP, a dimensão espacial é privilegiada com a divisão do Município em regiões que, por sua vez, são referências para mobilização, escolha de prioridades e participação. Enfim definem territórios.

### **2.3. A Situação Institucional do Município de Fortaleza**

Como se estrutura a Prefeitura Municipal de Fortaleza? Quais os principais dispositivos e instrumentos institucionais para que o poder público local possa implantar um planejamento e uma gestão participativa? Este item busca responder a essas questões, que em regra são essenciais para o entendimento do orçamento participativo.

Na administração municipal de Fortaleza, o prefeito é auxiliado pelo vice-prefeito, secretários municipais, presidente e superintendente de órgãos da administração direta e indireta, procuradoria, chefe de gabinete do prefeito e o assessor chefe da Controladoria Geral do Município (FORTALEZA, 2001). A estrutura administrativa da Prefeitura de Fortaleza é composta por órgãos da administração direta, órgãos colegiados, órgãos da administração indireta e os fundos especiais.

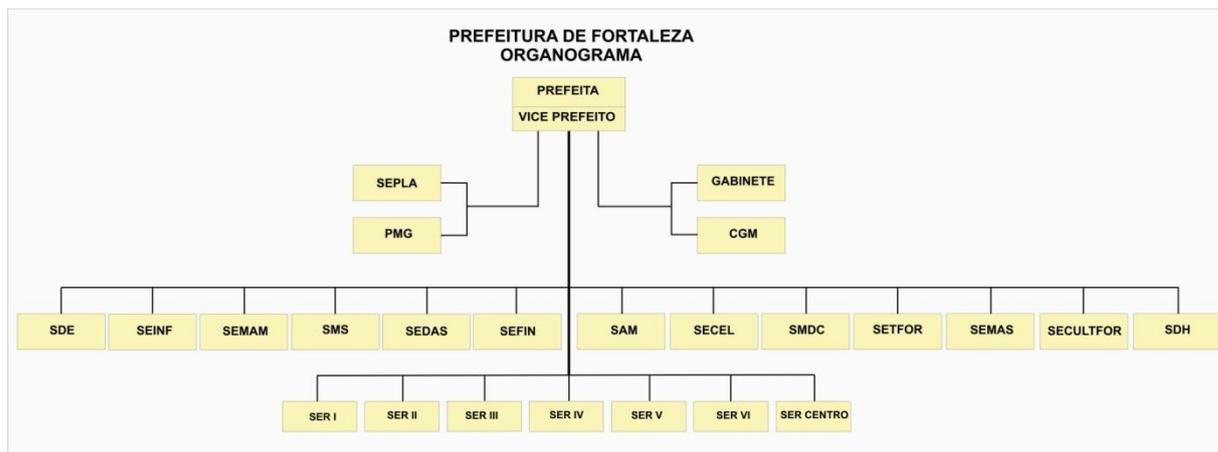


Figura 9 – Organograma da Prefeitura de Fortaleza 2005-2008.  
Fonte: PMF.

A estrutura organizacional vigente na Prefeitura Municipal de Fortaleza adota um modelo de relacionamento em que o novo enfoque da descentralização administrativa territorial propõe a ideia da participação popular como expressão de uma sociedade e de um Estado local. Desse modo, Inojosa (1998) entende que a lógica intersetorial se apresenta como mais permeável à participação do cidadão, já que as suas necessidades se apresentam no mundo real intrinsecamente interligadas, contribuindo para reformulação da relação Estado-Sociedade.

Essa estratégia participativa é uma das dimensões de análise organizacional concebidas por Souza (2006),<sup>7</sup> como característica do modelo de gestão gerencialista, porém é pertinente salientar que ainda permeia traços dos modelos de gestão patrimonialista e burocrática.<sup>8</sup>

A estrutura básica da Prefeitura Municipal de Fortaleza é composta por 18 órgãos da administração direta, dirigidas por secretários, e 14 órgãos da administração indireta, composta por empresas públicas, autarquias, fundações e sociedade de economia mista, vinculadas à Secretaria Municipal, em cuja área de competência estiverem enquadradas as suas finalidades. Os órgãos colegiados são considerados atípicos, sem personalidade jurídica, podendo reverterem-se em formas de conselhos municipais,

<sup>7</sup> Souza (2006) considera quatro dimensões analíticas a fim de facilitar a compreensão dos modelos de gestão: estrutura, estratégia, relação com o ambiente e política nos modelos de gestão pública: patrimonialista, burocrática e gerencialista.

<sup>8</sup> A autora se posiciona em relação ao modelo de gestão praticado pela Prefeitura Municipal de Fortaleza, por ser especialista na área de modernização administrativa e haver participado do redesenho da estrutura organizacional, como consultora interna, sob a coordenação da FGV.

comissões e comitês. Por outro lado, os Fundos Especiais são destinados à execução de programas especiais em setores da administração pública, tais como saúde, educação, assistência e outros.

Observa-se, ao longo da história, que as organizações públicas, de maneira geral, buscaram e ainda buscam constantemente reformas administrativas para modernizarem-se e melhorarem a eficiência e a qualidade dos seus serviços.

Uma das principais inovações na estrutura da Prefeitura Municipal de Fortaleza foi a criação de seis Secretarias Executivas Regionais – SER, encarregadas de prestar os serviços públicos municipais em cada uma das regiões administrativas. A outra foi a concepção das Comissões Intersetoriais com a finalidade de coordenar a gestão do trabalho entre o local e os territórios. A descentralização muda a lógica da gestão das políticas públicas, como um novo arcabouço de regras institucionais e com a definição mais precisa de responsabilidades, competências e distribuição de recursos entre as diferentes regiões.

As Secretarias Executivas Regionais são órgãos da administração direta com uma particularidade: prestam serviços municipais e executam, no âmbito de suas respectivas jurisdições, as políticas públicas, enquanto a Secretaria de Administração, a de Finanças, a de Planejamento e a Procuradoria Geral do Município assessoram o prefeito nas atividades meio ou instrumentais.

Além da estrutura administrativa, a Prefeitura Municipal de Fortaleza conta com outros dispositivos constitucionais e institucionais para consolidar a prática de gestão democrática: a Lei Orgânica do Município, o Plano Diretor Participativo, o Orçamento Participativo e os Conselhos Municipais de Políticas Públicas. Cumpre-se, assim, o que estabelece a Constituição Federal de 1988, quando trata a Política de Desenvolvimento Urbano como objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar dos moradores.

Em maio de 2005, logo nos primeiros meses de sua gestão, a Prefeita Luizianne Lins propõe a revisão do plano diretor de Fortaleza através de uma metodologia participativa. Este evento definirá e consolidará uma série de instrumentos de gestão democrática bem como a concepção de um sistema municipal de planejamento e gestão urbana (figuras 11 e 12). No entanto, é preciso reconhecer que nem todos os instrumentos de gestão democrática foram ainda efetivamente consolidados. Aguardam-se outros estudos e pesquisas para se ter uma melhor compreensão de tais mecanismos.

## INSTRUMENTOS DE GESTÃO PARTICIPATIVA

### Conselhos:

- ✦ HABITAÇÃO POPULAR
- ✦ DESENVOLVIMENTO URBANO
- ✦ MEIO AMBIENTE
- ✦ DEFESA CIVIL
- ✦ TRANSPORTES URBANOS
- ✦ CADA OPERAÇÃO CONSORCIADA
- ✦ CADA ZEIS 1 E 2

### Plano Diretor:

- ✦ DRENAGEM
- ✦ MOBILIDADE URBANA
- ✦ TURISMO
- ✦ TERRAS PÚBLICAS
- ✦ ZONAS ESPECIAIS

### Núcleos e Câmaras:

- ✦ NÚCLEOS COMUNITÁRIOS DE DEFESA CIVIL
- ✦ CAMARAS TÉCNICAS DO CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO URBANO
- ✦ CAMARA DO PATRIMONIO HISTÓRICO, CULTURAL, ARTÍSTICO E PAISAGÍSTICO ZONAS ESPECIAIS

### Fundos:

- ✦ DESENVOLVIMENTO URBANO
- ✦ MEIO AMBIENTE
- ✦ TERRAS
- ✦ HABITAÇÃO POPULAR

### Sistemas:

- ✦ INFORMAÇÕES MUNICIPAIS
- ✦ MEIO AMBIENTE
- ✦ PLANEJAMENTO
- ✦ INFORMAÇÕES EDUCACIONAIS
- ✦ FISCALIZAÇÃO INTEGRADA
- ✦ INFORMAÇÕES GEOGRÁFICAS
- ✦ ÁREAS VERDES
- ✦ SANEAMENTO AMBIENTAL
- ✦ INFORMAÇÕES TURÍSTICAS
- ✦ UNIDADES DE CONSERVAÇÃO
- ✦ PLANEJAMENTO URBANO, GESTÃO E PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA E DESENVOLVIMENTO URBANO



Figura 10 – Instrumentos de Gestão Participativa.  
Fonte: PDP/PMF, 2009.

## Sistema Municipal de Planejamento e Gestão Urbana

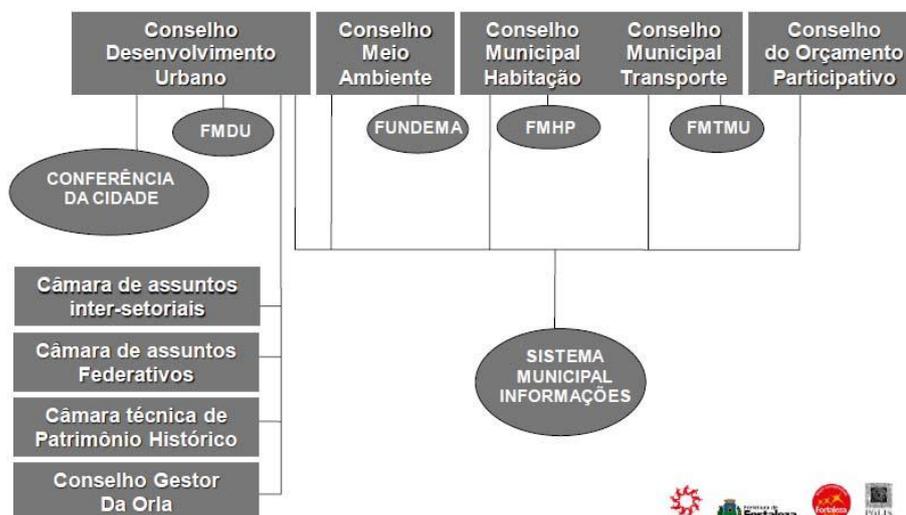


Figura 11 – Sistema Municipal de Planejamento e Gestão Urbana.  
Fonte: PDP/PMF, 2009.

Criar instrumentos formais não basta. É necessário que a Prefeitura cumpra com os mandatos legais que lhe são impostos, criando, articulando e concretizando possibilidades de uma gestão pública democrática. E, por sua vez, é fundamental a participação do cidadão, a fim de não contentar-se, somente em ser mero espectador, para tornar-se agente ativo no processo decisório das políticas públicas.

Conforme demonstrado na figura 11, a Prefeitura apresenta um leque de instrumentos de gestão participativa, como conselhos, plano diretor, núcleos e câmaras, fundos e sistemas, que, se dialogarem entre si, as possibilidades de um planejamento integrado serão bem maiores, pela lógica.

Embora haja críticas na maneira impositiva do processo de criação dos conselhos, bem como da dinâmica de seu funcionamento, isso não significa que estes espaços públicos, uma vez existentes, não possam ser ocupados e dinamizados pela sociedade civil. Os Conselhos Municipais são espaços públicos concebidos para possibilitar que os interesses coletivos da sociedade integrem a agenda pública, com a efetiva participação na gestão das políticas públicas (formalização, implementação e avaliação) constituindo-se, assim, um espaço de construção da cidadania.

O Conselho do Orçamento Participativo – COP assume uma dimensão significativa, pelo fato de não haver a obrigatoriedade de sua criação e por tratar dos recursos que viabilizam as demandas da sociedade e dos programas de governo. Desse modo, o presente trabalho investiga os limites e as potencialidades do COP na efetivação da participação popular.

Capítulo **3**  
**Orçamento Participativo**

*Este capítulo é dedicado ao Orçamento Participativo. Em primeiro lugar, busca-se compreender o marco institucional e jurídico do orçamento público municipal, um instrumento capaz de orientar as decisões que devem ser tomadas no sentido de alcançar os objetivos de governo em um determinado período. Em seguida, busca-se apresentar resumidamente a experiência brasileira sobre o orçamento participativo, com destaque para o OP de Porto Alegre. O capítulo se encerra com a análise do desenho institucional e da dinâmica de organização do orçamento participativo em Fortaleza. Depreende-se deste capítulo que o Orçamento Participativo não é um conceito que se encontra exaurido, ao contrário, pois sofre contínuas adaptações às peculiaridades de cada região ou município, sendo este o caso de Fortaleza.*

### 3.1. Orçamento Público – Noções Gerais

Na prática, o *Orçamento Público* é um instrumento que contempla a previsão das receitas e sua respectiva alocação pelo Estado com fundamento constitucional e legislação ordinária. Quanto a sua origem, há divergências quanto às características mínimas de um orçamento<sup>9</sup>. No Brasil, com a vinda da família real, foi instituído o primeiro orçamento para todo o Império Nacional, em 15 de dezembro de 1830, contemplando as atividades fiscalizadoras do Tesouro (BULGARIN *et al.*, 2008, p. 58).

Baleeiro estabelece uma definição de orçamento público:

Nos Estados democráticos, o orçamento é considerado o ato pelo qual o Poder Legislativo prevê e autoriza ao Poder Executivo, por certo período e em pormenor, as despesas destinadas ao funcionamento dos serviços públicos e outros fins adotados pela política econômica ou geral do país, assim como a arrecadação das receitas já criadas em lei. (BALEEIRO, 1998, p. 411).

A Constituição Federal, ao tratar da obrigação do Poder Executivo de planejar suas ações e elaborar planos, destaca entre estes, os seguintes:

- 1) Plano Plurianual (art. 165);
- 2) Plano Diretor para Cidade de mais de 20 mil habitantes (art. 182);
- 3) Plano de Governo (art. 84).

---

<sup>9</sup> Razão pela qual se optou pela versão de Baleeiro, que registra a presença nas cortes espanholas dos “Conselhos de Nobres e Sacerdotes que assistiam o monarca em certas resoluções importantes de interesse coletivo, por volta dos séculos XI e XII, cuja manifestação se materializa através da cobrança de um tributo extraordinário com o destinatário do pagamento” (BALEEIRO, 1998, p. 412).

Dos instrumentos que regulam a vida orçamentária do Estado, têm relevância a Lei 4.320/64 que trata da padronização dos orçamentos, estabelece a classificação funcional – programática, com vigência até hoje; o Decreto Lei nº 200 de 25/02/67, a Lei Complementar nº101 de 04/05/2000, intitulada Lei de Responsabilidade Fiscal que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e, finalmente, a Constituição Federal de 1988 que inovou a questão das finanças públicas, em especial, para o orçamento, com a previsão dos Planos Plurianuais (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias-LDO, da Lei Orçamentária Anual-LOA (BRASIL, 1988).

O processo orçamentário pode ser dividido em três fases e sua elaboração é de responsabilidade do Executivo com uso dos instrumentos que estruturam o sistema orçamentário:

1. O Plano Plurianual (PPA) constitui-se no instrumento de planejamento de médio prazo e foi criado com o objetivo de assegurar coerência e continuidade das ações do governo e tem vigência entre o segundo ano de um governo e o primeiro ano do governo seguinte;
2. A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) tem como objetivo fazer a ligação entre o PPA e a LOA, ou seja, fixa as regras e os procedimentos para a LOA;
3. A Lei Orçamentária Anual (LOA) tem por função estimar a receita e prover gastos anuais de forma detalhada e compreende três orçamentos distintos: o orçamento fiscal, o de investimento e o da seguridade social.

A proposta orçamentária é enviada à Câmara Municipal, principal *locus* de decisão a respeito do orçamento. Sanches (1995) e Pereira (1999) acreditam que não existem, atualmente, os instrumentos para a fiscalização do cumprimento dos programas inseridos no orçamento e tampouco para a avaliação de sua eficácia. Sem dúvida, essas iniciativas trariam um novo debate sobre o orçamento, sem contar que, ao tornarem o processo democrático e transparente, provavelmente melhorariam a qualidade das decisões tomadas neste âmbito.

A execução das ações previstas no orçamento municipal e a fiscalização efetiva do seu cumprimento e do emprego das verbas públicas são institucionalmente previstas pela Câmara Municipal, pelo Tribunal de Contas do Município e pela própria população a

fim de garantir que, nos casos de irregularidade, sejam aplicadas as penas de responsabilidade para com o dinheiro público previstas em lei.

Em verdade, o orçamento público é revestido de uma burocracia, em que o administrador público centraliza as informações que subsidiam a peça orçamentária, tornando inacessível ao cidadão a participação nas decisões. Os poderes Executivo e Legislativo fizeram do orçamento um instrumento de trocas, não contemplando um Estado democrático e de bem-estar, conforme comentário de Santos:

Em uma sociedade comandada por uma forte tradição autoritária e patrimonialista, como é o caso do Brasil, o orçamento público tem sido menos a expressão do controle político do que a expressão de sua ausência. Critérios tecnoburocráticos prevalecem na definição do orçamento, critério suficiente vago para permitir a privatização clientelista das decisões públicas que dizem respeito à distribuição de recursos. Uma vez que o jogo político clientelista e seus mecanismos de troca de favores controlam a implantação do orçamento, este revela-se uma ficção, uma prova chocante da discrepância entre o enquadramento institucional formal e as práticas do Estado (SANTOS, 2002, p. 465).

No Brasil, existe uma crença generalizada de que o orçamento da União é produto de negociações políticas que visam garantir especialmente para os deputados, a realização de obras nos redutos eleitorais, ou que atende interesses privados específicos. Os recursos disponíveis seriam alocados segundo uma lógica perversa, resultando em dificuldades para realizar ajuste fiscal e políticas públicas efetivas (GEDDES, 1994; LOUREIRO; ABRUCIO, 1999).

Diante desse cenário, os diversos tipos de orçamento experienciados, como o adotado no Brasil, ainda não atendem às necessidades da sociedade, não equacionando o desafio do balanceamento entre atividades públicas governamentais e o financiamento dessas atividades. Há necessidade de maior transparência, participação, controle e acompanhamento pela sociedade, definição de parâmetros e indicadores físicos para melhor avaliação dos programas de governo e o uso de análise econômica para fundamentar premissas no processo orçamentário.

É preciso considerar, no entanto, que a Constituição Brasileira de 1988, tem como característica principal, a “abertura para a participação social e para o pluralismo dos interesses” (TORRES, 2000, p. 6). Essa abertura de consulta, participação direta da comunidade, vem acontecendo através de iniciativas como o Plano Diretor Participativo-PDP e o Orçamento Participativo – OP, em algumas cidades do País.

O OP é uma das modalidades de participação popular que se consolida na vida política brasileira, contrapondo-se ao orçamento tradicional, elaborado de forma inacessível, pois a orientação é puramente técnica, sem envolver a comunidade nas decisões públicas e, principalmente, na distribuição da renda obtida e gerenciada pelo Estado.

Azevedo (2003) atribui ao OP um modelo de partilha de poder que seria um método de criação de institucionalizações democráticas orientadas no sentido de deliberar, por acordo e por compromisso. O procedimento adotado, para democratizar as relações entre o Estado e a comunidade, são as assembleias regionais e do COP.

A metodologia adotada no OP pode delimitar os objetos de deliberação popular. Muitas vezes a delimitação se dá apenas na discussão das despesas ou dos recursos de receitas e despesas. Na maioria das vezes, o Executivo divide, com a população numa espécie de cogestão, as decisões sobre os investimentos públicos, mas sempre precedidos de acordos formais que não são consagrados em lei.

No Brasil, estão sendo idealizados os conselhos populares de acompanhamento do orçamento, que é uma forma de pressão da sociedade para que o administrador público realize seus gastos com maior transparência e com eficiência, porém é preciso ir mais fundo na compreensão dessas tendências como forma de qualificar não apenas os processos participativos em curso, mas o impacto que representam no que se refere à qualidade da democracia.

### **3.2. Orçamento Participativo: a Experiência Brasileira**

A participação, em nossos dias, tem assumido o caráter de princípio inovador dos modelos de gestão pública, com múltiplas experiências a nível local. Trata-se, evidentemente, daquela participação popular que tem, como marco, os movimentos sociais reivindicadores de maior participação política, em face da crescente insatisfação com a representação política clássica.

Nesta perspectiva, um dos modelos mais promissores de gestão participativa tem sido o “orçamento participativo”, um mecanismo governamental, utilizado por prefeituras municipais, que permite aos cidadãos influenciarem os orçamentos públicos, ou

decidirem através de processos de participação cidadã. Esses processos costumam contar com assembleias abertas e periódicas e etapas de negociação direta com o governo. Os canais ou espaços utilizados, com maior frequência, são os fóruns, as assembleias populares e os conselhos.

Pensar o *Orçamento Participativo* na perspectiva da participação popular significa a quebra do paradigma “o povo não tem capacidade para decidir” (BENEVIDES, 1998). Essa crença está fundamentada em pensadores como Joseph Schumpeter na obra *Capitalismo, Socialismo e Democracia*. Para esse autor, não é possível que o povo governe, devido à irracionalidade das massas. Somente as elites estariam aptas a governar, porque não se deixariam levar por preconceitos e influências. O cidadão comum seria um indivíduo inapto a assumir a decisão política. Com isso, a participação do povo, além do voto, desestabilizaria o sistema político e a sociedade, levando à apatia política. O voto não é para tomada de decisões, mas tão somente para autorizar a elite. As decisões políticas são tomadas pela elite que vence a competição política através da maior quantidade de votos do povo. Em outras palavras, os racionalmente mais capazes que emergem do processo democrático, destacando-se dos demais concorrentes e detendo o processo decisório (SCHUMPETER, 1984).

É a partir desses argumentos que Santos e Avritzer (2003) propõem um caminho contra-hegemônico no debate sobre a democracia, considerando que essas questões não respondidas remetem ao debate entre democracia representativa e participativa. Nesse sentido, definem o procedimentalismo de Habermas que faz da esfera pública um espaço no qual os indivíduos podem problematizar publicamente uma condição de desigualdade na esfera privada. Esse procedimentalismo estaria presente na experiência do OP através das assembleias e do COP (SANTOS; AVRITZER, 2003).

Avritzer (2003) e Boaventura de Sousa Santos (2002) afirmam que o OP é uma forma efetiva de combinação entre os elementos das democracias participativas e representativas, conseguindo articular o mandato representativo com formas efetivas de deliberação em nível local (AVRITZER, 2005; SANTOS, 2002).

Retomando a discussão com Schumpeter (1984), sobre a incapacidade das pessoas comuns, ao cidadão típico na vida política, como explicar os atos praticados por nossos homens públicos cujas atividades repercutem diretamente na queda do desempenho da qualidade na dimensão institucional e de eficiência política? Desde 2002, o Índice de

Desarrollo Democrático da América Latina – IDD-Lat<sup>10</sup> registra “*reinteradas denuncias de corrupción a miembros del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo*” (STIFTUNG, 2008, p. 27). Essas práticas ilícitas comprometem a credibilidade de nossos governantes e demanda maior participação política da sociedade.

As iniciativas de participação social estão presentes na história da política brasileira, merecendo destaque as décadas de 70 e 80, pela mobilização e organização da sociedade civil por meio de novos movimentos urbanos marcados pela luta por novos direitos através da ação coletiva que cria novos valores para a sociedade (SCHERENWARREN, 1987).

Especificamente, o orçamento participativo teve origem no Conselho Popular do Município de Vila Velha, Espírito Santo, em 1985, constituindo-se na primeira experiência de participação popular nas discussões e demandas do orçamento público (CARMO; FELGUEIRAS, 2000). Desde então, a experiência dos OPs intensificou-se no país, com destaque para as experiências de Porto Alegre e Belo Horizonte, através das quais foram definidas as políticas públicas e os recursos necessários para sua realização. Neste processo, a dinâmica democrática implicou na participação da sociedade civil nas decisões e nas ações do poder público através dos conselhos institucionalizados para deliberação coletiva.

O caso de Porto Alegre é, no entanto, aquele que mais se destaca, pois resultou em uma das políticas centrais do município, uma experiência amadurecida em mais de uma década, tendo início após as eleições de 1988, e caracteriza-se pela participação direta da população no orçamento municipal, com destaque para indicação das prioridades para alocação de recursos e investimentos.

Belo Horizonte (1993) adota a estrutura básica do OP de Porto Alegre, ou seja, a cidade foi dividida em regiões. O ciclo do OP contempla as rodadas e o fórum municipal. O Conselho assume a forma de comissão-Comforça, com a mesma prerrogativa do COP (MARTIN, 2007).

No aprimoramento constante do programa, Belo Horizonte concebeu um Índice de Qualidade de Vida Urbana-IQVU, que mede a oferta dos equipamentos e serviços.

---

<sup>10</sup> O indicador, que mede a qualidade institucional e a eficiência política dos países da América Latina, considera na pontuação: “en el Índice de Percepción de la corrupción; Participación de los partidos políticos en el Legislativo; Accountability (Legal, Política y Social); Indicador de desestabilización y crisis de Gobierno” (STIFTUNG, 2008, p. 11).

Avançou também na articulação do OP com os Planos Globais Específicos incorporados pelo Plano Diretor, o OP Habitação e o Plano Municipal de Saneamento.

Em um artigo escrito em 2001, Celina Souza sintetizou e debateu as principais possibilidades e limites do orçamento participativo em Porto Alegre e Belo Horizonte, buscando correlacionar a experiência do OP com a construção de instituições democráticas e da cidadania e com a perspectiva do autogoverno local. A pesquisadora destaca que sejam quais forem os méritos e os problemas dessa experiência, é importante realçar que não existe um modelo de OP, mas sim várias experiências que adquiriram contornos diversificados. O maior risco do OP talvez esteja na busca de copiá-lo, tendo em vista sua alta aceitação e visibilidade em cidades que fizeram dele sua marca registrada.

A força do OP em Porto Alegre e em Belo Horizonte parece estar na sua capacidade de inserir pessoas e comunidades historicamente marginalizadas no processo político-decisório formal. Ao fazer com que esses cidadãos passem a ter o direito de decidir  $\frac{3}{4}$  e não apenas de ser ouvidos  $\frac{3}{4}$  é possível que se esteja gerando um impacto de mais longo prazo na extremamente assimétrica correlação de forças no Brasil. Mas pode-se estar também abalando o frágil equilíbrio entre o executivo e o legislativo locais, com conseqüências para o sistema representativo formal (SOUZA, 2001).

Tabela 3 – Síntese das principais vantagens e problemas do OP.

<b>SÍNTESE DAS PRINCIPAIS VANTAGENS E PROBLEMAS DO OP de acordo com a Literatura Seleccionada Porto Alegre e Belo Horizonte</b>	
Vantagens	Problemas
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Torna a democracia representativa aberta à participação mais ativa de segmentos da sociedade civil.</li> <li>• Reduz clientelismo populismo, patrimonialismo e autoritarismo, mudando a cultura política e aumentando a transparência.</li> <li>• Estimula o associativismo.</li> <li>• Facilita o processo de aprendizado sobre melhor e mais ativa cidadania.</li> <li>• Desloca prioridades dos segmentos para beneficiar a maioria da população (os pobres); paralelamente, tenta abrir canais de participação a outras classes sociais.</li> <li>• Permite equilibrar bandeiras ideológicas voltadas para a delegação de poder aos cidadãos com respostas pragmáticas que atendam a suas demandas.</li> <li>• Estabelece uma organização que pode sobreviver a mudanças de governo.</li> <li>• Estimula os participantes a trocar visões individualistas por solidárias e a ver os problemas da cidade de forma coletiva.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A interação com o governo coloca em risco a independência dos movimentos comunitários.</li> <li>• Formas de clientelismo ainda sobrevivem.</li> <li>• A sociedade civil ainda está em formação.</li> <li>• Limitações financeiras e de recursos para o OP, reduzindo a abrangência dos programas. As comunidades tendem a parar de participar quando as demandas são atendidas.</li> <li>• Persistem dificuldades para aumentar a participação: os jovens, as classes médias e os pobres são sub-representados.</li> <li>• Lentidão na execução dos programas, frustrando os participantes.</li> <li>• Clivagens entre o PT e o executivo.</li> <li>• Risco de reificação do movimento popular, tornando difícil a separação clara entre seu papel e o do governo.</li> <li>• Decisões fragmentadas e demandas de curto prazo podem prejudicar o planejamento urbano e projetos de longo prazo.</li> <li>• Supremacia dos movimentos sociais e do executivo sobre o legislativo na questão de alocação de recursos.</li> </ul>

Fonte: Estudo realizado por SOUZA (2001).

Fedozzi (2001) realizou uma pesquisa tendo como objeto o modelo do orçamento participativo de Porto Alegre e para tal estabeleceu, como referência para a investigação, a legitimidade do poder expresso por Weber e as contribuições de FAORO (2001) no trato do Estado patrimonialista-estamental-burocrático sobre a Nação, e por

HOLANDA (1993), no argumento da cordialidade como obstáculo à impessoalidade da ordem moderna.

A história sóciopolítica do Brasil é caracterizada pela dominação tradicional, em que as relações sociais são pautadas pelo mando e pela obediência. Para Weber, a substituição pela dominação legal pressupõe que a administração muda somente de acordo com a legislação, inibindo os motivos pessoais e influências sentimentais de qualquer espécie, de modo estritamente formal. Fedozzi acredita que esses tipos de dominação interferem na formação da cidadania, e que a permuta do tipo tradicional pelo legal assegura o exercício do poder impessoal e em conformidade com as leis.

Para Faoro (2001), a dominação patrimonial torna o indivíduo dependente do poder que lhe dita a conduta. Isso gera autocracia que, por sua vez, dá origem não a uma sociedade autônoma, mas dependente de um poder de autoridade, nascendo daí a proposição já comprovada de que não é a sociedade civil a base da sociedade, mas uma ordem política em que os indivíduos ou são governantes ou são governados. Nesse caso, o soberano e seus quadros administrativos são os controladores dos recursos econômicos e militares do seu domínio e também do seu patrimônio. O Brasil herdou o patrimonialismo português em que há presença efetiva do Capitalismo e do Liberalismo. Os tons patrimoniais impõem à sociedade uma orientação de cima para baixo não admitindo que se determine de dentro para fora, de baixo para cima. Portanto, o patrimonialismo gera a autocracia, especialmente a autocracia autoritária.

No trato da cordialidade, Holanda (1993) atribui à cultura da personalidade o obstáculo para qualquer forma de associação que tenha por base os interesses. A possibilidade de união se dá muito mais através dos sentimentos, e são estes que forjam o único tipo de disciplina possível nessa situação: a obediência cega. Esta, à medida que não se estrutura sobre qualquer tipo de contrato ou lealdade tradicional, é a única que pode existir num ambiente cujo emocional é intenso, e onde o exercício constante da força apresenta-se como necessidade. Impera a ordenação pessoal:

A escolha dos homens que irão exercer funções públicas faz-se de acordo com a confiança pessoal que mereçam os candidatos, e muito menos de acordo com as suas capacidades próprias. Falta a tudo a ordenação impessoal que caracteriza a vida no Estado burocrático (HOLANDA, 1993, p. 146).

Para Fedozzi (2001), o viés patrimonialista e o “jeitinho brasileiro” que permeiam as relações sociais e políticas do Estado Brasileiro são obstáculos à estruturação

da cidadania, pois são fundamentados nas relações e no poder pessoal e patrimonial, potencializam a prevalência da não-cidadania e assevera que o efetivo exercício da cidadania implica reverter as condições políticas institucionais para a prática impessoal do poder, a separação entre as esferas públicas e privadas e o respeito ao contrato social, para articular as mudanças institucionais e a criação de práticas democráticas por parte dos atores sociais.

Para combater essas práticas, ainda vigentes em nosso Estado, foi estabelecida uma nova dinâmica de funcionamento do OP de Porto Alegre, fundada em uma estrutura e em um processo de participação comunitária, através de três princípios básicos:

- a) Regras universais de participação em instâncias institucionais e regulares de funcionamento;
- b) Um método objetivo de definição dos recursos para investimento, que perfazem um ciclo anual de atividade pública de orçamentação do Município;
- c) Um processo decisório descentralizado tendo por base a divisão da cidade em 16 regiões orçamentárias (FEDOZZI, 2001, p. 103).

Avritzer (2008), ao iniciar uma pesquisa sobre orçamento participativo, considerou duas questões para nortear suas investigações: a) O OP é uma experiência exitosa no fortalecimento da democracia; b) Por que sua expansão para outras regiões é dificultada? Para responder a estas questões, ele estabeleceu quatro variáveis que têm representatividade no OP, como a vontade política, a densidade associativa, os elementos de desenho institucional e a capacidade administrativa e financeira para implantar as propostas. Os resultados demonstraram diferentes tipologias de aprofundamento da democracia nas várias cidades envolvidas, considerando as variáveis estabelecidas:

- O OP não é capaz de alterar a forma hegemônica de articulação entre representação e participação;
- O OP acentua alguns elementos deliberativos a nível local, mas não consegue alterar os elementos da cultura e da infra-estrutura; [...]
- O OP acentua elementos deliberativos e participativos na cultura política estabelecendo uma sinergia democratizante com os setores organizados da sociedade; [...]
- O OP tem acentuado os elementos deliberativos de política estadual em uma situação de elevado conflito político (AVRITZER, 2008, p. 46-48).

O Orçamento Participativo tem sido visto tanto na literatura nacional, quanto na estrangeira, como exemplo de instrumento de boa governança urbana, como se pode perceber nos excertos destacados a seguir. Além de Fedozzi (2001) e Avritzer (2008) acrescentem-se, Ribeiro e Grazia (2003), Souza (2001, 2003) e Teixeira (2001).

Na concepção de Celina Souza é exatamente na divisão de poderes que se instaura a democratização da relação do Estado com a sociedade em que acontece a riqueza do OP:

O Orçamento Participativo pavimenta o terreno para que se rompam os pressupostos de funcionamento da democracia representativa [...] os quais não passam de pressupostos ideológicos ao encobrirem diversos problemas e atuarem com peças legitimatórias da arrogância tecnocrática e da separação estrutural entre dirigentes e dirigidos (SOUZA, 2003, p. 348).

O Orçamento Participativo pode vir a ser transformado em um processo chave de tomada de decisão, conforme Celso Teixeira.

As experiências de OP têm demonstrado sua eficácia e não só em termos de inversão de prioridade na aplicação de recursos, mas na construção de uma cultura que responsabiliza o cidadão pelo controle dos atos e das políticas do Estado, em que se amplia a participação da sociedade civil no controle e tomada de decisão do poder, construindo-se uma esfera pública não-estatal (TEIXEIRA, 2001, p. 166).

Não há um modelo único de OP pelo fato de cada região ter sua história e suas características próprias. Neste sentido, a atuação do OP está voltada para os conselhos e fóruns com formatos e operacionalização diversos, razão pela qual Ribeiro e Grazia consideram

[...] a experiência referida ao OP é uma inovação político-administrativa que resiste a qualquer tentativa de estabelecer uma única metodologia como correta e/ou adequada, o que não significa dizer que as condições necessárias à participação social e à democratização da gestão municipal não possam ser reconhecidas, difundidas e exigidas em cada caso concreto (RIBEIRO; GRAZIA, 2003, p. 32).

Embora não haja um modelo único de OP, do ponto de vista metodológico, as experiências assumem características comuns que permitem identificar um modelo geral de processo. As semelhanças poderiam ser explicadas pelo fato de Porto Alegre ter sido a referência para as demais experiências, servindo como ponto de partida e inspiração. Para constatação dessa possibilidade, basta observar a semelhança na metodologia de Belo Horizonte (1993), Rio de Janeiro (2000), Rio Claro em Minas Gerais (2006) e Fortaleza (2005).

Uma dimensão importante na participação popular diz respeito ao uso dos espaços públicos institucionalizados, esfera de ressignificação de múltiplos interesses e diferentes atores, no aprendizado do significado do coletivo e no exercício cotidiano da

cidadania. A institucionalização de uma “esfera pública”<sup>11</sup> fundada nos princípios básicos da participação popular constitui uma “lógica contratual favorável à diferenciação entre o ‘público’ e o ‘privado’ e, portanto, contrária às práticas clientelistas que caracterizam o exercício patrimonialista do poder” (FEDOZZI, 2001, p. 188).

Na verdade, o combate às práticas clientelistas é suscitado pelo informante como uma quebra do paradigma:

Mudou muito quando o OP chegou. Deu direção àquelas pessoas menos favorecidas daquele bairro. Ela tem agora a quem cobrar, não ficou restrito a uma Prefeitura, não ficou polarizado a um cartel (Informante 8).

O povo hoje, não acredita na questão como era antes com o vereador, o povo acredita em nós, liderança, que corre atrás das reuniões, que participa, passa para a comunidade o que está acontecendo, quais são as dificuldades, as possibilidades, até a fazer propostas. (Informante 14).

A relação do OP com o Legislativo, no trato da institucionalização legal da participação, foi investigada por Fedozzi (2001) em seu estudo sobre o caso de Porto Alegre, quando pôde concluir que há uma dualidade de posição dos sujeitos envolvidos motivada pela marca do autoritarismo e falta de compromisso com o ente público e o cidadão. A declaração de um vereador da oposição confirma que há conflitos quanto a uma possível diminuição do papel do poder legislativo local e interferência na relação dos vereadores com as bases políticas:

Eu não vou participar das reuniões (do OP) porque eu tenho uma tribuna que o povo me colocou para representá-lo. [...] Eu acho que a Prefeitura está deixando de lado a importância do Legislativo. A comunidade tem que discutir se desejar. Mas a Prefeitura não vai discutir as grandes obras. A Prefeitura vai levar à comunidade aquilo que seletivamente lhe interessa. Essa é a verdade. (FEDOZZI, 2001, p. 180).

Uma das questões abordadas neste trabalho, diz respeito à relação do COP com o Legislativo, porque o OP tem a expectativa da superação de práticas tradicionais das câmaras de vereadores, especialmente aqueles que reproduzem a dependência do eleitor com relação ao candidato, para alcançar determinado benefício ou interesse.

Dias (2000) entende que a experiência do OP tem sido uma forma do Executivo Municipal sobrepor-se ao Legislativo. Para este autor, o contrato político entre o

---

<sup>11</sup> Avritzer e Costa referem-se a Habermas que, na construção do modelo discursivo de esfera pública, demonstra que: “O espaço público continua estabelecendo, como órbita insubstituível de construção democrática de opinião e da vontade coletiva, a mediação necessária entre a sociedade civil de um lado, e o Estado e o sistema político, do outro.” (AVRITZER; COSTA 2004, p. 708).

Executivo e a sociedade ainda não se estendeu ao Legislativo. Esses constrangimentos consolidam a necessidade do investimento na educação política do cidadão (Benevides, 1998) a fim de reverter as tradicionais condições políticas institucionais para o exercício da cidadania (FEDOZZI, 2001).

### **3.3. Desenho Institucional e Dinâmica do OP em Fortaleza**

A história sociopolítica de Fortaleza confunde-se com a de outros municípios nordestinos, com destaque para o paternalismo político, o populismo<sup>12</sup> e as relações de clientela. Fortaleza experimentou, por longo tempo, as indicações políticas para o mandato de Intendente e Prefeito, desde o período Colonial até a República, tendo uma evolução em 1928, com a primeira eleição de voto secreto que elegeu Álvaro Weyne para prefeito. Com a instalação da Revolução de 1930, entretanto, retrocede-se para as indicações e, somente em 1985, através do voto direto, o povo elegeu Maria Luisa Fontenele (1986-1989), do Partido dos Trabalhadores<sup>13</sup>.

Deve-se creditar às mudanças constitucionais de 1988, o fato de que as relações patrão-cliente sejam paulatinamente substituídas por formas “modernas” de participação política<sup>14</sup>. No Ceará, o final dos anos 80 se caracteriza por uma nova forma de fazer política, quando Tasso Jereissati é eleito governador do Ceará com o apoio de um Movimento Pró-Mudanças integrado pelos empresários e por partidos de esquerda. Ao longo dos seus dois períodos de governo, Tasso Jereissati (1987-1990 e 1995-1998) constrói um discurso de mudanças nas práticas coronelistas e clientelistas dos antigos coronéis que detinham o governo estadual e a maioria dos municípios cearenses. Sua

---

<sup>12</sup> O populismo aparece como a maneira mais eficaz de contato social em que a classe trabalhadora é inserida no processo político através do voto, mas não intervém no sistema político tradicional existente. O que se cria é uma ilusão prática, que é a ideia de que todos, independentemente de sua condição sócio - econômica, estão participando do exercício político.

<sup>13</sup> Foi uma gestão muito conturbada, posto que a prefeita eleita herdou dívidas monumentais, inclusive os rombos na folha de pagamento dos servidores. Vivenciei esse período à frente da gerência da Diretoria Geral da Secretaria de Transportes do Município-PMF.

<sup>14</sup> Alguns cientistas sociais, porém, não vêem desenvolvimento e clientelismo como processos excludentes: o primeiro não necessariamente levaria ao fim do segundo. Lande (1983), por exemplo, afirma que as formas institucionais modernas de participação política e o clientelismo são não somente compatíveis, mas também complementares porque, em determinados contextos, aquelas não são capazes de prover as necessidades básicas da maioria da sociedade e de seus membros.

gestão foi pautada pela combinação entre Estado e economia e a implantação do estado neoliberal.

Será com o apoio de Tasso que Ciro Gomes se elegerá prefeito de Fortaleza para o período 1990-1994. Embora este tenha cultivado a imagem de governante democrático e participativo, na prática, concentrou as decisões em suas mãos, caracterizando um modelo de gestão populista. Ciro Gomes permaneceu na Prefeitura até 1990, quando foi eleito governador do Ceará. Assume a Prefeitura, então, o Vice-Prefeito Juraci Magalhães, que se manteve à frente do Executivo até 1993. Juraci Magalhães foi sucedido por Antonio Cambraia (1993-1997), derrotando o candidato Assis Machado, apoiado pelo governador Tasso Jereissati e por Ciro Gomes.

Em 1997, Juraci Magalhães retorna à Prefeitura reeleito para o quadriênio 2001-2004. Esta gestão do prefeito Juraci Magalhães evidencia a modernização da estrutura político-econômica municipal concentrada em grandes obras e redirecionando as políticas públicas para o desenvolvimento local. Juraci Magalhães implementa uma ampla reforma na estrutura administrativa municipal com a descentralização do atendimento dos serviços básicos distribuídos em seis secretarias regionais. Esta descentralização administrativa<sup>15</sup> está associada a uma ação de intersetorialidade e significa no discurso oficial.

“aproximar o governo do cidadão [...], viabilizar a participação do cidadão nas decisões, reconhecer os direitos do cidadão”; A intersetorialidade significa: “[...] resolver os problemas no local e de forma integrada” (FORTALEZA, 1997).

Em que pese a importância desta reforma administrativa e o novo discurso participacionista, a cidade continuará a conviver com a crescente dualidade entre os modernos aparatos financeiros e as luxuosas áreas residenciais e a população excluída dos bairros pobres e favelas. O condicionante econômico e a modernização da administração municipal foram postos à disposição não de um real processo democrático, mas de uma política em que os esforços para as coalizões advinham da necessidade da manutenção do poder e da conquista dos objetivos políticos e econômicos.

Será em 2004, que a questão da participação volta ao centro dos debates com a eleição de Luizianne Lins para o quadriênio 2005-2008. Luizianne Lins tem uma carreira

<sup>15</sup> Para Arretche (2009, p. 16), descentralização é a institucionalização, no plano local de condições técnicas para a implementação de tarefas de gestão de políticas sociais.

política com forte atuação nas áreas de educação, juventude, cultura, sexualidade, movimento popular, questão de gênero, meio ambiente e de defesa dos direitos humanos. Um dos eixos prioritários de sua gestão é a participação popular. Nela estão inseridos o Orçamento Participativo - OP (2005), a construção do Plano Plurianual Participativo-PPA (2008/2011) e o Plano Diretor Participativo-PDP (2008), contemplado em sua segunda gestão.

A prática de gestão participativa em Fortaleza teve início com a implementação de um modelo de gestão pública participativa desenvolvido pelo pesquisador e gestor<sup>16</sup> João Alves de Melo. Em uma pesquisa<sup>17</sup> realizada em 2001, Melo analisou uma amostra de 24 municípios cearenses, incluso Fortaleza, e concluiu que o modelo de gestão participativa contribui para a definição de prioridades na alocação dos recursos públicos. Com o propósito de aperfeiçoar as prioridades para alocação dos recursos públicos municipais, Melo propôs uma matriz de relacionamento institucional e um modelo de gestão participativa organizada em três níveis (figuras 12 e 13).



Figura 12 – Matriz de Relacionamento Institucional.  
Fonte: Melo (2001).

<sup>16</sup> Secretário de Planejamento e Orçamento da PMF, 2001-2004.

<sup>17</sup> MELO, João Alves de. Administração Pública Participativa: uma proposta de modelo de gestão municipal. 2001. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração), Universidade Estadual do Ceará, 2001.



Figura 13 – Modelo de Gestão Participativa.  
Fonte: Melo (2001).

Com a vitória da prefeita Luizianne Lins para o mandato 2005-2008, a nova administração estabeleceu, como estratégia para implantação da gestão participativa, o OP com uma versão renovada, que atribui ao Conselho de Orçamento Participativo-COP o poder para deliberar. Quanto à configuração interna de poder, o COP se enquadra na tipologia de conselho *sociedade-governo* pela supremacia da sociedade civil na composição. O desenho do COP contempla uma estrutura e um processo de participação comunitária caracterizados pela auto-regulação, pela formação cidadã, pelo controle social e pela deliberação popular (FORTALEZA, 2009).

De forma geral, as metodologias utilizadas nos OPs têm início com a elaboração de critérios de participação e atendimento das demandas, da definição das instâncias de participação e suas competências e de uma regionalização administrativa pública local. A partir de sua instituição, as regiões (no caso de Fortaleza, chamadas áreas de participação – AP) tornam-se a referência espacial para a realização de plenárias, para a participação e formulação de demandas.

As plenárias, por sua vez, representam o espaço institucional inicial da participação popular na dinâmica do orçamento participativo. Usualmente, é realizada uma série de assembléias com objetivos distintos. Os delegados e os conselheiros são eleitos, tornando-se responsáveis pela discussão e decisão sobre o orçamento participativo. A partir daí, é elaborada a proposta orçamentária, encaminhada pelo Executivo à Câmara dos Vereadores, com a posterior fiscalização pelos delegados /conselheiros.

Do mesmo modo, para implantar o OP em Fortaleza, foi definida uma base territorial com 51 áreas de participação - AP, cuja dinâmica tem início com as **reuniões e assembleias preparatórias**, consideradas fundamentais. Essas reuniões têm a função de divulgar as informações básicas sobre a dinâmica do OP para aqueles que serão, posteriormente, os multiplicadores da ideia. Elas são abertas à participação de todas as pessoas com mais de seis anos, decisão que culminou com a criação do Orçamento Participativo da Criança e do Adolescente-OPCA, para os que se encontram na faixa etária de 6 a 17 anos.



Figura 14 – OP Criança e Adolescente; SER V.  
Fonte: SER V, 2010.

Além disso, o OP Fortaleza instituiu uma divisão específica, os segmentos sociais, constituída por mulheres, pessoas com deficiência, população negra, idosos, juventude, crianças e adolescentes e GLBT (gays, lésbicas, bissexuais, transgêneros, transexuais e travestis), na crença de que existem pessoas historicamente excluídas dos espaços de participação.

Na etapa seguinte, isto é, nas **assembleias deliberativas**, são escolhidas as prioridades da cidade e eleitos os delegados que acompanham e fiscalizam as ações do OP. As prioridades em obras e serviços de competência do município estão inseridas entre os temas: assistência social, cultura, direitos humanos, educação esporte e lazer, habitação, infraestrutura, saúde, meio ambiente, trabalho e renda, transporte e segurança. Ao final do debate, cada cidadão vota, mediante cédulas, em três ações para seu bairro/sua cidade. Para cada 15 pessoas presentes, uma demanda pode ser classificada para as negociações no COP.



Figura 15 – Escolha das prioridades; SER V.



Figura16 – Pesquisadora e Informantes.

No que diz respeito à eleição dos delegados do OP, consta que, para cada vinte participantes, a assembleia tem o direito de eleger um delegado para sua Regional. A eleição dos delegados dos segmentos sociais acontece nos bairros, e serão aqueles que receberem, no mínimo, três votos. Não há limite de vagas. Os delegados se reúnem nos fóruns regionais que se realizam em cada regional, para analisar e sugerir o ordenamento das propostas prioritárias, observando os princípios da pontuação, estabelecidos no regimento. É, também, nesse espaço que são eleitos os conselheiros do OP que irão negociar as demandas com a Prefeitura no COP.

Os conselheiros do COP (delegados eleitos pelos pares) têm assento no **Conselho do Orçamento Participativo-COP**, cuja atribuição é negociar com a Prefeitura as demandas prioritárias para cada ano, compor as comissões de fiscalização das ações universais para todo território municipal e ainda participar da discussão do regimento do COP.

O COP tem a seguinte organização interna:

1. Pleno do Conselho do OP – instância de deliberação máxima;
2. Coordenação do COP – atribuição básica: convocar e coordenar as reuniões. É composta por seis Conselheiros do Governo (três titulares e três suplentes), 26 Conselheiros eleitos pela população (treze titulares e treze suplentes) e um representante da Secretaria Executiva do COP;
3. Secretaria Executiva do COP – fornecer os meios para o adequado funcionamento do COP;
4. Fórum de Delegados (as) – analisar e sugerir o ordenamento das propostas prioritárias, observando os princípios de pontuação estabelecidos no regimento.

Por sua vez, o Orçamento Participativo da Criança e do Adolescente – OPCA é realizado em parceria com dois órgãos da Prefeitura: a Secretaria Municipal de Educação e a Fundação da Criança e da Família Cidadã cujas atividades estão inseridas em uma metodologia e linguagem próprias, de forma adequada à faixa etária do público. Os doze conselheiros do OPCA, escolhidos entre os delegados de cada Regional e eleitos nas reuniões deliberativas, têm assento no COP. O mesmo procedimento serve para os diversos segmentos sociais com representação no Conselho.

As demandas classificadas são consolidadas no “**Caderno de Propostas do OP**” e postas para negociação no COP e submetidas a posterior avaliação técnica, jurídica e financeira por parte da Prefeitura. A dinâmica de decisão do processo é organizada nesta sequência:

1. As deliberações são por maioria simples;
2. As decisões são encaminhadas ao Executivo;

3. Em caso de veto do Prefeito, são necessários 2/3 dos conselheiros para definir o encaminhamento.

Para o detalhamento da elaboração do orçamento, o Executivo Municipal, através da Secretaria de Planejamento e Orçamento (SEPLA), realiza um trabalho interno de compatibilização entre as propostas da comunidade e as demandas institucionais e elabora a proposta orçamentária com base nas receitas e despesas. Segundo a assessora técnica do OP, o orçamento público é tratado em sua totalidade com exceção dos programas políticos e da folha de pagamento.

A proposta é discutida no COP observando os critérios estabelecidos no seu Regimento Interno, com a posterior consolidação das negociações que resulta na peça orçamentária a ser enviada à Câmara Municipal para aprovação. O COP se organiza internamente para acompanhar a proposta orçamentária em forma de comissões temáticas. Aprovado o orçamento, tem início sua execução e o seu acompanhamento feito pelos delegados e conselheiros (controle social).

As ferramentas institucionais utilizadas no planejamento do OP são os instrumentos definidos na Constituição Federal que são: o *Plano Plurianual (PPA)* – projeto de ação governamental elaborado no primeiro ano de governo, que deve estabelecer as diretrizes e metas da administração pública. A *Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)* – que define a política de aplicação dos recursos públicos. Compreende as metas e prioridades da administração. A *Lei Orçamentária Anual (LOA)* aloca os recursos orçamentários para a sua realização. É mediante a LOA anual que o Executivo e o Legislativo definem, efetivamente, a política socioeconômica e fiscal, ao detalhar e especificar a aplicação da receita pública..

As fases do OP são configuradas no fluxo demonstrado na figura 17.

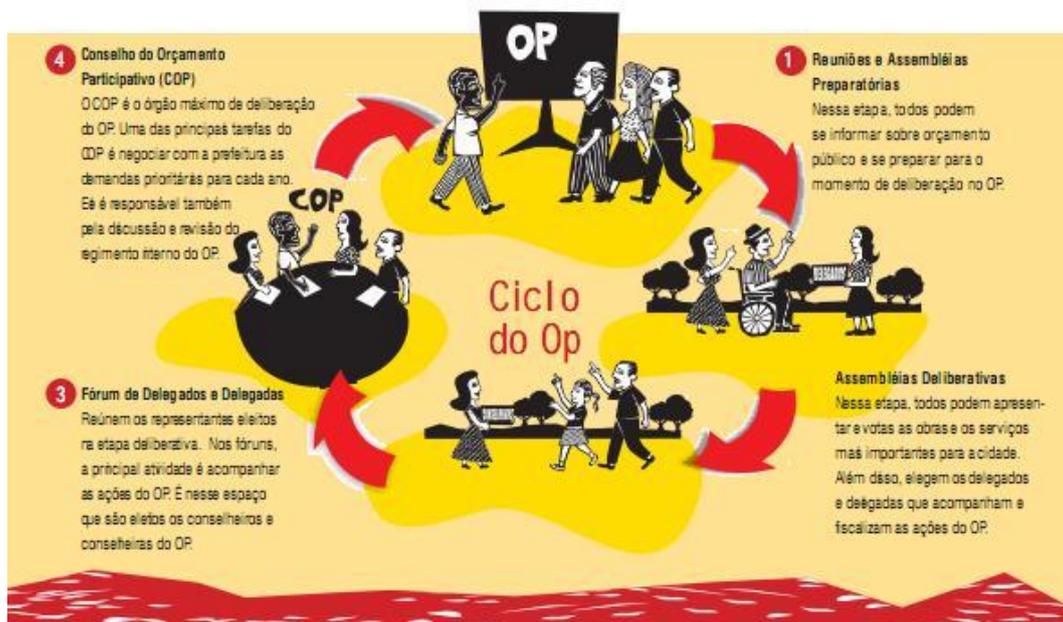


Figura 17 – Ciclo do OP.  
Fonte: SEPLA/PMF, 2008.

Conforme explicitado no início deste capítulo, o ciclo do OP apresenta características que se assemelham a uma estrutura geral, e Fortaleza se insere nesse modelo, onde há descentralização das decisões públicas, a introdução de assembleias e fóruns públicos de discussão e deliberação, bem como dos atores menos favorecidos, em termos organizacionais e econômicos, na definição das prioridades de investimentos.

Tabela 4 – OP Fortaleza em Números. 2005-2008.

Dados da Participação						
	2005	2006	2007	2008	Total	Observações
Participantes	8.020	24.563	24.954	29.862	87.399	Os números são dos participantes do OP nos Bairros, dos Segmentos Sociais e do OPCA.
Delegados e Delegadas	335	786	538	635	2.294	Os números são dos eleitos no OP nos Bairros, dos Segmentos Sociais e do OPCA.
Conselheiros e Conselheiras	71	102	94			Os números são dos conselheiros do OP nos Bairros, dos Segmentos Sociais e do OPCA.
Demandas no Plano de Ações do OP	332	478	675	Aguardando sistematização		Os números das demandas inclui as ações que estão condicionadas a novos recursos.

Fonte: Dados fornecidos pelo site da PMF.

<[http://www.fortaleza.ce.gov.br/op/index.php?option=com\\_content&task=view&id=15&Itemid=63](http://www.fortaleza.ce.gov.br/op/index.php?option=com_content&task=view&id=15&Itemid=63)>.

A participação no processo Estado x sociedade vem aumentando desde o começo da experiência como demonstram os números na tabela acima: 8.020 participantes em 2005, com uma vertiginosa ascensão para 24.563 em 2006; porém em 2007 ocorreu uma relativa estabilização, representada por 24.954 participantes. Em 2008, houve outro expressivo aumento da participação computado em 29.862.

O que poderia explicar o extraordinário crescimento no segundo ano (2006) e no quarto ano (2008) do OP, e a estabilização no terceiro ano (2007)? Há várias hipóteses: para o aumento dos participantes, pode-se inferir que houve uma boa divulgação e mobilização do OP e atendeu as expectativas e a credibilidade dos participantes.

No tocante à estabilidade no terceiro ano (2007), supõe-se que a divulgação não foi eficiente? As demandas priorizadas não foram implementadas? Essas conjecturas são levantadas, considerando as limitações/obstáculos que permeiam as experiências com o OP, porém mensurar o grau de participação no processo envolve outras variáveis além dos números.

Considerando o desenho institucional do OP Fortaleza e a metodologia adotada, acredita-se que alguns fatores influenciam a possibilidade da democratização das relações do Estado com a sociedade porque:

- a) qualquer cidadão pode participar do OP, sem status especial e candidatar-se a delegado territorial ou de segmentos sociais;
- b) o OP se desloca para o território do cidadão, para realização de plenárias voltadas para transmissão de informações sobre a dinâmica do OP e sobre os instrumentos utilizados em todo processo orçamentário. A possibilidade do debate e das escolhas, assim como o formato da eleição entre os pares para representação no COP, é um avanço em relação aos Conselhos Gestores.

Sem dúvida, há indicação de uma iniciativa que abre espaços à participação através das assembleias, fóruns e o COP, com a participação direta de todos os cidadãos, em tese, é orientado por um conjunto de regras que procura assegurar a equidade do procedimento. Trata-se de uma nova dinâmica de poder a ser partilhada entre a Prefeitura, enquanto ente público, e o COP, enquanto representante da sociedade civil.

A questão da deliberação no COP tem gerado alguns constrangimentos na prática, razão pela qual este trabalho se propõe a avaliar os limites e as potencialidades do COP de Fortaleza na efetivação da participação popular.

Capítulo **4**

**Avaliando a Experiência do COP de  
Fortaleza**

*O quarto capítulo apresenta os resultados da pesquisa sobre a dimensão da participação no Conselho do Orçamento Participativo de Fortaleza. Inicialmente, são destacados os procedimentos metodológicos utilizados para a construção de um modelo de análise. A metodologia proposta faz uso de três etapas aqui detalhadas. A segunda parte do capítulo trata especificamente da avaliação do Conselho do COP de Fortaleza enquanto espaço de participação popular, enfocando o papel e as percepções dos atores sociais, considerando o período de 2005/2008, correspondente à primeira gestão da prefeita Luizianne Lins. Os resultados da análise qualitativa dos dados levantados compreendem a documentação de referência (Ata das Reuniões, Regimento Interno, Relatório, Acompanhamento de Obras), e a pesquisa de campo (Questionários Semi-Abertos, Entrevista Aberta e Observação Direta) materializado pela coleta de informações com os atores sociais e governamentais, realizadas no período de setembro de 2008 a outubro de 2009.*

#### **4.1 Procedimentos Metodológicos: construindo um modelo de análise**

A presente pesquisa objetiva avaliar os limites e as potencialidades do Conselho do Orçamento Participativo de Fortaleza-COP, especialmente no que se refere à efetivação da participação popular, tendo como horizonte de tempo o período 2005/2008, correspondente ao primeiro mandato da Prefeita Luizianne Lins. Trata-se, portanto, de uma avaliação “*ex-post-facto*”, posto que, conforme os ensinamentos de Holanda (2006), foi realizada após a implantação do programa.

Quanto à abordagem, optou-se pela pesquisa qualitativa, na medida em que esta permite compreender de forma mais direta a reação dos entrevistados frente aos problemas colocados, bem como revela suas opções de modo mais consistente. Combina os métodos qualitativos e quantitativos para reafirmar e validar as descobertas pelo emprego de técnicas diferenciadas (DUFFY, 1987).

Godoy (1995) aponta a existência de, pelo menos, três diferentes possibilidades oferecidas pela abordagem qualitativa: a pesquisa documental, o estudo de caso e a etnografia. Pelas características da investigação em tela, a pesquisa se enquadra no estudo de caso na medida em que se trata de uma análise em profundidade sobre o como e o porquê determinados fenômenos acontecem e que só faz sentido visto dentro de um contexto específico (GODOY, 1995).

Sendo assim, a metodologia utilizada se ampara em três etapas: (1) Sistematização e análise crítica da bibliografia e da documentação de referência; (2) Pesquisa de campo; (3) Análise e tratamento do material empírico e documental.

**1ª Etapa: Sistematização/Análise Crítica da Bibliografia e da Documentação de Referência**

O objetivo da primeira etapa da pesquisa é recolher dados e informações para uma abordagem do tema estudado. A pesquisa bibliográfica sobre orçamento participativo já foi explorada nos capítulos anteriores e está registrada nas referências bibliográficas. A documentação de referência sobre o OP de Fortaleza bem como os dados e informações correlatos encontram-se sintetizados na tabela 5.

Tabela 5 – Síntese da Documentação de Referência

Documentação de Referência	Dados / Informações
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Caderno de Formação do OP.</li> <li>• Regimento do Orçamento Participativo da Cidade de Fortaleza.</li> <li>• Atas das Reuniões.</li> <li>• Caderno de Propostas do OP 2008.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Concepção e funcionamento do OP.</li> <li>• Normas e procedimentos que regulamentam o COP.</li> <li>• Processo de negociação e argumentação das demandas.</li> <li>• Acompanhamento das demandas (descrição, SER, bairro e pontuação).</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Relatórios.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Análise da participação, quantidade de assembleias, delegados, conselheiros e demandas.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Legislação Específica</li> <li>• Lei 10.257 de 10 de julho de 2001. Estabelece as diretrizes gerais da Política Urbana.</li> <li>• Constituição da República Federativa do Brasil/1988.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Instrumentos da política urbana. Gestão da cidade.</li> <li>• Fundamentos legais dos processos participativos e instrumentos orçamentários.</li> </ul>

No processo de construção e de análise de dados, busca-se apoio no trabalho de Alves (2009) que, fundamentado no delineamento proposto por FUCKS et al (2004), apresenta a utilização de atas de reuniões como recurso metodológico para o levantamento de aspectos importantes sobre os Conselhos Gestores do Paraná. A análise das atas das

reuniões ordinárias do COP de Fortaleza é de grande importância para a compreensão da dinâmica de funcionamento deste Conselho, notadamente quanto ao aspecto da argumentação e negociação, fatores que impactam a qualidade da participação. No que se refere à dinâmica de funcionamento e ao processo decisório, busca-se o auxílio de Milani (2005) em seus questionamentos sobre o processo de participação: Quem participa? Que desigualdades subsistem na participação? Como se dá o processo de constituição do interesse coletivo no âmbito dos dispositivos de participação?

---

## **2ª Etapa: Pesquisa de Campo**

---

A pesquisa de campo se estrutura basicamente em duas atividades: observação direta e entrevistas/questionários.

A observação direta foi utilizada nas reuniões do COP e no ambiente de aplicação dos questionários. Nesta etapa buscou-se atentar para os ensinamentos de Oliveira (1994) sobre a importância do olhar, do ouvir e do escrever para a apreensão dos fenômenos sociais. Segundo o autor, esses atos cognitivos assumem um significado especial quando o pesquisador adentra o campo de pesquisa, pois o olhar do pesquisador é construído em função da teoria; o ouvir está associado à escuta do sujeito; o escrever compreende a dimensão do conhecimento, a elaboração do pensamento, isto é, o refúgio consigo mesmo. Para evitar perda do material observado, foi criado um “caderno de campo” para as observações de caráter informativo.

Como instrumento de coleta, foi utilizado um questionário com 18 questões fechadas, 09 semi-abertas e 04 abertas, as quais foram gravadas e transcritas para efeito de análise (ver anexos). Quanto às entrevistas, foram utilizadas duas modalidades: a estruturada aberta e a semi-estruturada, conforme sinopse apresentada na tabela 6. Os resultados serão apresentados com tratamento estatístico em forma de gráficos, tabelas e textos explicativos.

Tabela 6 – Sinopse para as Entrevistas e Questionários

<b>Modalidade</b>	<b>Qt.</b>	<b>Público Alvo</b>	<b>Objetivos e Resultados Esperados</b>
Entrevista estruturada aberta	01	Coordenador do OP	Objetivo: Conhecer a perspectiva de participação da sociedade civil através do COP pelo autor da iniciativa (Poder Executivo). Resultados: Avaliar o comportamento e a atitude do executivo municipal no que diz respeito à democracia participativa como complementar da democracia representativa.
Entrevista semi-estruturada	15	Conselheiros	Objetivo: Verificar quem participa, como participa e qual seu poder de deliberação. Resultados: Traçar um perfil dos conselheiros, identificando o poder de deliberação interna e suas expectativas quanto ao OP.

### 3ª Etapa: Análise e Tratamento do Material Empírico e Documental

A análise e o tratamento do material empírico serão apresentados detalhadamente na segunda parte deste capítulo. Ressalta-se, aqui, o universo de representatividade do COP cuja relação está exposta na tabela 7.

Tabela 7 – Universo de Representatividade do COP – 2008

<b>Regional</b>	<b>Conselheiros</b>	<b>Segmentos Sociais</b>	<b>Outros Conselheiros</b>	<b>Conselheiros</b>
I	14	12	Comdica	01
II	06		Trabalho e renda	01
III	08		Assistência Social	01
IV	11		Habitação	01
V	20		Saúde	01
VI	15		Governo	04

A estratificação da amostra envolve as Regiões Administrativas de Fortaleza com percentuais diferenciados (Regiões I, II, III, IV com 10% e V, VI com 20%), considerando a dimensão e a população dessas regiões. A proposta inicial contemplava, ainda, a representatividade de dois conselheiros dos segmentos sociais e dois conselheiros de outros Conselhos que têm assento no COP, a saber: Saúde, Habitação, Assistência

Social, Trabalho e Renda, Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente – COMDICA.

Infelizmente, não foi possível contemplar os dois conselheiros de outros conselhos, pois eles não sabiam que tinham assento no COP, razão pela qual estavam alheios ao fato. Perguntado aos conselheiros territoriais sobre a participação desses conselheiros, obteve-se como resposta que eles são convidados, mas se não vêm é porque não há interesse. Diante desse impasse, foi adicionado mais um componente dos segmentos sociais e outro do Orçamento Participativo da Criança e do Adolescente – OPCA. Desse modo, a amostra ficou constituída como segue na tabela 8

Tabela 8 – Demonstrativo da Amostra			
<b>Regional</b>	<b>Conselhos Territoriais</b>	<b>Percentuais</b>	<b>Resultado</b>
I	14	10%	01
II	06	10%	01
III	08	10%	01
IV	11	10%	01
V	20	20%	04
VI	15	20%	03
Segmentos Sociais	12	-	03
OPCA	12	-	01
Outros Conselhos	05	-	-
Total	-	-	15

A escolha dos entrevistados foi a adesão ao convite formulado, com o deslocamento do pesquisador, objetivando preservar o conforto do entrevistado e o locus propício para olhar e ouvir, estabelecendo como critério, conselheiros eleitos de diferentes regiões e segmentos sociais com assento no COP, há mais de dois anos, até o ano de 2008.

Esse arcabouço metodológico concebeu quatro matrizes para subsidiar a avaliação do COP Fortaleza na dimensão da participação, considerando o público alvo (conselheiros e setor público), conforme descrito na tabela 9.

Tabela 9 – Avaliação da Participação no COP

CONSIDERANDO O PÚBLICO-ALVO: CONSELHEIROS E SETOR PÚBLICO

**A – Perfil dos atores sociais que participam do COP**

- Perfil político;
- Representatividade por regional e segmento;
- Grau de escolaridade;
- Ocupação principal;
- Tempo de participação no Conselho;
- Envolvimento em atividades coletivas;
- Avaliação sobre a capacidade cognitiva dos participantes;
- Grau de confiança nas instituições políticas.

**B - Grau de participação da sociedade civil no COP**

- Frequência e grau de participação dos conselheiros sociais e governamentais nas reuniões do Conselho;
- Quantidade e qualidade das intervenções dos conselheiros durante as reuniões do COP;
- Frequência de encaminhamento e defesa de propostas de interesse da sociedade civil por parte dos conselheiros;
- Nível de acompanhamento e envolvimento com os compromissos gerados e resultados.

**C - Temas Dominantes**

- Assuntos internos (regimento interno, estrutura de participação, capacitação, problemas de ordem, outros);
- Assuntos públicos (finanças, participação, políticas públicas, programas, outros);
- Tema geral do debate por segmento (assuntos internos e assuntos públicos);
- Interesse por política e impacto da participação no COP.

**D – Processo decisório: atores predominantes, debates, contestações e deliberação.**

- Quem propõe a pauta das reuniões?
- Quem inicia o debate por categoria (conselheiro, coordenador do OP, convidado);
- Quem dá sequência ao debate – interlocutor por categoria do ator (conselheiro, coordenador do OP, convidado);
- Incidência de contestação (sim e não, quantidade e percentual);
- Contestação por segmento (setor governamental, social);
- Proposta por categoria do ator (coordenador do OP, conselheiro)
- Incidência de deliberações (deliberações e ausência de deliberação, quantidade e percentual);
- Processo de aprovação das propostas.
- Principais bloqueios no funcionamento do Conselho.
- Principais resultados do funcionamento do Conselho.

**Aprendizado no Percorso Metodológico**

A decisão de estratificar a amostra por região e segmento teve como inspiração Barqueiro (2002), na recomendação para conhecer os diversos interesses e necessidades de uma sociedade/região, deve-se identificar as demandas da população, a aptidão econômica

local, de acordo com a especificidade do território, pelos conhecimentos culturais e históricos próprios.

Para o desenvolvimento desta investigação, a pesquisadora encontrou limitações relativas à estratificação da amostra por região. O bairro foi considerado como “referência de vida”, pois é no bairro que se realiza a prática socioeconômica e onde a vida se realiza. As demandas atendidas e elencadas no COP dizem respeito ao conjunto do bairro. Então as demandas apontadas pelos conselheiros dos bairros poderiam revelar a condição socioeconômica daquela região.

Tabela 10 – Demandas Atendidas

<b>REGIÃO</b>	<b>DEMANDAS</b>
I	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Projeto Vila do Mar – resgate da pesca artesanal;</li> <li>• A questão fundiária;</li> <li>• Requalificação da Lagoa do Urubu</li> </ul>
II	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Colégio padrão do MEC;</li> <li>• CRAS – Centro de Referência de Assistência Social;</li> <li>• Posto de Saúde em 3 turnos;</li> <li>• Pavimentação;</li> <li>• Ampliação da frota e renovação dos ônibus;</li> <li>• Ônibus escolar;</li> <li>• Merenda e fardamento escolar.</li> </ul>
III	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Recapeamento das ruas;</li> <li>• Cobertura da quadra;</li> <li>• Reforma do Salão do Idoso;</li> <li>• Saneamento básico em algumas ruas;</li> <li>• Projeto Ceará Mirim;</li> <li>• Posto de Saúde reativado.</li> </ul>
IV	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ginásio coberto;</li> <li>• Preservar a estação;</li> <li>• Tombamento da caixa d’água, da Igreja e da Casa do Português.</li> </ul>
V	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2 obras inacabadas em detrimento do impasse entre Fortaleza e Maracanaú;</li> <li>• Creche. Demais demandas pendentes;</li> <li>• Construção de creche e escola;</li> <li>• Pavimentação e alargamento de ruas, começa e não termina.</li> </ul>
VI	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Farmácia Polo;</li> <li>• Melhoramento do Posto de Atendimento;</li> <li>• Melhoramento na equipe do PSF;</li> <li>• Programa de emprego e renda;</li> <li>• Regularização fundiária;</li> <li>• Minha casa, minha vida;</li> <li>• Programa Casa Bela – PMF.</li> </ul>

Fonte: Informantes do COP 2009.

Considerando o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal por Bairro-IDHM-B, a Região II, que abriga os bairros com melhores índices, e o das regiões V e VI que têm os bairros com os piores índices, então essa desigualdade deveria refletir nas demandas, como aconteceu em outra pesquisa<sup>18</sup>, seria pertinente utilizar o mesmo raciocínio.

Na análise das demandas atendidas por região, foi convencionado que a região ocupada por uma população com altos rendimentos, as reivindicações estariam concentradas nas demandas relativas a serviços, enquanto que para a população mais carente, as demandas se concentrariam em infraestrutura básica, do tipo construção de creche, escola, iluminação, pavimentação etc. como na prática acontece, porém, o resultado demonstrou uma assimetria nas demandas.

Este resultado poderia evidenciar diferentes análises, considerando o olhar e a perspectiva de cada pesquisador. Embora, em um primeiro momento, o bairro possa parecer como um só território, como análise crítica, pode-se diferenciar paisagens e realidades diversas. A Região II tem um IDHM-B de 0,693, porém apresenta três bairros, Cais do Porto, Dunas e Praia do Futuro II, com baixos índices. Existem favelas em quase todos os bairros da cidade. Outro fator a ser considerado é a influência e a dominação do capital.

Outra probabilidade, diz respeito à homogeneidade do grupo participante, ou seja, o perfil apresentado pela população de baixa renda, que reivindica ações básicas para a sobrevivência na cidade, embora resida em bairros com ótima infraestrutura e altos rendimentos, habitariam as favelas.

Finalmente, concluí-se que a referência “bairro”, associada às demandas atendidas não foram suficientes para determinar a condição socioeconômica da região.

Por outro lado, o trabalho de campo com os atores sociais foram enriquecedores, dando a atenção devida à coleta dos dados em locais previamente agendados com os informantes, em suas residências, em associações das quais fazem parte, em comitês políticos, e na sede das Regionais. Assim, os dados foram coletados naturalmente por meio de observações, conversas livres, entrevistas e aplicação de questionários com estrutura semi-aberta, com o propósito de compreender como se

---

<sup>18</sup> Pizzirani (2006) Constatou que através das demandas priorizadas por regiões, a população mais pobre tem suas demandas voltadas para obras básicas para a reprodução da vida.

desenvolvem seus quadros de referência, que conceitos se encontravam presentes no momento da coleta de dados.

A plenária do COP foi outro espaço que privilegiou o cidadão em exercício de seu direito. O direito de debater, argumentar, propor, discordar e acolher as demandas mais emergentes e, com isso, o aprendizado da solidariedade, do interesse coletivo, fatores essenciais para a educação política.

O acesso ao ator governamental demandou várias tentativas, a ponto de solicitar a interveniência de pessoas do gabinete da Prefeita que articula entre os gestores, para viabilizar o contato com a coordenadora do OP que, por sua vez, delegou a tarefa a uma assessora.

Foi utilizado com o ator governamental um roteiro de entrevista, com flexibilidade para a expressão livre sobre temas apenas esboçados, a fim de compreender qual o significado do OP enquanto espaço democrático e os impactos na vida dos conselheiros.

No que diz respeito à análise dos dados, considerou-se a forma indutiva, isto é, não foram coletados tendo em vista a confirmação de hipóteses definidas a priori, mas as informações obtidas foram agrupadas por temas à medida que eram examinadas.

Para entender os significados que os sujeitos mostravam, foi mantida estreita interação com os mesmos através de diálogos e observações conforme explicitado na metodologia.

É evidente que a interpretação de uma investigação é perpassada por percepções e interpretações singulares, mas encontra-se alicerçada em dados e em uma estrutura conceitual de caráter científico. Essa interpretação foi fundamentada em dados que conduzem a asserções elaboradas a partir de um esquema conceitual, embora outro investigador possa extrair informações diferentes de um mesmo contexto, ou atribuir interpretações diferentes aos dados.

O desafio consistiu em, a partir dos temas abordados nos capítulos I, II, e III, interpretar seu significado e estabelecer interrelação com o conteúdo coletado, para revelar as manifestações dos sujeitos, baseados em sua memória e na percepção dos fatos relacionados ao OP e ao COP.

## 4.2. Avaliação do COP Fortaleza

### 4.2.1. Perfil Socioeconômico dos Atores Sociais do COP Fortaleza

A análise do perfil socioeconômico dos atores sociais do COP constou de um questionário com questões semi-abertas aplicado em uma amostra de 15 conselheiros, conforme síntese exposta na tabela 11.

Tabela 11 – Perfil dos Conselheiros do COP 2005/2008

Itens	Categoria	Número de Informantes
Sexo	Feminino	07
	Masculino	08
Faixa Etária	10---20	01
	21---30	0
	31---40	02
	41---50	04
	51---60	06
	61---70	02
Estado Civil	Solteiro	03
	Casado	10
	Separado	02
Nível de Escolaridade	Alfabetizado	03
	Ensino Fundamental	07
	Ensino Médio	03
	Superior Completo	02
Renda Mensal	1 a 3 s/m	13
	3 a 5 s/m	0
	Sem renda	02
Raça/Etnia	Branca	05
	Negra	04
	Parda	06
Vínculo com alguma Entidade	Sim	15
	Não	0
Situação de Emprego	Emprego Formal	03
	Emprego Informal	04
	Autônomo	02
	Aposentado	02
	Servidor Público	02
	Do lar	02
	Outro	01

Fonte de Pesquisa: Informantes do COP – 2009.

Os resultados da pesquisa revelaram que o perfil socioeconômico dos atores sociais é constituído majoritariamente por homens (53%), situados na faixa etária entre 51 a 60 anos; 40% são casados com nível de escolaridade de 47% no Ensino Fundamental;

87% recebem de um a três salários mínimos, tendo a representatividade de 40% da raça parda e 100% mantêm vínculo com entidades da sociedade civil, apresentando ainda uma situação de emprego de 27% no setor informal.

A concentração de conselheiros situados na faixa etária entre 51 a 60 anos pode ser o resultado da história política dos informantes, posto que existe a presença de alguns atores sociais que emergiram nos anos 60, 70 e 80, com uma trajetória de luta, engajamento nos movimentos sindicais e sociais detectado através das conversas informais. As entidades da sociedade civil com que os atores mantêm vínculo, seja em cargo de direção ou como membro, estão distribuídas entre sindicatos, associação, movimentos de base, liderança comunitária e grêmio do colégio, aqui representado pelo adolescente do OPCA, incluso na amostra.

A renda mensal, a escolaridade, as profissões e a situação de emprego indicam que a maioria dos conselheiros pertence aos chamados setores populares e às camadas médias assalariadas da cidade. Neste caso, 87% dos conselheiros possuem uma renda mensal situada no intervalo entre um a três salários mínimos, e 13% sem renda, representados pelos estudantes e informantes do lar. Há uma representação semelhante à renda para os distintos níveis de escolaridade, ou seja, alfabetizado e nível superior completo têm a mesma renda. A discrepância entre escolaridade e renda pode ser representada pela baixa política salarial praticada no serviço público.

As respostas obtidas sobre a cor indicaram a dificuldade de auto-identificação, por vezes oscilando entre parda (40%), negra (33%) e branca (27%). Esta dificuldade de precisar a cor já foi assinalada em outras pesquisas socioeconômicas.

A situação de emprego tem uma representação bem diversificada, de 27% no emprego informal, 20% no emprego formal, seguida de 13% autônomo, 13% servidor público, 13% do lar, 7% aposentado e 7% outros. Observou-se uma dedicação maior aos problemas e anseios da comunidade por parte de alguns atores na situação de emprego informal, aposentado, do lar, autônomo e outros, aqui representados pelo adolescente/estudante do OPCA, o que leva a presumir que essa flexibilidade pode ser motivada pelo fator tempo. Ainda com relação a esse item, é pertinente apresentar o elenco de profissões/ocupações mapeadas na tabela 12.

Tabela 12 – Profissão/Ocupação dos Conselheiros do COP 2005/2008

<b>Profissão/ Ocupação</b>	<b>Quantidade</b>
Aposentado	01
Restaurador de Antiguidades	01
Servidor Público	02
Vendedor	01
Costureira	01
Merendeira de Colégio	01
Lanterneiro	01
Técnico em Eletrônica	01
Trabalho Voluntário	03
Estudante	01
Prendas do Lar	02
Total	15

Fonte de Pesquisa: Informante do COP – 2009.

A densidade associativa<sup>19</sup> é um indicador de representatividade integral e uma das características necessárias para a existência do OP. A densidade associativa dos integrantes do COP demonstra um elevado índice (100%) de vínculo com entidades da sociedade civil distribuídos entre 66% pelas Associações de Bairro, 20% pelos Movimentos de Base, 7% pelos Sindicatos e 7% pelo Grêmio do Colégio e indica que, provavelmente, essas entidades têm um importante papel mobilizador entre os moradores.

A prática tem mostrado que as associações e os movimentos sociais ampliam e incorporam novos temas na agenda pública, assumindo um papel fundamental na construção do espaço público estatal e não-estatal.

<sup>19</sup> Avritzer (2008) defende que a existência de práticas associativas anteriores e a incorporação de práticas pré-existentes são condições importantes para o OP.

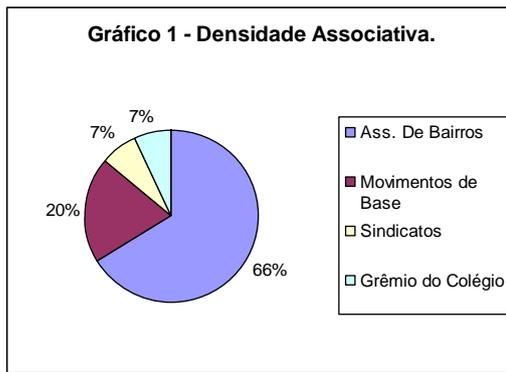


Gráfico 1 – Densidade Associativa.  
Fonte: Pesquisa com Informante do COP (2009).

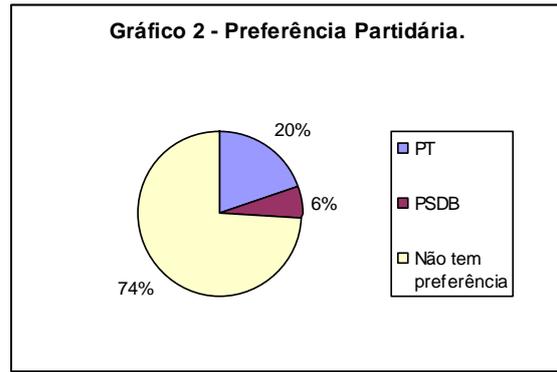


Gráfico 2 – Preferência Partidária.  
Fonte: Pesquisa com Informante do COP (2009).

Quando indagados sobre a preferência partidária, 20% declararam que simpatizam com o PT, 6% preferem o PSDB, enquanto que 74% não têm preferência partidária. Já a filiação partidária foi representada por 20% no PT, 6% no PTB, 6% no PSOL restando 68% não filiados.

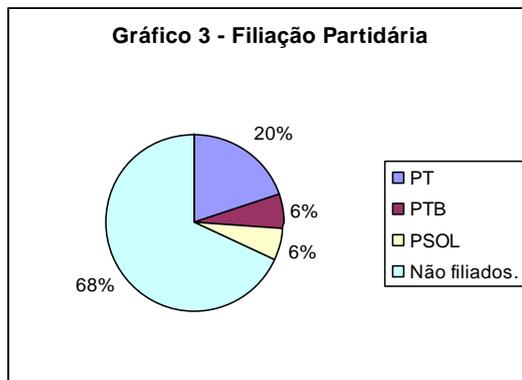


Gráfico 3 – Filiação Partidária.  
Fonte: Pesquisa com Informante do COP (2009).

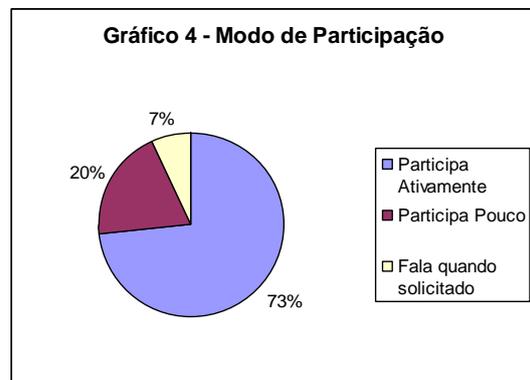


Gráfico 4 – Modo de Participação  
Fonte: Pesquisa com Informante do COP (2009).

O perfil dos conselheiros constitui uma espécie de referência, podendo se configurar em uma elite ou uma comunidade cívica. Tatagiba (2004) observa que a participação das organizações civis nos Conselhos tende a ser maior entre aqueles que demonstram maior capacidade de organização e que têm entre seus membros pessoas com maior renda e com maior nível escolar. Essa tendência à elitização da participação é também evidenciada em outros estudos (TÓTORA; CHAIA, 2004), porém no caso do COP-Fortaleza, esse argumento é exatamente o inverso: as classes mais baixas tendem a

participar mais. A natureza específica do processo discurso e deliberação sobre recursos públicos chama a atenção das classes e grupos menos privilegiados, que dependem da administração pública para o acesso a investimentos e serviços básicos.

No caso em questão, o perfil apresentado, na sua maioria, é representante de grupos pobres da cidade que reivindicam melhorias pontuais e emergentes para suas regiões como escolas, unidades de saúde, pavimentação, etc. O perfil socioeconômico dos participantes indica também um critério de legitimidade ancorado na ideia de inclusão social e permite ainda, mostrar que há uma unidade entre os conselheiros quanto à definição das questões a serem discutidas no COP.

#### **4.2.2. Grau de Participação da Sociedade Civil no COP**

A avaliação do grau de participação dos atores sociais foi realizada através dos instrumentos: questionário, entrevista, observação participante, ata das reuniões do COP, de forma integrada considerando as matrizes apresentadas no item anterior. O resultado da pesquisa sobre a participação dos conselheiros nas reuniões do COP revelou que 73% afirmam que participam ativamente das discussões com argumentos, enquanto que 20% participam pouco das reuniões e 7% dizem que falam apenas quando solicitado.

O resultado de 73% é significativo para mensurar a qualidade dessa participação, considerando a iniciativa do debate e a incidência de contestação. Registra-se um momento ilustrativo ocorrido na reunião do COP por ocasião da apresentação do Programa PRONASCI, do Ministério da Justiça, gerenciado pela Guarda Municipal.

A reunião foi polêmica, posto que os conselheiros desejavam que o programa fosse elaborado em parceria com o COP definindo critérios para seleção, indicação de bairro para experiência piloto etc. Os questionamentos deixavam, nas entrelinhas, a desconfiança da intervenção de políticos no processo, fato que resultou em interrogações desse porte: *“Porque o bairro Bom Jardim? Quais os critérios para a escolha das Mulheres da Paz? Porque o COP só tem conhecimento depois de tudo pronto?”* Essa atitude questionadora e crítica evidencia um aprendizado no processo participativo.

O sentimento de representatividade dos informantes por ocasião dos debates apontou um resultado acentuado de 87% querem debater os problemas de todo o território

da regional, enquanto que 13% entendem que deve debater os problemas de sua rua, sua comunidade/seu segmento.

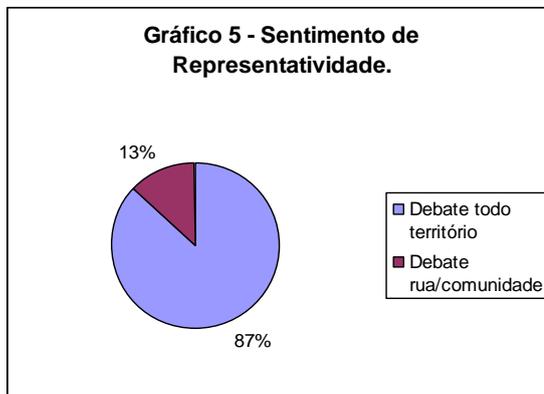


Gráfico 5 – Sentimento de Representatividade.  
Fonte: Pesquisa com Informante do COP (2009).

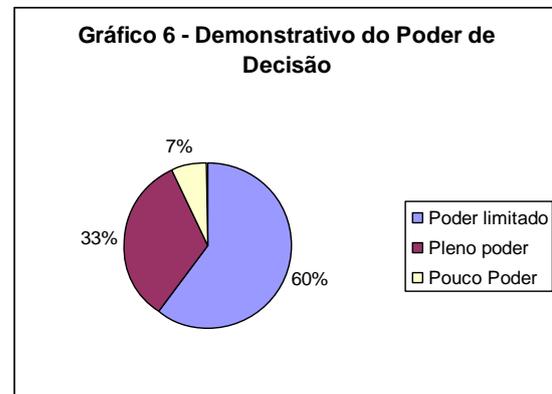


Gráfico 6 – Demonstrativo do Poder de Decisão.  
Fonte: Pesquisa com Informante do COP (2009).

Indícios da construção do sentimento coletivo ao longo do processo foram percebidos através da fala:

A pessoa tem um problema de sua rua, será que é de sua rua e não das ruas? [...] Em 2005 a primeira vez no OP a briga era sempre o específico, a minha rua, aí agente pergunta lá, é a nossa rua, o nosso bairro, estamos construindo isso. (Informante nº 1)

Considerando que a partilha do poder do Estado com a Sociedade Civil é medida pelo grau do poder de decisão sobre as obras/os serviços demandados no COP, a pesquisa indicou que 60% consideram que têm o poder de decisão limitado, 33% entendem que têm pleno poder e 7% avaliam que têm pouco poder.

Essa questão da partilha do poder com o Executivo e o Legislativo é uma das questões desafiadoras, a ser enfrentada pelos Conselhos. Desde o Brasil Colônia, o autoritarismo permeia as relações verticalizadas com destaque para o patrimonialismo e o clientelismo que caracterizam as relações desiguais.

A tradição do patrimonialismo brasileiro demonstra como o conceito clássico de público e privado não apresenta uma separação muito distinta dessas esferas. Com isso, há em nossa formação histórica e cultural traços que conduzem o homem público brasileiro a negar essa demonstração. A origem desse estado patrimonialista, segundo Raimundo Faoro (2001), advém do país que colonizou o Brasil: Portugal.

A iniciativa de Faoro em destacar a importância do caráter centralizador do patrimonialismo brasileiro reside na redução da sociedade civil como força capaz de conter os mandos do Estado. A figura do povo brasileiro é retratada pelo autor como dotado de uma forte inatividade na ordem política, que na esfera pública não se organiza, não contrapõe à autoridade da chefia política.

Quando indagados sobre o acesso aos instrumentos de controle, 67% consideram que seu acesso é parcial, já 20% acham que não têm acesso e 13% apontam total acesso aos instrumentos de controle. O controle social é um dos pressupostos do OP. É prudente que esse índice seja revisto e atualizado pela coordenação do programa.

A informação é o insumo que subsidia a análise, a tomada de decisão, tanto para o gestor público como para o controle social, fato presenciado na reunião do COP quando o conselheiro denuncia:

“Cadê o projeto de esporte que foi deliberado em reunião do COP?”.

A avaliação do grau de satisfação com a prestação de contas do executivo municipal resultou em 67% satisfeitos, 33% insatisfeitos, e nenhum conselheiro declarou sentir-se muito satisfeito. O nível de satisfação compreende, além da transparência na prestação de contas, a execução do que foi pactuado entre as partes. Mais uma vez a efetividade da deliberação é colocada à prova, e que essa prestação de contas seja socializada, conforme a fala do conselheiro:

“A prestação de contas deverá ser divulgada para a sociedade” (Conselheiro na plenária do COP).

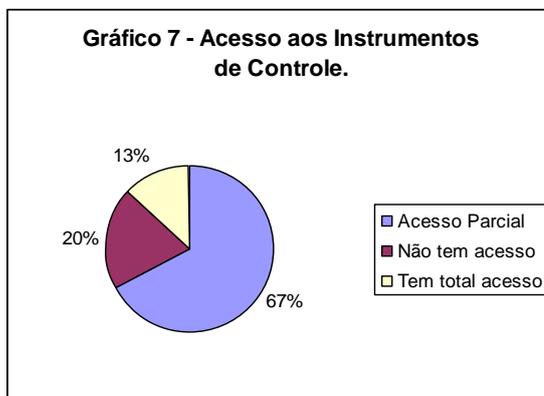


Gráfico 7 – Acesso aos Instrumentos de Controle.  
Fonte: Pesquisa com Informante do COP (2009).



Gráfico 8 – Satisfação com a Prestação de Contas.  
Fonte: Pesquisa com Informante do COP (2009).

Todos os conselheiros (100%) declararam que encaminham ao pleno do COP as propostas resultantes da discussão com a comunidade. Essa atitude é positiva, pois fortalece o vínculo de representatividade dos conselheiros com sua base. Neste sentido, o COP Fortaleza não incorre no frágil vínculo entre os conselheiros e suas entidades<sup>20</sup>. Outro fator relevante no COP de Fortaleza é a elaboração das atas, cuja equipe é constituída por conselheiros regionais e dos segmentos sociais.

No que diz respeito ao grau de beneficiamento de obras/serviços nas comunidades, a pesquisa constatou que 87% foram beneficiadas, e desse universo, 60% correspondem a obras e 40% a serviços. Esse resultado poderá vir a ser o efeito do remédio recomendado por Benevides para combater a marca histórica da tradição oligárquica e patrimonialista e potencializar a consciência de direitos. É também nessa perspectiva que Fedozzi (2001) fundamenta a concepção do OP de Porto Alegre.

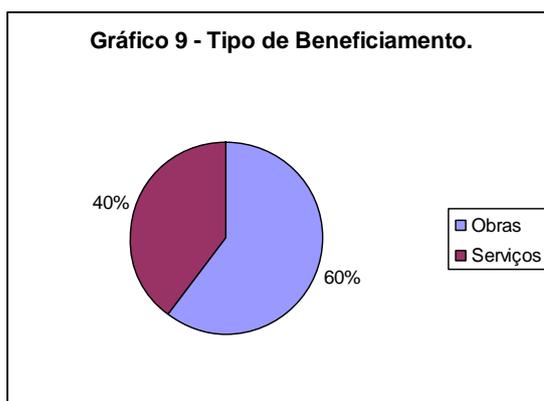


Gráfico 9 – Tipo de Beneficiamento.  
Fonte: Pesquisa com Informante do COP (2009).

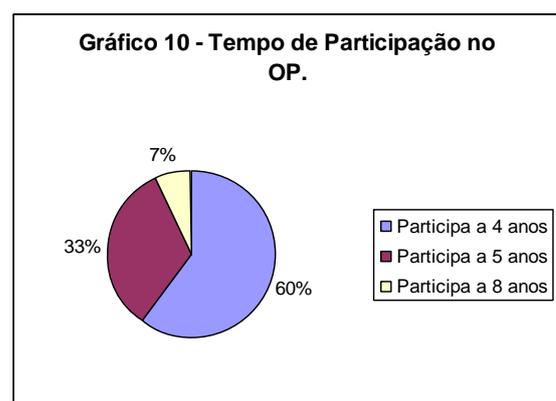


Gráfico 10 – Tempo de Participação no OP.  
Fonte: Pesquisa com Informante do COP (2009).

Em relação ao tempo de participação nas discussões do COP, a pesquisa revelou que 60% dos conselheiros participam há quatro anos, 33% há cinco anos e 7% há oito anos. Destaca-se que o conselheiro, com oito anos de discussão no OP, teve seu ingresso a partir da implantação do modelo de Gestão Participativa (MELO, 2001) nesse Município.

<sup>20</sup> Para Tatagiba (2002, p. 66) “esta falta de debate prévio com as entidades tem se mostrado muito problemática, principalmente no caso do segmento dos usuários que, sem um amadurecimento prévio das questões, acaba aderindo as posições defendidas por grupos com maior poder de argumento e influência”.

O controle da distribuição das atas das reuniões anteriores no COP, realizada pela Coordenação do OP, demonstrou que 53% declararam que recebem as atas, porém 47% dizem que não recebem regularmente. A ata pode vir a ser uma ferramenta de controle social para acompanhamento e intervenção dos atores envolvidos no processo, razão suficiente para melhorar o tempo de distribuição.

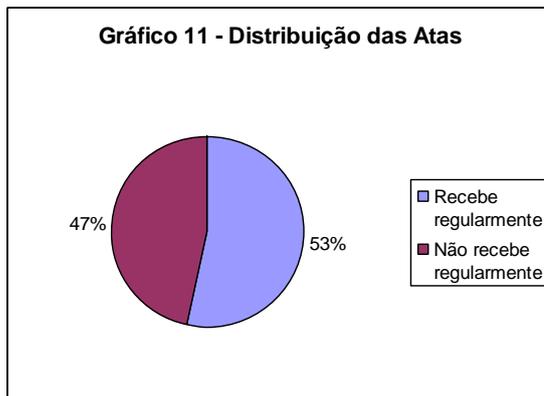


Gráfico 11 – Distribuição das Atas.  
Fonte: Pesquisa com Informante do COP (2009).

Tatagiba (2002) recomenda observar a qualidade do processo deliberativo associado ao recurso metodológico, pelo uso das atas das reuniões dos conselhos. Foi com base nessa recomendação que foram construídas as matrizes para se avaliar a participação no COP Fortaleza.

Para concluir, convém refletir sobre a dimensão da participação do COP na representação coletiva.

A relação entre os atores legitima a participação ativa por parte dos conselheiros (73%) associada ao sentimento de defesa dos interesses coletivos, ou seja, dos problemas de todo o território (87%). Outro elemento de destaque diz respeito à manutenção dos laços do representado com o representante, aqui apresentado em 100%, indicador de qualidade na representação e responsabilidade dos atores.

Porém, o grau da participação fica comprometido quando 60% dos conselheiros têm o poder de decisão limitado e acesso parcial aos instrumentos de controle, com a representatividade de 67%. Esse cenário aponta para uma reflexão sobre essas atitudes no interior das práticas institucionais, e para a redefinição de novas posturas políticas.

A participação dos conselheiros no COP quando vista sob o olhar do ator governamental em questão, exige uma mudança cultural, com ênfase na conscientização e educação dos cidadãos, na perspectiva da construção de novas relações entre o governo e a sociedade. O acesso às informações assume um papel relevante nesse processo que o COP Fortaleza experimenta com os ensinamentos e a prática sobre o orçamento público e seus componentes.

A mudança cultural almejada, ainda vai demandar muito esforço para reverter a atitude dos conselheiros que, ainda, associam a participação ao atendimento das demandas solicitadas. É preciso refletir sobre essa atitude, cuja participação está associada às reivindicações pontuais, e não porque se sente parte do processo. Será que o OP existe para atender as necessidades emergenciais, ou ainda, nos moldes da cultura da dádiva, tratada por Sales (1994)? Essa autora desenvolve a tese de que a desigualdade social no Brasil tem sua origem na cultura política e toma como referência Gilberto Freire (democracia social, miscigenação) e Sergio Buarque de Holanda (homem cordial, a impessoalidade), que contribuem para o fetiche da igualdade com a diminuição de conflitos. Desse modo, a cultura política da dádiva é construída nos alicerces da categoria do favor entre os que mandam e os que obedecem mesmo como homens livres.

Mas há um resultado que deixa o ator governamental reconfortado, quando vivencia situações de mudança de posturas do tipo:

Como e onde eu cobro o que foi negociado? Portanto, quando vemos uma dona de casa ou uma pessoa semi-analfabeta, que eram geralmente excluídas de momentos políticos, entendendo como se dá o planejamento da cidade, para nós, não há resultado melhor (ator governamental).

#### **4.2.3. Temas Dominantes no COP**

Na proposição dos temas, há uma expressiva participação dos atores governamentais com 70% nos assuntos públicos sempre voltados para os eixos temáticos (saúde, educação, infraestrutura, segurança, habitação, esporte e lazer, turismo, direito ao trabalho e renda). Esse é um bom indicativo posto que os assuntos internos não se sobrepõem aos públicos de interesse da comunidade. Por outro lado, influenciam a classificação das questões. Embora os temas dominantes estejam relacionados com os eixos temáticos trabalhados no COP, é preciso entender que as questões discutidas, os temas priorizados, aquilo em que eles acreditam, definem as características sociais desses conselheiros.

Quanto à proposição dos assuntos internos, ocorreu uma equivalência de 50% entre os dois atores, cujo foco concentrou-se no regimento interno, na eleição dos conselheiros, nas normas para penalizar faltosos etc. Há um relativo equilíbrio entre os dois atores.

As reuniões do COP assumem uma importância significativa, pois os conselheiros se mobilizam para definir os “problemas” que exigem intervenção governamental, cujas prioridades são confundidas com os anseios do próprio grupo. Neste sentido, o perfil socioeconômico de um grupo norteia a prática, as ações e a conduta participativa dos atores.

Em que pese a limitação técnica dos conselheiros para argumentar e apresentar propostas, há de se considerar, como relevante, a história de vida de cada um, fato que pode fortalecer sua qualificação como representante de uma coletividade, a manutenção dos laços contínuos com sua região e com os temas defendidos.

#### **4.2.4. Processo decisório: atores predominantes, debates, contestações e deliberação**

A metodologia utilizada para análise das atas das reuniões permitiu entender a dinâmica deliberativa em suas diversas etapas: proposição, encaminhamento e decisão. Em uma análise qualitativa foram identificados os atores relevantes em cada uma dessas etapas e os principais temas em discussão. O objetivo da análise é saber quem iniciava a fala, quais os assuntos postos para discussão, se tais falas foram seguidas por debates e contestações, a forma de encaminhamento das discussões e os atores dominantes em cada uma dessas fases.

O universo das atas das reuniões ordinárias do COP deveria contemplar o período 2005/2008, estabelecido previamente, porém ficou restrito a 2007/2008 em função de fatores internos da Coordenação do OP, explicado pela ausência de registro de arquivos antigos, estando disponível somente 2008/2009, fato que motivou a recuperação das atas em outras fontes, como, por exemplo, através de indagações junto aos conselheiros. Desta maneira, 2007 foi encontrada por um conselheiro da SER V.

A disponibilidade desses atores caracteriza o informante abordado por Yin (2005), quando o respondente auxilia na indicação de pessoas, fontes etc. Foi com essa realidade com que a pesquisadora se deparou ao perceber os obstáculos para contato,

fornecimento de documentos e informações por parte da Coordenação do OP. Porém, registra-se, como positivo, a disponibilidade da equipe do OP na SER V.

Toda essa colaboração foi decisiva para realização desta pesquisa, posto que a burocracia e a indisposição dos atores governamentais para liberarem o acesso aos dados retardaram o cumprimento do cronograma e a possibilidade de um acompanhamento do amadurecimento dos atores no processo da educação política.

O acervo das atas em questão consta de oito atas em 2007, sendo sete reuniões do pleno do COP e uma da Coordenação do COP. O exercício de 2008 consta de nove atas, sendo sete das reuniões do Pleno do COP, uma da Coordenação do COP e uma da Prestação de Contas com a presença da Prefeita. É importante registrar o apoio que a pesquisadora teve dos conselheiros sociais, desde o fornecimento das informações, da indicação de colegas para participarem da amostra e até mesmo de eventos que contribuíram para a educação política enquanto cidadã.

No que diz respeito à frequência de participação dos conselheiros sociais e governamentais na discussão das reuniões do COP, foi computado um total de 400 participações em que 60% foram dos atores sociais e 40% dos atores governamentais.

Quanto às intervenções, os atores sociais intervieram 131 vezes, enquanto que os atores governamentais 7 vezes, cuja representatividade é de 5% em relação ao total de intervenções.

No processo decisório há uma sequência de variáveis que mensuram desde a prerrogativa para iniciar a fala, o debate e sequenciar com as intervenções e apresentações de propostas. Os resultados da pesquisa indicam que os atores governamentais foram os que mais iniciaram a fala nas reuniões, com um índice de 88% e com uma sequência de debate de 82%, contra 18% dos atores sociais.

Por outro lado, os atores sociais apresentaram elevado índice de contestação (96%), indicador da presença de diálogos, debates e conflitos, expressões de uma participação mais democrática.

A frequência de encaminhamento e defesa de propostas de interesse da sociedade civil ocorreu com 57% dos atores sociais e 43% dos atores governamentais. A defesa e o encaminhamento das demandas são atitudes significativas para se consolidar a deliberação.

A incidência de deliberações por ator apresentou um resultado surpreendente para a pesquisadora, porém, confirmou a fragilidade dos conselhos para legitimar, como já havia apontado Tatagiba (2004).

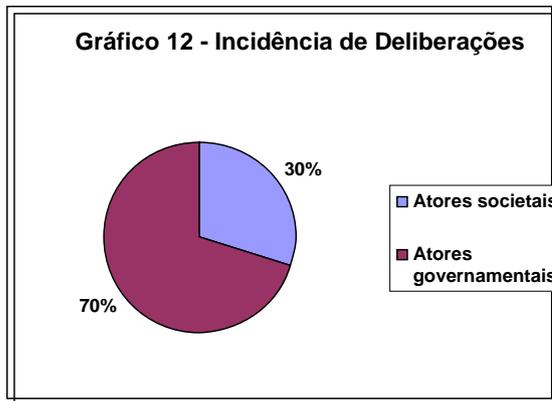


Gráfico 12 – Incidência de Deliberações.  
Fonte: Pesquisa com Informante do COP (2009).

Essa questão do poder para deliberar ou decidir nos Conselhos pode ser clarificada, observando os conceitos apresentados por Tatagiba e Teixeira (2007), que fazem uma distinção entre ambas: Enquanto o conceito de decisão remete ao resultado de um processo que envolve a eleição ou a escolha entre alternativas; a noção de deliberar diz respeito à qualidade do processo de decisão. O conceito de deliberação refere-se a um processo decisório que é precedido de um debate bem informativo sobre as alternativas postas. Porém, a efetividade da deliberação demanda uma avaliação do conteúdo das decisões tomadas e a sustentabilidade das decisões, recomendam as autoras.

É pertinente registrar um momento em que um dos conselheiros do COP argumenta e apresenta proposta sobre a aprovação de demandas, com o titular de um órgão da Prefeitura, por ocasião da apresentação de um projeto de iniciativa do governo federal, destinado a combater a violência e, para tal, foi escolhido um bairro para implantação do projeto piloto. A discussão é motivada pelo fato do COP não haver participado do processo:

“Minha maior preocupação é a constatação da violência”. Questiona os critérios e conclui “os homens públicos são doentes de acordo com os psicólogos” (Conselheiro na plenária do COP).

“Como vai ser esse convênio com as entidades? Acho que houve dedo político, pois deixaram bairros como Messejana e Pirambu, que têm alto grau de violência” (Conselheiro na plenária do COP).

Os conselheiros questionam, exigem participação, e essa atitude é caracterizada como uma luta pelos direitos do cidadão em partilhar das ações que dizem respeito à cidade onde mora, contribuindo desse modo para a educação política.

Na partilha do Poder do Executivo Municipal com o COP, a pesquisa demonstrou que 40% consideram essa relação boa, porém o COP não tem poder para deliberar, enquanto 33% experimentam uma ótima convivência com a partilha do poder e 27% classificam essa relação como regular porque as prioridades não são implementadas.

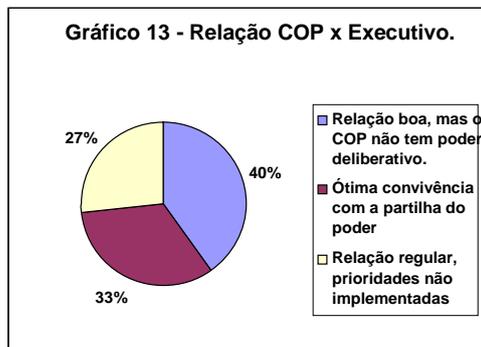


Gráfico 13 – Relação COP x Executivo.  
Fonte: Pesquisa com Informante do COP (2009).

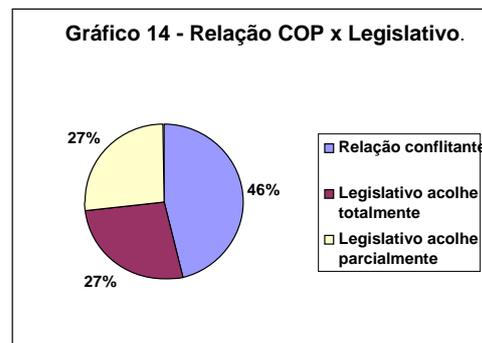


Gráfico 14 – Relação COP x Legislativo.  
Fonte: Pesquisa com Informante do COP (2009).

Percebe-se que a partilha do poder está condicionada à capacidade do ator social para deliberar e consolidar a ação. Essa polarização entre o Estado e a sociedade é uma realidade comum a vários órgãos de participação institucionalizada. Ao ver e ouvir os conselheiros na reunião do COP, percebe-se uma postura dos conselheiros sociais em relação ao governo, de cobrança sistemática, exigência de respostas e atuações. Em especial, foi registrado um sentimento de insatisfação com relação à Secretaria de Planejamento do Município (SEPLA):

A SEPLA não tem um ponto bom [...] e para completar a Neira<sup>21</sup> saiu, agora é que ficou ruim porque quem segurava era ela. (Informante nº 4).

<sup>21</sup> Responsável pela implantação e gestão do OP.

Há uma dualidade entre decidir e concretizar a implementação das demandas, posto que 53% consideram que há aceitação e implantação, mas 47% entendem que não há efetiva aceitação sem que haja a implementação. Na investigação das causas presumíveis, foram apontadas:

- 34% consideraram que as demandas são aceitas, porém não implementadas;
- 20% declararam que é o próprio Executivo quem decide;
- 26% recorreram à falta de recursos como obstáculo;
- 13% disseram que nem sempre se consegue o objetivo que se deseja;
- 7% afirmaram que não há esclarecimento quanto a não concretização do pleito.

O Conselho é deliberativo na medida em que lhe é dado o poder de aprovar ou reprová-las as políticas municipais. Mais do que um foro para discussão da política, o Conselho teria em tese, um poder de veto para barrar as propostas do Executivo e os respectivos orçamentos. As causas apontadas que demandam mais atenção, representam 80% da amostra, o que significa refletir sobre a efetividade desse poder interno para evitar a transformação do poder deliberativo em consultivo voltado para legitimar as decisões tomadas.

A questão do poder para influenciar na produção das políticas públicas está associada ao poder para deliberar, pois segundo Tatagiba (2002) os conselhos não estão cumprindo a sua vocação deliberativa. A pesquisa em questão aponta o poder para deliberar em apenas 30%, porém o ator governamental assevera que:

[...] as políticas públicas de habitação são, quase todas, demandas do OP. O PopFor, CUCA, terceiro turno nos postos de saúde, gratuidade das pessoas com deficiência nos transportes públicos, enfim, os macro projetos da prefeitura de Fortaleza são em sua maioria, demandas do OP.

Conforme registrado acima, os atores governamentais atribuem ao programa OP a capacidade de influenciar na produção das políticas públicas através do COP, porém convém refletir sobre a baixa capacidade propositiva dos conselhos no cenário brasileiro atual, que exercem um reduzido poder de influência sobre o processo de deliberação das

políticas públicas<sup>22</sup>. Sem dúvida, o COP Fortaleza apresentou no item encaminhamento e defesa de propostas, um resultado de 57%, porém, se não há o poder correspondente para deliberar, pontuado em apenas 30%, essas propostas se caracterizarão em lista de sugestões.

De modo geral, a experiência de conviver com múltiplos interesses e opiniões apoia-se nas lições de Milani onde declara que “essa convivência poderá significar desde autopromoção [...] à realização da cidadania, à negociação, até a mudança de cultura política” (MILANI, 2005, p. 9).

Sintetizando, os atores sociais apresentaram as declarações a seguir:

É uma grande experiência, porque a divergência humana é incrível e a gente tem que conviver com as diferenças para fazer a convergência. É salutar. Há interesses específicos, mas a gente briga pelos interesses coletivos. (Informante nº 1).

Tem muita discussão, muita briga, cada um quer puxar para seu lado, mas no final todo mundo acaba respeitando e juntando as ideias e dividindo um pouquinho. (Informante nº 5).

Essas atitudes são indicadoras da importância política da sociedade, o locus de luta da classe subalterna para desenvolver suas convicções e lutar por um novo projeto hegemônico.

A convivência tem sido boa quando depende dos delegados e conselheiros, são questões fáceis de resolver porque a gente discute, a gente procura contornar as coisas, quando é com os órgãos públicos, fica mais difícil, porque tem aquele negócio assim de venha tal dia. (Informante nº 8).

A Prefeita tem interesse, porém seus assessores não. Exemplo disso foi o compromisso de reabrir três creches, mas a Secretária de Educação, por doze vezes não recebeu a gente. (Conselheiro na plenária do COP).

A atitude desse gestor é pautada pelo autoritarismo que impõe à sociedade uma orientação de cima para baixo. Uma grande dificuldade narrada pelos atores governamentais para que o Conselho se constituísse um espaço de discussão, negociação e pluralidade refere-se à relação de polarização existente entre os representantes do governo e os sociais. Ainda sobre esse tema, a convivência com os diferentes interesses, há uma percepção positiva:

---

<sup>22</sup> É o que diz a literatura conselhistas. Ver trabalho de Tatagiba (2002) sobre os Conselhos de Saúde, Assistência Social e de Defesa da Criança e Adolescente, nas três esferas do governo brasileiro.

[...] vocês são conselheiros de Fortaleza, não têm que ter diferença não, tem que todo mundo se unir e dizer agora sim. Se há um canto ruim a prioridade é para aquela parte que está mais dificultosa então a gente está vendo o problema de todo mundo. (Informante nº 10).

A educação política é a condição decisiva para a cidadania ativa, articulada com a mudança nos costumes e nas mentalidades. A prática participativa conduz a educação política.

A gente (conselheiro) trabalha em parceria uns com os outros, vendo as propostas, as necessidades de cada bairro, e a gente finda se unindo e reivindicando em prol de todos. (Informante nº 14).

No que diz respeito à relação do COP com o Legislativo, a pesquisa apontou os resultados bem divididos, pois 46% percebem que a relação é conflitante, enquanto que 27% consideram que o Legislativo acolhe totalmente as prioridades formuladas. Por outro lado, 27% entendem que o Legislativo acolhe parcialmente as prioridades do COP. De fato, o conflito com o Legislativo é motivado pela modificação nas relações entre vereadores, prefeitura e população. Considerando ainda a observação participante, acrescenta-se o sentimento externado por um informante:

Somente os vereadores da esquerda têm essa compreensão. (Informante nº 12).

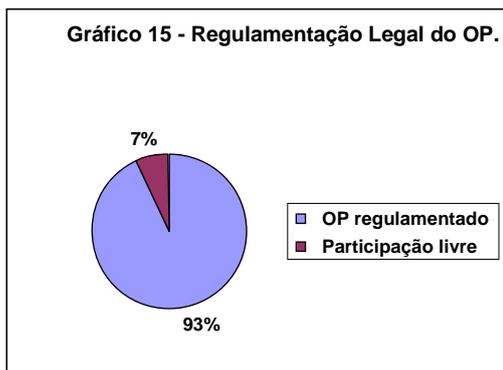


Gráfico 15 – Regulamentação Legal do OP.  
Fonte: Pesquisa com Informante do COP (2009).

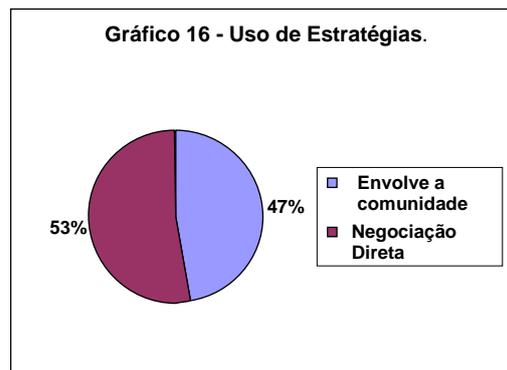


Gráfico 16 – Uso de estratégias.  
Fonte: Pesquisa com Informante do COP (2009).

A intenção da regulamentação legal do OP foi confirmada por 93% dos informantes, contra 7% que entendem que a participação deve ser livre.

Teixeira (2001), alerta para o risco em que a democracia participativa poderia incorrer ao institucionalizar os espaços públicos estatais. Se por um lado a participação institucionalizada teria o mérito de conferir um caráter de regularidade e permanência no envolvimento do cidadão nos assuntos públicos, por outro haveria “o risco de envolver os agentes sociais na lógica própria do poder, na racionalidade tecno-burocrática” (TEIXEIRA, 2001, p. 29).

Embora os resultados das pesquisas sobre o tema confirmem essa intenção, Fedozzi (2001) propõe uma reflexão sobre essa institucionalização que poderá representar uma dualidade entre a sociedade e o governo e a perda da autonomia dos movimentos voluntários, a participação deixa de ser um direito e passa a ser um direito outorgado e mais, seguirá a lógica do direito estatal.

A mobilização das redes de apoio para garantir a representatividade das demandas, indicou quais as estratégias os conselheiros utilizam: 47% envolvem a comunidade com a adesão dos sindicatos, associações e igrejas; 53% utilizam a negociação direta com os conselheiros, com argumentos e explicações.

O uso das redes de apoio adotado fundamenta-se na participação cidadã apoiada em redes de interação que têm, como eixo, a relação entre pessoas, grupos e instituições. Por outro lado, o poder de argumentar assume uma representatividade para a eficácia da democracia deliberativa.

Ao serem indagados sobre a forma da participação para elaboração/alteração do Regimento Interno do COP, 87% declaram que ocorre de forma participativa, porém 13% entendem que a autoria do documento é do Executivo Municipal.

Na verdade, a coordenação do OP apresentou uma minuta do regimento para discussão e adaptação ao modelo desejado, considerando modelos de referência para subsidiar a discussão e conceber o modelo desejado pelo COP. Entende-se que esse é um procedimento que dá oportunidade ao direito de propor, argumentar e deliberar.

Conforme explicitado no início deste capítulo, a literatura sobre Conselhos tem apontado algumas limitações para o bom desempenho e também sobre suas potencialidades. Desse modo, é que na dinâmica do COP, foram apontados os limites a seguir:

Tabela 13 – Limites do COP na Ótica dos Atores Sociais.

Fatores	Percentual
Demora na execução das obras	13%
Falta de compromisso dos gestores	20%
Não execução das obras e serviços priorizados	20%
Não existência de fundos	26%
Carência de veículos para deslocamento	7%
Governo trás tudo feito	7%
O próprio governo impõe dificuldades	7%

Fonte: Pesquisa COP Fortaleza-2009.

Um dos limites, é a partilha do poder diz respeito ao não atendimento de todas as demandas reivindicadas pela população, acarretando conflitos e dificuldades de negociação.

Dagnino (2002) argumenta que esses obstáculos são devidos a uma série de fatores, como vontade política do gestor na implementação dos formatos participativos, a qualificação política dos conselheiros etc. O compromisso governamental é um desafio que o COP terá que enfrentar.

Compreende-se como compromisso governamental, “a existência de um comprometimento efetivo de forças políticas ocupantes do governo em respeitar e atender as deliberações resultantes dos processos participativos” (MOURA, 2007). Vitale (2004) concorda com Moura (2007) que existe a vontade política em jogo, uma variável imprescindível para a construção do OP.

Outro exemplo que demonstra a falta de compromisso governamental é o baixo investimento público nas demandas resultantes do COP, o que torna ineficaz todo o processo desenvolvido<sup>23</sup>. Pode ser também que haja as constantes e sucessivas suplementações, que acabam por reorientar as prioridades, contribuindo para o baixo índice de cumprimento dessas demandas originárias do COP.

Essas questões podem ser observadas na fala dos informantes (*ipsis litteris*):

<sup>23</sup> Esses exemplos foram comprovados na análise feita por Moura (2007), sobre as experiências do OP em Blumenau e Chapecó.

A dificuldade que o conselheiro enfrenta são algumas demandas que demoram muito a serem concluídas. (Informante nº 13);

Tem secretário que diz que não conhece o OP. Diz: aqui é que eu disser e o que eu quiser. (Informante nº 14);

A Prefeita tem interesse, porém seus assessores não. A prova disso foi o compromisso com o COP de reabrir três creches, mas a Secretaria de Educação não recebe agente, já por doze vezes. (Conselheiro em plenária do COP);

A dificuldade é as demandas não atendidas, mesmo aprovadas. Agente não vê resultados, eu não falo na minha comunidade, falo do território como um todo. (Informante nº 11);

A dificuldade tem sido na área orçamentária, sempre existe aquela resposta, falta de recursos, por isso as coisas param no meio do caminho. (Informante nº 15);

O principal é o meio de transporte porque é muito difícil lá, sobretudo para o OPCA e para o idoso. (Informante nº 7);

As coisas já vêm tudo feita, já vem tudo preparado [...] para agente dizer sim, sim, não, não. (Informante nº 9);

O governo é uma função política de interesses, são partidos, todos são iguais, tudo pelo social, etc, mas na prática, a pessoa muda de identidade para defender o sistema econômico. (Informante nº 1).

Na ótica do ator governamental, o não atendimento das demandas priorizadas, repercute diretamente no esvaziamento dos conselheiros no COP: “Há uma desistência considerável quando uma demanda solicitada pela comunidade não é atendida” (Assessora do OP).

A complexidade do tema de discussão da peça orçamentária exige necessariamente a participação efetiva dos órgãos governamentais no tratamento transparente das análises técnicas sobre as carências, bem como o fornecimento de dados sobre os custos e os impactos previstos no montante destinado à manutenção e à aplicação dos serviços, incluindo despesas com os funcionários.

É lícito, porém, compreender que o Executivo tem a obrigação de introduzir, na discussão orçamentária, a visão global do desenvolvimento da cidade como um todo, representada pelos projetos que visem beneficiar a população e o patrimônio público.

Ancorada na possibilidade dos Conselhos virem a se constituir um mecanismo de fortalecimento da sociedade civil e controle social sobre o Estado, a investigação em tela considerou a participação popular como tema central deste trabalho, tendo o COP como objeto de pesquisa. Na perspectiva dos conselheiros, o COP tem suas potencialidades voltadas para:

Tabela 14 – Potencialidades do COP na Ótica dos Atores Sociais.

Fiscalização e acompanhamento das obras e serviços	13%
Relação entre os conselheiros	13%
O poder de voz e vez	27%
Interação com o Executivo	20%
O COP como espaço público democrático	26%

Fonte: Pesquisa COP-Fortaleza 2009.

A literatura de referência neste trabalho (SOUZA, 2003; TEIXEIRA, 2001; RIBEIRO; GRAZIA, 2003), mostra que o COP sinaliza para uma boa prática democrática através da educação política que se desenvolve desde o momento inicial da primeira participação do cidadão no processo do OP, precisando, no entanto, ser assumido pela população como seu direito de cidadão e não, simplesmente, uma concessão especial que esse ou aquele governo municipal possibilita.

Percebe-se que o COP amplia as relações entre Estado e sociedade, no impacto que a fiscalização de obras e serviços desempenha, na afinidade entre os conselheiros na construção do interesse coletivo, no despertar do sentimento de pertencer e poder para propor, argumentar e decidir sobre as ações a serem implementadas no bairro e na sua cidade, e, sobretudo o reconhecimento do COP como um espaço para a reprodução da democracia participativa.

Acredita-se que a abertura do debate ao povo, através de representantes de bairros, segmentos sociais, movimentos sociais ou políticos, dando oportunidade a todo e qualquer cidadão pobre ou rico, reduz a ingerência das elites dominantes na deliberação e na formação das opiniões públicas, possibilitando um debate mais horizontal dentro da esfera pública (COP), bem como contribui para o empoderamento dos conselheiros no exercício da cidadania ativa, conforme proposta por Benevides (1998).

Embora o processo de participação centre a sua atuação na resolução de problemas concretos dos moradores que devem comparecer às assembleias para discutir e decidir sobre quais ruas devem ser pavimentadas, a discussão desses problemas locais aumenta a conscientização política.

Essas possibilidades ou potencialidades são apresentadas a partir dos relatos dos informantes do COP Fortaleza:

É o melhor saldo que nos obtemos. É esse conhecimento dessa grade, que nós não conhecemos por dentro [...]. Nós já conhecemos um pouco da prefeitura. Já pensou quando nós conhecermos da prefeitura, do estado e do federal? [...] a turma ainda não conseguiu assimilar [...] de a gente conhecer por dentro da participação e não da representação. (Informante nº 1)<sup>24</sup>.

O que é bom no COP somos nós, a nossa relação. (Informante nº 4);

Os pontos positivos são a determinação, o poder de voz, porque nós temos todo o direito de ir lá e reclamar, dizer que está errado e procurar consertar. (Informante nº 13)<sup>25</sup>.

É a gente estar interagindo com o executivo, poder público, e dizendo para ele aonde é que dói, onde está a ferida. (Informante nº12).

Há evidências, portanto, de uma vontade política por parte da Chefe do Poder Executivo em estreitar essa relação, minimizar as desigualdades para o crescimento do debate.

Para finalizar buscou-se investigar o que mudou efetivamente com a implantação do OP, e percebe-se que na fala dos informantes, a participação tem uma concepção de direito, sentimento de pertence, empoderamento, possibilidade para minimizar o clientelismo e, sobretudo, a educação política. Dentre os pronunciamentos, destaca-se:

O COP e o Fórum dão um apoio muito grande a gente, dá muita oportunidade da gente lutar, reivindicar [...]. O povo hoje não acredita na questão como era antes com o vereador. O povo acredita em nós, liderança. (Informante nº 14).

Com a participação da população há um entendimento. Quando uma pessoa fica esclarecida, fica no meio, conhece, ela não tem chance de ser enganada por um vereador ou por uma pessoa com más intenções, porque ela está participando. (Informante nº 07).

Não obstante, o olhar do ator governamental sobre as reais mudanças impactadas pelo OP na relação Estado e Sociedade, está na relação da proximidade entre os atores, a parceria para tomada de decisão com a respectiva responsabilidade. Outra

---

<sup>24</sup> Esta fala do nobre informante apoia-se em uma concepção de cidadania ativa, abordada por Benevides (1998), que tem como elemento fundante o direito: “O direito de ter direitos”, defendido por Dagnino (2004) como resultado de lutas concretas.

<sup>25</sup> A demonstração deste empoderamento sinaliza a proximidade com a condição decisiva para a classe subalterna ascender ao poder e introduzir uma nova forma de pensar. Esse novo pensamento apregoado por Gramsci (SALES, 2005), voltado para a construção de valores e relações sociais com foco na participação, responsabilidade e um conhecimento democrático tem a mesma equivalência da condição estabelecida por Benevides (1998) para a democratização no Brasil.

mudança perceptível segundo o ator em questão, está no comportamento dos cidadãos a partir da compreensão sobre o orçamento público até o entendimento para qualificar obras e serviços.

## **Conclusão**

Sem dúvida a institucionalização dos processos participativos influenciou a participação no Brasil entre os anos 70 e 90. A sociedade civil organizada deixou de se posicionar de maneira combativa diante do Estado para assumir um caráter diluído em espaços de participação institucionalizada. Todavia, conforme apresentado no capítulo I, a literatura sobre conselhos representativos aponta os problemas enfrentados no desempenho de seu papel que indicam fragilidades, mas sinalizam conquistas deste espaço público estatal enquanto um mecanismo de controle social.

Nesse sentido, a hipótese que alimentou este estudo baseou-se na ideia de que o conselho é um espaço de práticas democráticas, porém ainda apresenta limitações no que se refere “à qualidade da participação”, (aqui entendida) como o poder para deliberar, a questão da existência de fundos e a pouca influência do COP na definição das políticas públicas.

O caráter deliberativo dos Conselhos está associado à intrincada questão da permeabilidade do Estado para uma prática democrática e à sua efetiva disposição para partilhar (ou não) o poder de decisão e o controle da implementação das políticas. É uma conquista legal que fortalece o Conselho, no entanto, como foi apontado nos resultados desta pesquisa, 70% das deliberações são computadas aos atores governamentais contra 30% dos atores sociais, concluindo-se que, na prática, ainda é preciso fortalecer o aspecto deliberativo.

Como bem assevera Caccia-Bava (2001, p. 38-39) “o espaço e o tempo da deliberação são essenciais, pois é nesta ocasião que é possível passar de um simples agregado de opiniões para construir um julgamento verdadeiramente cidadão”, pois a deliberação é o “momento de tensão que aponta no sentido da construção do interesse geral, ou do interesse público”. Esse é um processo que necessita de informações, de avaliações, de colaborações de especialistas e especialmente, diria, de argumentações diversas e contraditórias. A pressão exerce uma força significativa na deliberação.

Os conselheiros entendem que não há a efetiva aceitação sem a correspondente implementação. Essa prática demonstra que os Conselhos não estão cumprindo sua vocação deliberativa, comprometendo a capacidade de inovação das políticas públicas, em que essa participação assume um caráter mais reativo. Esse procedimento está presente nas relações entre o Executivo Municipal e o COP, em que 40% dos conselheiros declararam que as relações com o Executivo são boas, porém não têm poder para deliberar. O que se

deduz, é que o poder deliberativo do COP não está sendo exercido em sua plenitude, confirmando, assim, o primeiro item da hipótese anunciada.

Outro item considerado na hipótese foi a questão da existência de fundos. A falta de recursos financeiros (26%) foi apresentada como uma das limitações para a atuação do COP, sobretudo quando as demandas são priorizadas e não implementadas (20%).

A limitação de recursos públicos não pode ser considerada como entrave à resolução dos problemas sociais. É necessário um maior rigor quanto à aplicação. A crise fiscal do Estado implica uma racionalização de suas ações, todavia, isso não significa a redução quantitativa dos recursos a serem empregados, mas a busca por alternativas que se constituam na maximização dos benefícios dada à restrição orçamentária.

O baixo poder dos Conselhos para influenciar na definição das políticas públicas apresentou alguns indícios de contribuição na formulação das políticas públicas nos eixos de habitação, juventude, saúde e os macros projetos da prefeitura conforme declarado pelo ator governamental. Se essa participação de fato acontece, o COP quebrará o paradigma e inovará na definição das políticas públicas. Porém, não se tem parâmetros seguros para análise por tratar-se de uma experiência recente. Diante dos dados apresentados, considero refutado o item da hipótese relativo à pouca influência do COP na definição das políticas públicas.

A experiência tem mostrado que os conselhos precisam recorrer ao apoio e à mobilização da sociedade civil para que, de fato, suas deliberações tenham mais força. Essas forças associativas são expressões locais-comunitárias da sociedade civil organizada, tendência do novo milênio que se articula sob o formato de redes, enquanto espaços políticos estratégicos para a ampliação da participação e democratização da informação, bem como mecanismos de dinamização dos próprios conselhos.

Todavia, a coordenação do programa não demonstrou receptividade para socializar a experiência do OP com os pesquisadores. O acesso aos dados e às informações foi dificultado, atitude que interfere no desenvolvimento das investigações e limita ou mesmo impede a avaliação dos programas sociais para o necessário realinhamento às políticas públicas.

Foi constatado que alguns integrantes do COP têm essa percepção e se articulam com outros grupos com a mesma identidade social ou política, como os

sindicatos de classe, os movimentos sociais, as associações de bairro, a igreja etc., a fim de participar com o Estado e através dele para fortalecer a representatividade das demandas e a correspondente formulação e implementação de políticas públicas.

No que diz respeito aos limites para o desempenho do COP, pontua-se a capacidade deliberativa e a efetividade desta instância. Entende-se que as prioridades e os programas podem e devem ser redefinidos, se baseados em argumentos sólidos, assim como o próprio governo deve saber argumentar sobre a prioridade e a importância dos seus programas.

O processo deliberativo assume um caráter transformador e, ao mesmo tempo, viável quando a deliberação é argumentativa e negociável, em torno de regras consensualmente elaboradas e, posteriormente, respeitadas na execução orçamentária.

A não-existência de fundos, mesmo se restritos às políticas de investimentos, a administração deveria garantir a maior quantidade de recursos para serem decididos no COP, pois ao contrário, a experiência pode gerar constrangimentos tanto para a Prefeitura que não é capaz de executar as demandas como para a população que vê suas decisões não concretizadas.

Para mensurar as potencialidades do COP, é pertinente considerar, em princípio, que a existência do COP “não obrigatória”, é um indicador da importância que esse espaço vem paulatinamente adquirindo na gestão das políticas públicas do governo local.

Os conselheiros do COP demonstraram ser portadores de uma cultura associativa, posto que todos os conselheiros representantes têm vínculo com alguma associação. Estas características indicam, pelo menos, que estamos diante de lideranças com capacidade de mobilizar outras pessoas em torno desses projetos e de negociar com outros interesses representados na perspectiva de resolução ou regulação de conflitos e de construção de consensos.

Outros fatores apontados como positivos no desempenho do papel do COP foram: a interação entre governo e sociedade; o convívio saudável entre os conselheiros; o poder para argumentar e escolher; e, sobretudo, a fiscalização e o acompanhamento das obras e serviços a serem implementados.

Institucionalmente, o COP tem possibilidades de se fortalecer enquanto instância deliberativa para a formulação e fiscalização das políticas públicas porque inova

no que tange a configuração interna de poder, caracterizado na tipologia “sociedade – governo” onde há supremacia da sociedade civil na composição do Conselho. Ressalta-se, também, a importância da efervescência da vida associativa e participativa local, experienciada através de articulação em redes que estão sempre impregnadas de poder, pelo conflito, bem como pelas possibilidades de aprendizado.

Para além das três inovações/potencialidades apontadas acima, há outros potenciais e dimensões do COP que podem ser ressaltadas relativas à construção da cidadania, a educação política, melhor identificação e captação permanentes das demandas da sociedade.

Esta dissertação se propôs analisar o COP enquanto espaço público institucionalizado, com seus limites e suas potencialidades para uma participação popular. Embora carregue a contradição como qualquer espaço institucional, acredita-se ser possível, de forma articulada com outros movimentos da sociedade, tornar o COP mais atuante, fiscalizador das ações do setor público e participante da construção das bases de uma gestão mais democrática. Pelo fato de o Conselho se situar na esfera do consumo, da distribuição de bens, serviços e equipamentos públicos, e pelo fato de atuar na produção de bens essenciais à vida, carrega um potencial estratégico que não pode ser abandonado em função das dificuldades concretas de sua efetivação. Os lugares de participação são, também, espaços de aprendizagem para uma cidadania.

O presente trabalho tem ainda a intenção de contribuir para a literatura conselhistas com foco no Conselho do Orçamento Participativo – COP, para não ficar restrito apenas às experiências dos Conselhos Setoriais de Políticas Públicas.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, Fernando Luís; COSTA, Valeriano M. Ferreira. Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro. São Paulo, Fundação Konrad Adenauer, 1999.

ALLEBRANDT, S. L. Conselhos Municipais: potencialidades e limites para efetividade e eficácia de um espaço público para a construção da cidadania interativa. Atibaia (SP): ANPAD, 2003.

ALVES, Fernando Gilson. Avaliação da cidadania participativa no PRODETUR-II. O caso do Conselho de Turismo do Pólo Costa das Dunas. Dissertação (Mestre em Avaliação de Políticas Públicas), Universidade Federal do Ceará. 2009.

ARRECH, M. T. S. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado Federativo. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo v.14, n.40, p.111 – 141,1999.

\_\_\_\_\_. O processo de descentralização das políticas sociais no Brasil e seus determinantes. Tese de doutorado apresentada ao Depto. De Ciências Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da UNICAMP, 1998.

AVRITZER, L. O orçamento participativo e a teoria democrática: um balanço crítico. Disponível em: <<http://www.democraciaparticipativa.org>>. Acesso em: 22 jul. 2008.

\_\_\_\_\_. Teoria democrática e deliberação pública em Habermas e Rawls. Departamento de Ciência Política da UFMG. 2000. Disponível em: <<http://www.bibliotecavirtual.clasco.org.ar/ar/libros/ampocs00/gt19/00gt1912.Doc.>>. Acesso em: 17 abr. 2009.

\_\_\_\_\_. Orçamento participativo em Belo horizonte e Porto Alegre: comparando instituições e práticas. IN; Orçamento participativo – construindo a democracia. AZEVEDO, Sergio de; FERNANDES, Rodrigo Barroso. (orgs.) São Paulo: Renavan, 2005.

AVRITZER, L.; COSTA, S. Teoria crítica, democracia e esfera pública: concepções e usos na América Latina. In: DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 47, n. 47, p. 703-708, 2004.

\_\_\_\_\_. Teoria democrática, esfera pública y deliración. Metapolítica, México, v.4, nº14, p.76-78, abr./jun., 2000.

AZEVEDO, Sérgio de. Políticas públicas: discutindo modelos e alguns problemas de implementação. In: SANTOS, Orlando Alves dos et al. (org.). Políticas públicas e gestão local:: programa interdisciplinar de capacitação de conselhos municipais, Rio de Janeiro: FASE, 2003.

BALEIRO, A. Ciência das finanças e direito administrativo. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

BARQUEIRO, Antonio Vásquez. Desenvolvimento endógeno em tempos de globalização. Porto Alegre: UFRGS, 2002.

BENEVIDES, M. V. de M. A cidadania ativa. São Paulo: Ática, 1998.

\_\_\_\_\_. Democracia e Cidadania. In: BOAS, Renata Villas et al. (org.). Participação Popular nos governos locais, São Paulo: Polis, 1994.

BOBBIO, N. O futuro da democracia. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

\_\_\_\_\_. Liberalismo e democracia. São Paulo: Brasiliense, 1988.

BUCCI, Maria Paula Dellari. Direito administrativo e políticas públicas. São Paulo: Saraiva, 2002.

BULGARIN, M. S.; VIEIRA, L. M.; GARCIA, L. M. Controle dos gastos públicos no Brasil: instituições oficiais, controle social e um mecanismo para ampliar o envolvimento da sociedade. Konrad Adenauer – Stiftung, 2003. Disponível em: <<http://www.books.google.com.br/books>>. Acesso em: 10 ago. 2008.

BRASIL. Constituição da república federativa do Brasil. Brasília: MEC, 1988.

\_\_\_\_\_. Lei Federal n. 10.257 – 10 de jul.2001. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, Diário Oficial da União, Brasília, 11 jul. 2001, p. 1.

CACCIA-BAVA, Silvio. Participação, representação e novas formas de diálogo público. São Paulo: Polis, Programa Gestão Pública e Cidadania/EAESP/FGV, 2001.

CARMO, Carvalho, M.; FELGUEIRAS, D. Orçamento Participativo no ABC. São Paulo: Polis, n. 34, 2000.

CARVALHO, M. do C. A. A participação social no Brasil hoje. Instituto Polis. São Paulo, p. 15, 1998. Disponível em: <<http://www.participacaopopular.org.br>>. Acesso em: 14 abr. 2003.

CARVALHO, J. M. de. Cidadania no Brasil: o longo caminho. 9. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

CHAUÍ, M. S. Cultura e democracia: o discurso completo e outras falas. São Paulo: Cortêz, 1990.

CASTORÍADES, C. As encruzilhadas do labirinto. São Paulo, Paz e Terra, 1986.

COUTINHO, C. N. Cidadania, democracia e Educação. In: Escola, espaço de construção da cidadania. Série IDEIAS, n. 24, São Paulo: Fundação para o desenvolvimento da educação (FDE), 2000.

DAGNINO, E. (Org.). Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

- DIAS, M. R. Na encruzilhada da teoria democrática: efeitos do OP sobre a Câmara Municipal. Porto Alegre. Tese de doutorado. Rio de Janeiro, 2000.
- DUFFY, Mary E. Methodological triangulation: a quantitative and qualitative. Research methods. In: *Jornal of Nursing. Scholarship*, 19(3), 1987.
- ESTEVEVES, J. M. La estrategia de las ciudades. Los planes estratégicos como instrumento, métodos, técnicas y buenos prácticas. CIDEU, 1999. Disponível em: <<http://www.cideu.org/site>>. Acesso em: 24 ago. 2006.
- FARAH, Marta F. S. Reforma de políticas sociais no Brasil: iniciativas recentes de governos estaduais e municipais. In: Seminário internacional “Reestruturação e reforma do Estado Brasil e América Latina no processo de globalização”, FEA – USP Maio 1998.
- FARIA, Regina M. Avaliação de programas sociais: evoluções e tendências. IN: RICO, Elizabeth Melo. (Org.). Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate. São Paulo: Cortez, 2005.
- FAORO, Raimundo. Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro. 3. ed. São Paulo: Globo, 2001.
- FEDOZZI, L. Orçamento participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre. 3. ed. Rio de Janeiro: Tomo Editorial; UFRS/IPPUR, 2001.
- FERRARI JUNIOR, J. C. Limites e potencialidades do planejamento urbano: uma discussão sobre os pilares e aspectos recentes da organização espacial das cidades brasileiras. Rio Claro: Estudos Geográficos, 2004.
- FORTALEZA (Prefeitura Municipal). Versão educativa da reforma administrativa municipal. PMF: SEPLA, 1997.
- \_\_\_\_\_. Orçamento Participativo – Uma revista da participação popular em Fortaleza, Agosto, 2009.
- \_\_\_\_\_. Lei 8.608. Organização administrativa da prefeitura municipal. DIOM 1224, 26/12/2001.
- FUKS, M; PERISSINOTTO, R.M. & SOUZA, N.R. (orgs). Democracia e participação: os conselhos gestores do Paraná. Curitiba: UFPR, 2004.
- GEDDES, B. Politician’s dilemma. Building State Capacity in Latin America. Califórnia Universty Press, 1994.
- GODOY, Arilda S. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. In revista de Administração de Empresas, v. 35, n. 2, mar/abr., 1995.
- GOHN, M. da G. Conselhos gestores e participação sócio-política. São Paulo: Cortez, 2001. (Coleção Questões de Nossa Época).

- HABERMAS, J. Direito e democracia: entre factibilidade e realidade. 2. ed. Rio de Janeiro. Biblioteca Tempo Brasileiro, 2003b.
- \_\_\_\_\_. Teoria de la accion comunicativa. Madri: Taurus, 1987.
- HADDAD, P. R. Participação, justiça social e planejamento. Rio de Janeiro, Zahar, 1980.
- HOLANDA, A. N. C. Avaliação de programas: conceitos básicos sobre avaliação “ex-post”. Rio de Janeiro-São Paulo-Fortaleza: ABC, 2006.
- HOLANDA, S. B. Raízes do Brasil. São Paulo. Companhia das letras. 1993.
- INOJOSA, Rose M. Intersetorialidade e configuração de um novo paradigma organizacional. Revista de Administração pública v. 32, n. 2, mar/abr. 1998.
- LANDE, C. H. Political clientelism in political studies, retrospect and prospects. International Political Science Review, v. 4, n. 4, p.435-454, 1983.
- LOUREIRO, M. R; ABRUCIO, F. L. Política e burocracia no presidencialismo brasileiro: o papel do Ministério da Fazenda no primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso. In: Revista brasileira de Ciências Sociais, v.14,n. 41, out. 1999.
- LÜCHMANN, L.H.H. Possibilidades e limites da democracia deliberativa: A experiência do orçamento participativo de Porto Alegre. Campinas, tese (doutorado em ciência política) IFCH, Unicamp, 2002.
- MARTIN, M. R. C. Democracia participativa: o orçamento participativo como ferramenta de inclusão social. Monografia (Especialização em Gestão e Finanças Públicas) Universidade Federal do Ceará-UFC, 2007.
- MARICATO, E. O ministério das cidades e a política urbana no Brasil. Disponível em: <<http://www.revistaau.com.br/arquitetura-urbanismo>>. Acesso em: 18 ago. 2009.
- MATUS, Carlos. Chimpanzé, Maquiavel e Ghandi, estratégias políticas. São Paulo, 1998.
- MELO, João Alves de. Administração pública participativa: uma proposta de modelo de gestão municipal. 2001. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração), Universidade Estadual do Ceará, 2001.
- MILANI, C. R. S. O princípio participativo de políticas públicas locais: análise comparativa de experiências européias e latino-americanas. In: XXIX ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS. Anais... 25 a 29 out. 2005.
- MOURA, Reidy Rolim de. Compromisso governamental e o orçamento participativo: estudo comparativo das experiências em Blumenau e Chapecó, revista Katal. Florianópolis, v. 10, n. 2, 2007.
- OLIVEIRA, Roberto Carlos de. Aula inaugural. IFCH/UNICAMP. Campinas, São Paulo, 1994.

- OLIVEIRA, Dauraci de Senna. Planejamento municipal. Rio de Janeiro, IBAM, 1991.
- PEREIRA, J. M. Finanças públicas: a política orçamentária no Brasil. São Paulo. Atlas, 1999.
- PINHEIRO, P. S. O conceito de sociedade civil. Disponível em: <<http://www.2.dbd.puc-rio-br/pergamum/tesesabertas>>. Acesso em: 14 jul. 2009.
- PIZZIRANI, Fabiane. O papel dos processos de participação popular na gestão municipal: estudo do orçamento participativo no município de Rio Claro/SP. Dissertação (Geografia Humana) Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, 2006.
- RAICHELIS, Raquel. Esfera pública e conselhos de assistência social: caminhos da construção democrática. São Paulo: Cortez, 2000.
- REIS, Elisa P. Reflexões leigas para formulação de uma agenda de pesquisa em políticas públicas. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 18, n. 51, fev., 2003.
- RIBEIRO, A. C. T.; GRAZIA, G. de. Experiências de orçamento participativo no Brasil: período de 1997-2000. São Paulo: Vozes FNPP, 2003.
- RONCAYOLO, Marcel. Cidade. In: Enciclopédia Einaudi. Lisboa: Imprensa Nacional. Casa da moeda, 1986.
- RUA, Maria das Graças. Análise de políticas públicas: conceitos básicos. Washington, Indes/BID, 1997.
- SALGADO, Silvia Regina da Costa. Experiências municipais e desenvolvimento local. São Paulo em perspectiva – Revista da Fundação SEA, São Paulo, v. 10, n. 3, p. 48-52, jul.set, 1996.
- SALES, I. da C. Os desafios da gestão democrática: em diálogo com Gramsci. Sobral: UVA: Recife: Editora da UFPE, 2005.
- SALES, Teresa. Raízes da desigualdade social na cultura política brasileira. Revista de Ciências Sociais. N. 25, ano 9, 1994.
- SCHERER-WARREN, I.; KRISCHKE, P. J. (Org.). Uma revolução no cotidiano: os novos movimentos sociais na América do Sul. São Paulo: Brasiliense, 1987.
- SCHUMPETER, J. A. Capitalismo, socialismo e democracia. Rio de Janeiro: Zahaar, 1984.
- SANCHES, O. M. Processo orçamentário federal: problemas, causas e indicadores de solução. Revista de Informação Brasileira, Brasília, v. 32, n. 126, abr./jun. 1995.
- SANTOS Boaventura de Souza; AVRITZER, L. “Para ampliar o cânone democrático”. In: SANTOS (org.) Democratizar a democracia. Porto: Afrontamento, 2003.

SANTOS, Boaventura de Souza. Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro, civilização brasileira, 2002.

SILVA, José Afonso da. Curso de direito constitucional positivo. São Paulo: Malheiros, 2002.

SOUZA, António Ricardo de. Configurando dimensões organizacionais e modelos de gestão pública: em busca de um instrumento de análise de gestão para as agências reguladoras. In: Anais ENAPG, São Paulo, 2006.

SOUZA, Celina. Federalismo e conflitos distributivos: disputa dos Estados por recursos orçamentários. DADOS, v. 46, n. 2, p. 345-384, 2003.

SOUZA, Celina. Construção e Consolidação de Instituições Democráticas. O papel do orçamento participativo. In São Paulo Perspectiva. v. 15 n. 4 São Paulo oct./dec. 2001.

SOUZA, Marcelo Lopes de. Os orçamentos participativos e sua espacialidade. Território, n. 5, 1998.

STIFTUNG, K. A. Índice de desarrollo democrático de América Latina. [S.l.]: IDD-Lat, 2008.

TATAGIBA, L.; TEIXEIRA, A. C. Participação e Democracia: velhos e novos desafios. Observatório dos Direitos do Cidadão do Instituto Polis PUC-SP, 2004-2005. Disponível em: <<http://www.polis.org.br>>. Acesso em: 20 out. 2008.

\_\_\_\_\_. O papel do CMDCA na política da Criança e Adolescente em São Paulo. São Paulo: Polis/PUC-SP, 2007(Cadernos do Observatório, 28).

TATAGIBA, Luciana. A Institucionalização da Participação - os conselhos municipais de políticas públicas na cidade de São Paulo. In: AVRITZER, Leonardo (Org). A participação em São Paulo. São Paulo: Unesp, 2004.

\_\_\_\_\_. Os Conselhos Gestores e a Democratização das Políticas Públicas no Brasil. In: DAGNINI, Evelina (org). Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil. São Paulo, Paz e Terra, 2002.

TEIXEIRA, E. O local e o global: limites e desafios da participação cidadã. São Paulo. Cortez. Recife: Equip, Salvador: UFBA, 2001.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. Efetividade e eficácia dos conselhos. In: CARVALHO, Maria do Carmo A. A; TEIXEIRA, Ana Claudia C. (Org). Conselhos Gestores de Políticas Públicas. São Paulo Polis 2000a, p.92-96.

TORRES, R. L. Tratado de direito comercial: financeiro e tributário. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

TÓTORA, Silvana; CHAIA, Vera. Conselhos municipais e a institucionalização da participação política: a região metropolitana de São Paulo. In: SANTOS JUNIOR, Orlando

A dos. et al. (Orgs.). Governança democrática e o poder local- a experiência dos conselhos municipais no Brasil. Rio de Janeiro: renavan, 2004.

VAINER, C. B. Empresa e Mercadoria. Notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico urbano – ARANTES, O, VAINER, C; MARICATO, E. In: A cidade do pensamento único – desmanchando consensos. Rio de Janeiro, Vozes, 2000.

VIEIRA, L. Cidadania e sociedade civil no espaço público democrático. Disponível em: <<http://www.emprende.org.br/pdf/capital%20social%20>>. Acesso em: 06 jul. 2009.

WORLKBANK, The State in an Changing World. Development Report, 1997.

YIN, Robert K. Estudo de caso: planejamento e métodos. Porto Alegre: Bookman, 2005.

ZMITROWIECZ, Witold. A organização administrativa do município e o orçamento municipal. São Paulo: EPUSP, 1998.

## **ANEXOS**

**Anexo I – Roteiro de Entrevista**

Nome do Entrevistado: \_\_\_\_\_

Formação: \_\_\_\_\_ Órgão/Entidade: SEPLA

Cargo/Função: Coordenadora do OP

Data da entrevista: \_\_\_\_ / \_\_\_\_ / \_\_\_\_

Conhecer a gênese do OP de Fortaleza.

1. Qual a motivação para implementar o OP em Fortaleza?
2. Quais as expectativas de resultados do OP?
3. O que efetivamente mudou com o OP nesses quatro anos?

Identificar o potencial do OP para fomentar a participação dos diferentes atores políticos na construção do interesse social.

1. Quais as estratégias utilizadas pelo OP para fomentar a participação popular?
2. Como se dá o processo de construção do interesse coletivo no COP?
3. Que desigualdades subsistem na participação?
4. Qual o grau de participação dos Conselheiros?

Execução e acompanhamento do OP.

1. O OP tem atendido aos objetivos a que se propôs?
2. Quais os instrumentos de avaliação utilizados pelo OP para monitoramento?
3. Como são tratadas as demandas não implementadas no tempo previsto?
4. Qual o percentual de atendimento das demandas no período 2005/2008?

Identificar a interferência do OP na relação Estado x Sociedade.

1. O que mudou na relação PMF x Sociedade Civil?
2. Quais as mudanças observáveis nas atitudes e comportamentos dos cidadãos participantes no OP?
3. O OP contribui para a produção das Políticas Públicas? Como?

**Anexo II – Questionário a ser aplicado junto aos Conselheiros do COP**

Questionário nº \_\_\_\_\_

Data: \_\_\_\_ / \_\_\_\_ / \_\_\_\_

## Identificação do Entrevistado

Nome:

---

Endereço:

Rua: \_\_\_\_\_ Bairro: \_\_\_\_\_

1. Sexo:    ( ) Feminino            ( ) Masculino

2. Idade: \_\_\_\_\_

3. Estado Civil:

( ) Solteiro(a)

( ) Casado(a)

( ) Separado (a)

( ) Outros, especificar \_\_\_\_\_

4. Nível de Escolaridade:

( ) Alfabetizado

( ) Ensino Fundamental

( ) Ensino Médio

( ) Superior Completo

5. Profissão/Ocupação:

---

6. Renda Mensal (R\$)

( ) Entre 1 e 3 s.m.    ( ) Entre 3 e 5 s.m.    ( ) Acima de 5 s.m.

## 7. Situação de Emprego:

Emprego Formal (empresa privada com carteira assinada)

Emprego Informal

Empregador

Autônomo

Aposentado

Servidor Público

Do lar

Outro. Especificar: \_\_\_\_\_

## 8. Raça / Etnia

Branca     Negra     Indígena     Amarelo     Parda

## 9. Você tem algum vínculo com alguma entidade da sociedade civil?

Não                       Sim. Qual? \_\_\_\_\_

## 10. Você possui preferência ou filiação partidária?

Sim                       Não

## Participação no COP

## 11. Qual a Regional/ o Segmento que você representa?

Regional / Segmento:

---

## 12. Nas reuniões você participa:

Ativamente das discussões com argumentos

Pouco nas discussões

Fala apenas quando solicitado

Não participa das discussões

13. Quando do início dos debates, você se sente debatendo os problemas:

Específicos de sua rua, comunidade/segmento

De todo o território da Regional

14. Numa escala de 1 a 4, como você avalia o seu poder de decisão sobre as obras e serviços no OP?

Sem poder  Poder limitado  Pouco poder  Pleno Poder

15. Numa escala de 1 a 3, avalie seu acesso aos instrumentos de controle:

Não tem acesso  Parcial  Total

16. Avalie seu grau de satisfação com a prestação de contas do executivo municipal:

Insatisfeito  Satisfeito  Muito Satisfeito

17. O Sr.(a) encaminha as reivindicações defendidas na comunidade?

Sim  Não

18. A comunidade que o Sr.(a) representa já foi beneficiada com serviço/obra do Executivo Municipal?

Sim  Não. Qual? \_\_\_\_\_

19. Há quanto tempo participa das discussões do OP?

\_\_\_\_\_

20. Quem é o responsável pela elaboração da pauta das reuniões?

\_\_\_\_\_

21. As atas das reuniões são sempre distribuídas entre os Conselheiros?

Sim  Não

## Dinâmica do COP

22. Como se processa a mobilização para aprovação das demandas no COP? (redes de apoio)

- Mobilização na comunidade                       Negociação direta  
 Depende da amplitude da demanda                       Através de comissões

23. Como foram elaboradas as regras de participação popular no COP? Quem participa? Como participa?

- De forma participativa com o COP  
 Elaborada pelo executivo e apresentada ao COP

24. Qual a sua opinião sobre a regulamentação legal do OP?

- Deveria ser regulamentado  
 Não deveria ser regulamentado

25. Como fica a relação do COP com o Legislativo?

- Legislativo acolhe totalmente as prioridades do COP  
 Legislativo acolhe parcialmente as prioridades do COP  
 As relações são conflitantes

26. Como fica a relação com o Executivo?

- Ótima convivência com a partilha do poder  
 Boa, mas o COP não tem poder para deliberar  
 Regular porque as prioridades não são implementadas

27. As demandas apresentadas são aceitas e implementadas?

- Sim  
 Não

Caso negativo comentar \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

28. Como tem sido a convivência com as diferenças de opiniões e interesses?

R. \_\_\_\_\_

29. Quais as dificuldades/limitações enfrentadas pelo COP?

R. \_\_\_\_\_

30. Aponte os pontos fortes (potencialidades) do COP?

R. \_\_\_\_\_

31. Que mudanças ocorreram com a implantação do OP?

R. \_\_\_\_\_