

AT7. ESTADO E DEMOCRACIA:  
REPRESENTAÇÃO, PARTICIPAÇÃO E CONTROLE

## **PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DA CIDADE DE FORTALEZA**

Cristiane Vieira dos Santos  
cristianesantos@bol.com.br  
Graduanda em Gestão de Políticas Públicas  
Universidade Federal do Ceará - UFC

Francisca Silvania de Sousa Monte  
silvaniamonte@uol.com.br  
Coordenadora do Curso de Gestão de Políticas Públicas  
Professora do Departamento de Economia Doméstica  
Universidade Federal do Ceará – UFC

### **RESUMO**

O Orçamento Participativo (OP) da cidade de Fortaleza foi inserido no Plano Plurianual (PPA) e instituído através da Lei 9.044, de 30 de novembro de 2005, na gestão da prefeita Luizianne Lins, eleita pelo Partido dos Trabalhadores (PT), cujo instrumento serviria como tentativa para inaugurar uma nova relação entre o poder público e a população. A participação da sociedade civil nas decisões das ações a serem implementadas pelo Estado representa uma conquista adquirida através da Constituição Federal de 1988, conhecida como “Constituição Cidadã”. O Orçamento Participativo (OP) significa a descentralização do poder e a democratização dos espaços de decisões, onde o munícipe delibera sobre o que é prioridade para sua cidade, cujo pressuposto perpassa pela cogestão da ação governamental. Este trabalho objetiva investigar como se efetivou a participação popular na elaboração do orçamento participativo na cidade de Fortaleza. O estudo foi realizado através do método dedutivo/qualitativo, do tipo explicativo, cuja metodologia perpassa pela análise documental e bibliográfica. A Prefeitura Municipal de Fortaleza organizou o PPA Participativo em dois ciclos: o preparatório e o deliberativo. As demandas apresentadas perpassaram pelas temáticas de direitos humanos, educação, habitação, saúde. Os dados da pesquisa demonstraram que se trata de um instrumento inovador na administração pública brasileira, entretanto faz-se necessário estudos para avaliar a efetividade da participação da população e em que medida as ações implementadas ainda necessitem de uma atuação mais consistente e continuada por parte da administração municipal.

*Palavras-Chave:* Orçamento Participativo. Participação Popular. Poder local. Protagonismo.

### **1 INTRODUÇÃO**

Este artigo aborda a participação popular na implementação do Orçamento Participativo (OP) no município de Fortaleza, em 2005. A problemática pesquisada tem como ponto de partida a efetivação da participação da sociedade civil na elaboração de políticas públicas para o município de Fortaleza, as reivindicações da população e as

propostas aprovadas no Plano Plurianual Participativo (PPA) e, conseqüentemente na Lei Orçamentária Anual (LOA)<sup>1</sup>.

Nesta investigação utilizou-se o método de dedutivo/qualitativo, o qual se caracteriza pela análise de dados teóricos e, pesquisa de natureza explicativa, cujo objetivo foi inicialmente identificar as variáveis e/ou fatores do Orçamento Participativo de Fortaleza. Trata-se de uma pesquisa bibliográfica e documental, a partir de obras cujos títulos giram em torno do OP, do Poder Local e de documentos encontrados no *site* oficial da Prefeitura de Fortaleza, que retratam a história da implantação do OP, em 2005.

A centralidade da investigação, além de adentrar no universo da participação das pessoas nas coisas do Estado foi, principalmente, analisar como essa participação ocorreu na experiência de Fortaleza, tendo em vista, que existe certo movimento nos partidos de esquerda, em especial no Partido dos Trabalhadores (PT), em trazer à população para o governo e, por sua vez, torná-la corresponsável pelos assuntos e deliberações concernentes à gestão da cidade<sup>2</sup>.

De pronto, percebe-se que a Constituição Federal de 1988, tida como “Cidadã” (UCHOA, 2006, p. 5), representa um divisor de águas para a redemocratização do Brasil e, por conseguinte, uma ruptura com o Estado repressor, perseguidor e silenciador de muitos que ousaram reivindicar por outro tipo de país, distinto daquele que desapareceu com tantos e, conseqüentemente, calou quem se arriscou enfrentá-lo, melhor dizendo, quem articulou um novo jeito de subverter a ordem – a ordem e progresso.

Porém, isso não quer dizer que períodos como a Era Vargas e o Regime Militar só representaram desequilíbrio para a nação, há bem da verdade, a sociedade obteve muitas garantias nesses períodos<sup>3</sup>, no entanto, a questão da participação, esta sim ficou velada e oprimida até a derrocada do poder daqueles modelos de governos. Descentralizar o poder é democratizar os espaços de decisões e mobilizar a população para deliberar sobre os assuntos que lhe dizem respeito e que lhe afetam no cotidiano. Nessa configuração, o OP se apresenta como um instrumento capaz de redesenhar a democracia e a cultura política brasileiras.

---

<sup>1</sup> A Lei Orçamentária Anual (LOA) significa a estimativa das receitas que o governo espera arrecadar durante o ano e fixa os gastos a serem realizados com tais recursos (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988).

<sup>2</sup> UCHÔA, Marcelo. *O Orçamento Participativo e a Experiência em Fortaleza*. p. 8. Disponível em: <[http://www.gomeseuchoa.adv.br/publicacoes/O%20Or%C3%A7amento%20Participativo%20e%20a%20experi%C3%Aancia%20em%20Fortaleza%20\(Marcelo%20Uch%C3%B4a\).doc](http://www.gomeseuchoa.adv.br/publicacoes/O%20Or%C3%A7amento%20Participativo%20e%20a%20experi%C3%Aancia%20em%20Fortaleza%20(Marcelo%20Uch%C3%B4a).doc)>. Acesso em: 10 de setembro de 2011.

<sup>3</sup> LEITE JÚNIOR (2009) lembra que no governo de Getúlio Vargas, 1930 a 1945 e de 1951 a 1954, houve avanços sociais, trabalhistas e a burocratização do serviço público, como exemplo dessas conquistas tem-se: criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), aprovação da Lei de Sindicalização, implantação da jornada de trabalho de 8 horas, instituição do salário mínimo, o direito de voto às mulheres. No então governo ditatorial do Marechal Castello Branco, de 15/04/1964 à 15/03/1967, verificam-se reformas nas áreas fiscal e financeira, a criação do Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG), cujo objetivo era estagnar a inflação, acelerar a economia e o desenvolvimento do país. Houve também a criação do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS); do Imposto sobre Serviço (ISS); Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICMS); Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI); Fundo de Participação de Estados e Municípios (FPEM); implantação do Sistema Financeiro de Habitação (SFH); aprovação do Estatuto da Terra.

Percebe-se, com isso, no debate teórico de autores como Avritzer e Navarro (2003), Grazia e Ribeiro (2003), Pires (2001), que uma das bases do OP é a redefinição de prioridades, cujos pressupostos perpassam pela cogestão da sociedade civil em se responsabilizar pelo que é deliberado como importante.

Outros pontos comuns entre os estudiosos do OP são a evolução da democracia representativa para a democracia participativa e que a experiência do município de Porto Alegre representa a melhor prática a ser considerada e valorizada dentre os municípios pesquisados.

Ademais, vislumbra-se que o OP seja um instrumento transformador, representa uma inversão nos valores das administrações autoritárias e requer inclusive, um novo comportamento do servidor público frente a um novo cidadão que procura o serviço público para dirimir sobre interesses individuais e coletivos.

## **2 CONCEITO E EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO (OP)**

Na década de 70, cujo momento era de grande ebulição dos movimentos sociais urbanos a clamar por justiça e direitos sociais, surgiram relatos das primeiras experiências de participação popular na tomada de decisões a nível local<sup>4</sup>, que conforme Oliveira (1989 *apud* PIRES, 2001, p. 42) essas “[...] formas de planejamento democrático, no nível municipal, apoiadas na consulta popular, que pressupunha a organização da comunidade e a vontade política de descentralizar o poder de decisão”.

Se em nível local estava se construindo coletivamente a solução de problemas, no contexto nacional existiam dois partidos políticos: a Aliança Renovadora Nacional (ARENA) e o Movimento Democrático Brasileiro (MDB) a lutar pelo poder, sendo o primeiro considerado situação e o último, oposição. Se alguns municípios brasileiros começavam a engatinhar na proposta de OP, em nível nacional, esse parece que se apresentava como cunho oposicionista a Ditadura Militar e a sua forma de governar, cujos pressupostos eram baseados na centralização da tomada de decisão e de utilização dos recursos financeiros, embora tivesse como pano de fundo a luta pelo retorno dos direitos políticos e pela democracia.

Como relata Pires (2001),

Assim sendo, encarava o planejamento participativo como um, entre outros, instrumento de aprofundar a luta. Enquanto o governo federal, nas mãos dos militares, centralizava e formava uma casta de burocratas para tomar decisões, o segmento progressista do MDB propunha e tentava praticar a descentralização e decidir juntamente com a população das

---

<sup>4</sup> Segundo Fedozzi, o Orçamento Participativo surgiu no Brasil no período de sua redemocratização, iniciado institucionalmente em 1985, apesar de na época da Ditadura Militar alguns municípios já ensaiassem precursoras experiências de participação, mas, é somente com a chegada ao poder dos partidos de esquerda que existe uma ampliação e inovação na forma de fazer e pensar o Orçamento Participativo (FEDOZZI, 2008, p. 13).

idades que governava. O planejamento participativo, nas mãos do antigo MDB e posteriormente PMDB, serviu para levar a cabo o enfrentamento ao regime militar (PIRES, 2001, p. 43- 44).

No início dos anos de 1980 surge o Partido dos Trabalhadores (PT), formado por sindicalistas e lideranças de comunidades de base, de setores marxistas leninistas, e traz no seu bojo a defesa do planejamento participativo, cuja proposta de participação popular possui características que a diferencia das demais formulações até então elaboradas.

No entendimento desse mesmo autor, se o objetivo do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) em defender a participação popular tinha o viés de colocar em xeque o regime militar, o PT objetivava desde sua origem genética, como um instrumento para dar voz e vez há tantos que tinha tão somente uma pávida voz nas urnas. Ademais, o PMDB era um partido nacional, conhecido do Oiapoque ao Chuí, enquanto o PT se constituía a partir de sua inserção nos governos locais e nas assembleias legislativas.

Nas linhas, o OP é o mesmo, porém, nas entrelinhas fica claro que o objetivo e o método são distintos. Ou seja, de um lado, se quer poder, de outro se quer a redistribuição de bens e riquezas. Para o MDB/PMDB, serviu de instrumento de luta contra a Ditadura Militar e combate a centralização do poder. Para o PT, representa uma ferramenta contra os abusos das oligarquias locais e como estratégia de consolidação do partido (PIRES, 2001).

Mas, o que vem a ser OP? Para o termo orçamento, existem vários entendimentos, dentre eles o apresentado por Ferreira (1986 *apud* PIREs, 2001, p. 3) “[...] Cálculo da receita que se deve arrecadar num exercício financeiro e das despesas que devem ser feitas pela administração pública, organizado obrigatoriamente pelo executivo e submetido à aprovação das respectivas câmaras legislativas [...]”.

Esse significado específico está ligado ao campo das finanças. No entanto, quando se trata de orçamento público, faz-se necessário entender o termo a partir das Finanças Públicas, ramo da Ciência Econômica que conforme Dalton (1980 *apud* PIREs, 2001, p. 5) “Trata da despesa e da renda dos poderes públicos, bem como da coordenação entre ambas [...]” ou de acordo com o Gélédan & Brémont (1988 *apud* PIREs, 2001, p. 5), “ato pelo qual são previstas e autorizadas às receitas e as despesas do Estado para um determinado período”.

Com efeito, o orçamento público é, nas palavras de Pires (2001, p. 5-6),

1 como estrutura, um conjunto organizado de informações financeiras em que se estima a receita e se prevêem as despesas de uma unidade de governo para um período futuro. [...]

2 um instrumento de planejamento e controle dos recursos financeiros dos governos, visando assegurar seu melhor uso e transparência na aplicação.

3 como ato legal, uma lei (federal, estadual ou municipal [...]), constituindo previsão e autorização legislativa para que Executivo, Legislativo, Judiciário, autarquias e empresas públicas façam despesas e obtenham receitas em determinadas rubricas, até determinados valores. No Brasil, a Lei federal no. 4.320, de 17 de março de 1964, que “Estatui Normas Gerais

de Direito Financeiro para a elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal” reza, em seu artigo 2º., que “A Lei de Orçamento conterà a discriminação da receita e despesa, de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do Governo [...]”

4 a expressão de um conjunto de decisões políticas em torno da arrecadação e da aplicação de recursos (escolhas, prioridades), visando determinados objetivos. [...]

5 uma das faces da intervenção do governo na economia.

O orçamento público é assim, um jogo de poder político, onde a correlação de forças existentes na sociedade – partidos políticos, governo, sindicatos, sociedade civil organizada, terceiro setor, *lobbystas* exercem pressão para que suas reivindicações sejam validadas na peça orçamentária, criada por um corpo técnico a partir da mensuração de estimativa de receita e da fixação de despesa embasada em informações presentes e passadas e em objetivos futuros.

Após a elaboração da peça orçamentária<sup>5</sup> pelo poder Executivo, este encaminha para apreciação pelo o poder Legislativo, que poderá aprová-la, solicitar emendas aditivas ou modificativas e, após as alterações necessárias é feita à redação final, que recebe o nome de Autógrafo e posteriormente retorna ao poder Executivo para veto e/ou sanção.

O OP em decorrência do que fora dito surge como a democratização tanto dos problemas como das soluções encontradas para tais, não só pelo governo e esfera representativa da sociedade, diga-se, vereadores, deputados estaduais e federais e senadores mas, sob um novo olhar do ponto de vista político e social, pois entra em cena a sociedade que luta para que seu sim seja ouvido e deliberado como prioridade nas gestões públicas nos rincões do imenso Brasil (SANTOS, 2012).

Sendo assim, o verdadeiro Orçamento Participativo (OP)

[...] representa mais um passo no sentido do aperfeiçoamento político. Nele, não somente os parlamentares devem participar das decisões sobre finanças e políticas públicas: **a população organizada, a sociedade civil assume papel ativo, passa a ser agente e não mero paciente. Ocorre uma radicalização democrática [...]. Na arena em que se dá a disputa por recursos públicos escassos, os cidadãos exercem o seu direito e o seu dever de participação na definição dos rumos da ação governamental**<sup>6</sup>. A prática continuada da gestão leva a que, de um lado, o

<sup>5</sup> A peça orçamentária é um documento complexo e repleto de termos técnicos. Dessa forma, para quem quer ingressar nesse conhecimento, sugiro como ponto de partida, a Lei 4.320/64 que estabelece normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal; o Plano Plurianual, Lei que estabelece as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de educação continuada. Vigora por cinco anos e é elaborada no primeiro ano do mandato presidencial; A Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, Lei que precede o Orçamento Programa definindo as diretrizes gerais para sua elaboração; A Lei Orçamentária Anual – LOA, Lei que contém a discriminação da receita e da despesa pública durante um ano; o Quadro de Detalhamento da Despesa – QDD, detalha, a nível operacional, os sub-projetos e sub-atividades constantes na LOA. É o instrumento que dá início a execução orçamentária; Receita Própria, oriunda de tributos e de exploração de atividades de um nível de governo, como é o caso do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbano - IPTU e o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza - ISSQN; Receita Transferida, originada da esfera estadual e federal para os municípios (SANTOS, 2012, p. 17).

<sup>6</sup> Grifos nos.

governo vá paulatinamente abandonando a tentação de fazer valer sempre o seu ponto de vista e, de outro lado, a população vai adquirindo visão de conjunto sobre a escassez de recursos e sobre a infinidade de demandas que se apresentam ao governo (PIRES, 2001, p. 35-36).

Ressalte-se que o OP é um instrumento de gestão municipal, com adoção de práticas diferenciadas cuja inovação resulta na abertura de canais para a participação popular no processo orçamentário, que vai desde o planejamento dos recursos e despesas, passando pela execução, efetivação e controle, todos interligados e imbricados um com os outros, em um grande ciclo que se renova e se corrige cotidianamente, o que faz da transparência um novo elemento de gestão.

Outro significado de OP diz que:

[...] é uma forma de rebalancear a articulação entre a democracia representativa e a democracia participativa baseada em quatro elementos: a primeira característica do OP é a cessão da soberania por aqueles que a detêm como resultado de um processo representativo local [...]. Todos os cidadãos são tornados, automaticamente, membros das assembléias regionais e temáticas com igual poder de deliberação; em segundo lugar, o OP implica a reintrodução de elementos de participação local, tais como as assembléias regionais [...] tais como os conselhos [...], representando, uma combinação dos métodos da tradição de democracia participativa; em terceiro lugar, o OP baseia-se no princípio da auto-regulação soberana, ou seja, a participação envolve um conjunto de regras que são definidas pelos próprios participantes [...] (SANTOS e AVRITZER 2000 *apud* AVRITZER e NAVARRO, 2003, p. 14-15).

Dessa forma, o OP é uma ferramenta que se consolidou no Brasil no âmbito municipal e que a cada dia ganha novos adeptos cuja tônica é a busca por uma nova gestão de políticas públicas.

## 2.1 O poder local e a construção de uma nova democracia

Se, de um lado, a razão da esquerda em defender a participação popular tem caráter fundamentalmente político, de outro, os neoliberais possuem razões puramente econômicas. A esquerda quer maior controle do Estado pela sociedade porque está preocupada com a democracia e com a divisão do poder, assim, essa intervenção da sociedade civil, cuja consequência é o predomínio do favorecimento das decisões estatais para a maioria, em detrimento de um Estado comprometido com os interesses dos poderosos grupos econômicos, empresariais e oligárquicos (PIRES, 2001).

Se isso não acontece de forma global ou em grandes proporções, as transformações então devem acontecer em nível local, começando pelo que se quer na escola do filho, na rua em que se mora, no bairro em que se vive, na cidade em que se eleger como morada, ou seja, o município. E, se é por ele que a revolução tende a acontecer, o OP surge como um fator incomensurável para diminuir o fosso entre ricos e pobres, que principia com o cidadão comum no questionamento de como está sendo aplicado o dinheiro público, em

querer se apropriar daquilo que lhe diz respeito e por assim dizer tratar da “desprivatização do público” (PIRES, 2001, p. 64), já que é público é do interesse de todos.

Há bem da verdade, os detentores do poder sempre incutiram nos mais fracos a obrigatoriedade da labuta e a descartabilidade sobre interesses individuais e coletivos, com isso fortaleciam os negócios dos grandes grupos econômicos, ao passo que corroboravam para o enfraquecimento e privatização do Estado.

Durante anos, os mesmos interesses que criaram os nossos desequilíbrios organizaram a centralização das decisões, reforçaram a concentração de renda, criaram as grandes estatais destinadas a fornecer ao setor privado produtos a preço inferior ao custo, e hoje pregam a privatização, como se a participação ou não do Estado fosse o ponto essencial do problema, e não as deformações que as elites nele introduziram. O ponto essencial do problema é a democratização das decisões, para que possam corresponder às necessidades da população, e isso implica uma profunda descentralização (DOWBOR, 1999, p. 74).

Porém, a participação da sociedade civil organizada na tomada de decisões das políticas públicas junto ao Estado representa o empoderamento da voz das classes menos favorecidas em deliberar sobre o que é prioridade e como esta pode e deve ser pensada, planejada, executada, avaliada, além do controle e fiscalização sobre tais políticas.

Dessa forma, o liberalismo tem o mercado como um pêndulo, ora precisa de um Estado mínimo e por vezes necessita de um Estado forte. O primeiro caso se dá quando o capital privado está lucrando com os seus negócios, e o segundo, quando suas empresas estão à beira da falência e carecem do dinheiro público para salvar seus patrimônios (SANTOS, 2012).

Esse Estado herdado, de tempos outros, cujo raio-X que tem como causa a centralização do poder econômico e político, lapida a realidade com concentração de riqueza, onde 1,5 milhão de ricos consome mais do que os 75 milhões de pobres.

Assim, o problema central está no hiato que separa o cidadão comum da esfera pública, àquele acredita que transfere sua responsabilidade como munícipe quando elege seu representante na urna, sendo uma tola ilusão, pois a urbe embora muitos a trate como mercadoria está longe de sê-la. A cidade tem um poder de pertencimento sobre cada um de seus moradores, assim, ela penetra nos poros de quem a habita, tornando-se inseparáveis um do outro, como mãe que carrega o filho no ventre. Essa dose de entrelaçamento significa que a cidade tem a cara daquele que nela vive e vice-versa (SANTOS, 2012).

O poder local, portanto, se caracteriza pela descentralização do poder, pela desburocratização das ações públicas, pela participação da população no rumo da cidade e pela democratização. É reinventar os espaços de decisões e instigar a população para deliberar sobre os assuntos que lhe dizem respeito e que lhe afetam no cotidiano.

Dowbor (1999) sinaliza que além da intervenção por parte do cidadão por meio do político-partidário e o sindical-trabalhista, existe um terceiro eixo, a organização comunitária

cujo espaço de ação é o bairro, o município, o espaço local, o espaço de vida. E afirma que outro tipo de desenvolvimento é possível, um desenvolvimento sustentável e planejado, com distribuição menos desigual dos recursos públicos e com força não só representativa, mas, sobretudo, participativa.

Sendo assim, quanto mais próximo dos problemas, mais se vivencia os mesmos e mais se tem solução dos que juntos deles estão, por isso, a necessidade da comunidade em participar da discussão, ao invés de receber do poder executivo, um projeto fora de sua realidade para tão somente justificar que aquela região está sendo beneficiada com obras públicas, como diz o ditado popular “Quando não se participa da coisa, não se sente parte integrante dela”.

Em verdade, é o município que está frente a frente com os problemas e é o último na hierarquia de decisões do Estado. Para se ter ideia do que isto representa, o Brasil destina somente de 10% a 12% de financiamento aos municípios, percentual característico dos países pobres, enquanto nos países desenvolvidos, os municípios controlam cerca de metade dos recursos públicos (DOWBOR, 1999, p.33).

Se é o município que está mais próximo dos munícipes e em decorrência disso, de suas necessidades, então com o esforço coletivo entre o poder público e a população, o município pode se transformar num agente de justiça social, com a intervenção do cidadão nos assuntos cotidianos.

Diante dessa perspectiva, o poder local é:

[...] o conjunto do processo de tomada de decisão que precisa ser democratizado, aproximado da população, com uma revisão profunda da hierarquia de competências. Precisamos de um intenso esforço de abertura de espaços, de autonomia local, de renovação tecnológica, jurídica e social (DOWBOR, 1999, p. 36).

Por isso, a “aldeia global” (DOWBOR, 1999, p. 50) com economia e mercados globais, pede socorro às ações locais, a articulação da participação comunitária, com seu jeito impar e criativo de colocar o problema ao avesso e depois recompô-lo já com a solução. A participação, contudo, é singular, cada comunidade tem a sua forma de intervenção, o que não garante que a solução para o problema do município A seja *ipsis litteris* ao município B, cada um possui uma realidade distinta, e isso, provavelmente, requer solução diferenciada.

Ainda segundo esse autor, a descentralização e a democratização são elementos inseparáveis na construção e transformação para uma nova sociedade, cujo desenvolvimento pode se dar pelos meios científicos e educacionais, nas escolas primárias e secundárias, com trabalhos que permitam conhecer a realidade concreta do próprio município, junto aos universitários, por meio de estudos sobre a realidade local, dos sindicatos, representações profissionais, líderes comunitários, associações e de grupos de

pressão que reivindicam e lutam por um novo lugar para se viver e não apenas, sobreviver.

## 2.2 O Orçamento Participativo e os municípios brasileiros

Em consonância com Ribeiro e Grazia (2013), o OP no Brasil nasce nos movimentos sociais nas décadas de 70 e 80 do século passado e se popularizou através da exitosa experiência de Porto Alegre a partir da gestão popular do PT, em 1989, sendo reconhecida e premiada pela Organização das Nações Unidas (ONU) na Conferência Internacional *Habitat II*.

A partir de então, novos municípios administrados pelo PT começaram a dar os primeiros passos na direção de uma administração participativa e, de 1989/1992 foi cerca de uma dezena. No mandato de 1993/1996, mais trinta municípios e, após a última gestão, outros partidos optaram pela sua implementação ou assim se autodenominaram, para o período de 1997/2000, sendo registrados 140 municípios em todo o Brasil.

Segundo Avritzer e Navarro (2003, p. 15), “O Orçamento Participativo é a experiência mais bem-sucedida de política participativa no Brasil”, cuja ramificação desencadeia a possibilidade de uma democracia concreta e aponta para o surgimento de caminhos capazes de enfraquecer as desigualdades sociais e econômicas, além de estabelecer uma nova concepção entre Sociedade e Estado, prevalecendo conseqüentemente o princípio de cogestão na coisa pública.

De fato, o OP, segundo Ribeiro e Grazia (2003, p. 17) necessita ser refletido sobre duas dimensões: “(i) a partir da análise das experiências em desdobramento no país e, (ii) em direção a um projeto de reforma do Estado, conduzido por princípios de justiça social e de rigor ético na administração dos interesses coletivos”.

Enquanto Avritzer e Navarro (2003) apontam que a prática de OP exitosa foi Porto Alegre (RS), Ribeiro e Grazia (2003, p. 19) afirmam que a experiência pioneira de democratização do orçamento foi em Vila Velha (ES), no período de 1986 a 1988, e que, na gestão seguinte, de 1989/1992, a ideia de abrir as portas do poder executivo para lideranças e cidadãos comuns, tomou fôlego e ganhou a adesão de outras urbes.

No período de 1989 a 1992, os municípios cuja administração se denominavam construtores do projeto do Orçamento Participativo estavam concentrados nas regiões Sul e Sudeste e envolviam os estados de São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Espírito Santo e Rio Grande do Sul. Destes, São Paulo e Minas Gerais agrupavam juntos, 50% da totalidade. Dentre os municípios estão: São Paulo - SP, Porto Alegre - RS, Vitória- ES, Vila Velha - ES, Piracicaba, Santos e Santo André - SP, Angra dos Reis - RJ, Ipatinga – MG.

No período de 1993 a 1996, houve o acréscimo da experiência nos estados da região Sul e no Nordeste, o aumento de municípios em Minas Gerais e o registro da primeira experiência na região Centro Oeste. São eles: Porto Alegre/RS, Recife/ PE, Belo Horizonte/

MG, Goiânia/GO, Vitória/ES, Florianópolis/SC, São José dos Campos, São Vicente, Cosmópolis e Agudos/SP, Londrina/PR, Vila Velha/ES, Ipatinga/MG, Lagoa da Prata/ MG, Soledade /RS, Angra dos Reis/ RJ.

No mandato de 1997 a 2000, o fenômeno do OP surge concentrado nas regiões Sudeste e Sul e, dobra o número de municípios no Nordeste. Aparecem, pela primeira vez, experiências na região Norte do Brasil, como demonstra a tabela abaixo:

**TABELA 1 - Distribuição do Orçamento Participativo por Região (1997-2000)**

<b>Região</b>	<b>No. de Municípios</b>	<b>%</b>
Sudeste	47	45,6
Sul	39	37,8
Nordeste	14	13,6
Norte	03	03,0
Total	103	100,0

Fonte: FNPP, Pesquisa “Experiências do Orçamento Participativo no Brasil”, 2003, p. 28

Do total de municípios nesse período, que era de 5.506, o OP chegou em 1,9%, quanto à divisão por região abarcou 3 municípios no Norte, equivalente a 0,7% do total de municípios nortistas; 14 municípios no Nordeste, que representou 0,8%; 47 municípios no Sudeste, ou seja, 2,8%; 39 municípios no Sul, ou seja, abrangeu 3,4% do total de municípios dessa região.

Reportando-se a região Nordeste, no período de 1997 a 2000, essa região alcançou o maior número de capitais com práticas designadas de Orçamento Participativo, são elas: Aracaju, Maceió, Recife, São Luis e Teresina, conforme Tabela 2, abaixo:

**TABELA 2 - Distribuição do Orçamento Participativo por Estado (1997-2000)**

<b>ESTADO</b>	<b>No. de Municípios</b>	<b>%</b>
Acre	01	01,0
Alagoas	01	01,0
Bahia	01	01,0
Ceará	03	03,0
Espírito Santo	02	02,0
Maranhão	01	01,0
Minas Gerais	14	14,0
Pará	01	01,0
Paraíba	01	01,0
Paraná	12	12,0
Pernambuco	04	04,0
Piauí	02	02,0

Rio de Janeiro	09	09,0
Rio Grande do Sul	21	20,0
Rondônia	01	01,0
Santa Catarina	06	06,0
São Paulo	22	21,0
Sergipe	01	01,0
Total	103	100,0

Fonte: FNPP, Pesquisa “Experiências do Orçamento Participativo no Brasil”, 2003, p. 29.

Com um recorte para o Ceará, no período de 1989 a 2000, somente os municípios de Icapuí, na região Nordeste, Sobral e Santana do Acaraú, na região Norte, experienciaram a manifestação da participação popular na administração pública.

Percebe-se, com esses dados, que o OP acontece desde grandes metrópoles, como é o caso de São Paulo, até municípios longínquos, como foi a experiência da cidade cearense de Icapuí e, embora exista similaridade no processo do OP, mesmo assim, ele se desenvolve de forma heterogênea, e cada município constrói sua forma singular de reivindicar, socializar e dialogar com o executivo, sobre suas necessidades e anseios. Mas, existe algo que é comum a todas as experiências até então - a vontade política.

Embora Ribeiro e Grazia (2003) apontem como pioneira a experiência de Vila Velha no Espírito Santo, administrada pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), elas reconhecem que, as reivindicações dos movimentos populares das décadas de 1970/1980, se tornaram a expressão da plataforma política assumida especialmente pelo PT, cujo projeto se manifesta na transformação da relação sociedade e governo. Assim, é plausível demonstrar em dados as experiências de OP por meio do partido político. Veja a Tabela 3:

**TABELA 3 - Distribuição do Orçamento Participativo por Partido Político do Prefeito (1997-2000)**

Partido Político	Nº de Municípios	%
PT	51	50,0
PSDB	13	13,0
PSB	11	11,0
PMDB	09	09,0
PDT	08	08,0
PPS	03	03,0
PV	03	03,0
PFL	02	02,0
PTB	02	02,0
Total	103	100,0

Fonte: FNPP, Pesquisa “Experiências do Orçamento Participativo no Brasil”, 2003, p. 38.

Ainda que a participação popular tenha sido garantida pela Constituição Federal de 1988 e que o Brasil esteja criando uma identidade de participação da sociedade nos assuntos que diz respeito a uma gestão compartilhada, os dados demonstram que ainda está longe de atingir um patamar desejado.

### **3 A EXPERIÊNCIA DO OP NO MUNICÍPIO DE FORTALEZA**

A cidade é várias cidades numa só e tratá-la ou cuidá-la de forma homogênea é, sem dúvida, uma forma de aumentar as desigualdades já presentes, entre quem manda e quem obedece, entre o que produz e aquele que consome o que é produzido (PLATÃO, 2002, p. 115-116).

Assim, Fortaleza possui várias fortalezas, que vai desde as aldeias da Aldeota ao antigo lixão do Jangurussu, da Beira Mar às dunas das Goiabeiras. O raio X da 5ª. maior cidade do país, revela um fosso social e econômico gritantes, onde a pobreza de muitos aumenta, na mesma medida em que aumenta a riqueza de poucos.

Segundo dados do Plano Plurianual 2006-2009, do município de Fortaleza, a cidade possuía no período de 1991 a 2000, uma população com taxa média de crescimento anual de 2,23%, saindo de 1.768.637, em 1991, para 2.141.402, em 2000. No Censo de 2000 a população de Fortaleza representava 28,82% da população do Estado do Ceará e 1,26% da população do Brasil, com características eminentemente urbanas. Em 2005, sua população já atingia os 2.375.866 habitantes, levando-a a ocupar o quinto lugar no *ranking* nacional.

Embora Fortaleza apresente um crescimento populacional ao longo dos anos, esse se comparado com o Estado e Região Metropolitana, está em declínio. Se a taxa média 60 anos, 4,20%. Em 2000, o primeiro representava somente 29,40% e o segundo já atingia geométrica de crescimento no período de 1970-1980 foi de 4,3%, de 1991-2000 caiu para 2,15%, são dados que revelam uma cidade em constante mutação. Essa diminuição na taxa de crescimento altera a dinâmica do município e sua faixa etária. Em 1991, 34,02% da população era de pessoas com até 15 anos, e acima de 5,07%, com possibilidade real de aumento em um futuro próximo (PLANO PLURIANUAL, 2006-2009).

No período de 1991 a 2000, diminuiu de 2,5 para 2,2, o número médio de filhos nascidos vivos, de mulheres em idade reprodutiva, houve redução da mortalidade e aumento da expectativa de vida. Quanto à mortalidade infantil, essa diminuiu 26,62%, saindo de 47,11 % em 1991 para 34,57% em 2000, para cada mil nascidos vivos. Enquanto que a esperança de vida subiu 3,68 anos, passando para 69,63 anos em 2000, em 1991 representava somente 65,95 anos (PLANO PLURIANUAL, 2006-2009).

Outro dado que merece destaque é o da população economicamente ativa e inativa. Em 1991, era de 61,90% a relação de pessoas inativas, crianças de 0 a 14 anos e idosos com mais de 65 anos de idade, para cada grupo de 100 pessoas em potencial de atividade.

Em 2000, caiu para 52,60% a relação das pessoas inativas para cada 100 pessoas potencialmente ativas (PLANO PLURIANUAL, 2006-2009).

Na economia, dados de 2002 indicam que, Fortaleza se destaca pela evolução do PIB *per capita* nos períodos de 1995 a 1999 e de 2000 a 2002, evolução essa que faz da capital cearense o principal pólo tanto de produção, como de concentração de riqueza do Ceará. Em nível nacional, das 100 cidades com maior PIB a preços de mercado, sua colocação era de 17º posição, o que corresponde a 0,74% do total da riqueza produzida segundo esse parâmetro (PLANO PLURIANUAL, 2006-2009).

Embora, ocupando a 17º colocação no universo dos 100 e tendo o Brasil, cerca de 5.506 municípios, essa posição está atrás de municípios com menor incidência populacional, como é o caso de Duque de Caxias/RJ e Guarulhos/SP, o que revela a fragilidade da economia local e maior concentração de demanda reprimida por parte da aglomeração de sua população (PLANO PLURIANUAL, 2006-2009).

Segundo o Ministério do Trabalho e Emprego, em 2003, para o setor formal da economia e para empresas com CPNJ ativo, dentre os ramos de atividade, os serviços respondiam por 37,08% dos empregos, seguido pela administração pública, com 25,54%, o comércio com 17,42%, a indústria de transformação com 13,65%, sendo a indústria da construção civil responsável por 4,60%.

No comparativo dos dados da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS)<sup>7</sup> 2002 e 2003 a partir da Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE)<sup>8</sup>, os cinco setores de atividades que mais empregam foram: a administração pública, o comércio varejista, serviços prestados a empresas, confecção de artigos de vestuário e educação. Nesse período, verificou-se uma flutuação do emprego e perda de postos de trabalho em setores tradicionais, com relevância e destaque para a administração pública que aquela época já apresentava um déficit de -5,40%, seguido do setor de transporte terrestre.

Mas, nem só de formalidade sobrevivem os trabalhadores da capital cearense, longe dos dados estatísticos, existe uma parcela real de mão de obra que circula na economia informal, que encontra nas esquinas, praças, residências, feiras, transformando seu trabalho numa mobilidade concreta diante da necessidade e urgência de vida e, sobretudo, pela marginalidade ocasionada pelo mercado, ao acarretar uma precarização do trabalho.

Essa exclusão do mercado de trabalho desemboca na exclusão de direitos eminentemente básicos para o cidadão, o que gera a pobreza extrema, a falta de

---

<sup>7</sup> Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) é um instrumento de coleta de dados do Governo Federal que controla as atividades trabalhistas e elabora estatísticas sobre o trabalho (MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO, 2015).

<sup>8</sup> Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE) é quem padroniza os códigos de identificação das unidades produtivas no país nos cadastros e registros da Administração Pública nas três esferas de governo (SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA, 2015).

segurança, condições precárias de moradia, deficiência na saúde e educação, a fome no sentido mais amplo de sua significância.

Para os trabalhadores que estão na formalidade, a composição de seus vencimentos gira em torno de 0 a 3 salários mínimos, renda essa que revela, em parte, os problemas da desigualdade no município. Tal desigualdade é avaliada quando se compara o desempenho econômico dos últimos anos que, embora tenha promovido o aumento da renda *per capita*<sup>9</sup>, serviu para aumentar a desigualdade.

Em 1991, a renda *per capita* média (resultado da soma de tudo o que é produzido anualmente em um país, região ou município) era de R\$ 235,77, em 2000, saltou para R\$ 306,70, o que representou um aumento de 30,08%. Já a pobreza que em 1991, atingia 41,4%, caiu em 2000, para 33,3%, com um decréscimo de 19,53%. Mesmo com esses dados positivos, a desigualdade de renda foi crescente, o Índice de Gini (é uma medida de desigualdade ou concentração, utilizada para calcular a desigualdade de distribuição de renda, apontar a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos), em 1991, era de 0,65 e passou em 2000, para 0,66, como demonstra os dados do IBGE e censo demográfico, extraídos do Plano Plurianual 2006-2009, conforme o Quadro 1, a seguir.

**QUADRO 1 – Quadro de Indicadores de Renda, pobreza e desigualdade, 1991 e 2000.**

<b>Indicadores de Renda, Pobreza e Desigualdade</b>	<b>1991</b>	<b>2000</b>
Renda <i>per capita</i> Média (R\$ 2000)	235,8	306,7
Proporção de Pobres (%)	41,4	33,3
Índice de Gini	0,65	0,66

Fonte: Plano Plurianual 2006-2009, 2005, p. 25

A evidência da desigualdade é mais latente quando se considera os diferentes segmentos da população, segundo a parcela apropriada da renda. A parcela de renda apropriada pelos 10% mais pobres se contraiu fortemente em 10 anos, saindo de 2,3% para 1,9%, ao passo que os 20% mais ricos ampliaram a sua participação na apropriação, de 69,3% para 70,2%. Somente os 20% mais ricos tiveram ganhos em seus percentuais, enquanto os demais segmentos da população tiveram perda, o que reafirma a concentração da renda como uma das causas ou como a principal causa da desigualdade (PLANO PLURIANUAL, 2006-2009).

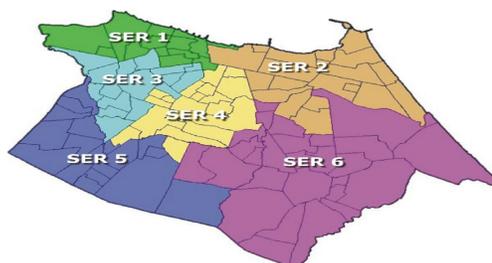
Segundo dados do SINE/IDT (2006-2009), essa realidade é fruto da variação do mercado de trabalho, com elevação da taxa de desemprego e ampliação da informalidade

<sup>9</sup> Renda *Per Capita* é o resultado da soma de tudo o que é produzido anualmente em um país, região ou município. Calcula-se a renda *per capita* dividindo o Produto Interno Bruto (PIB) pelo número de habitantes, assim, chega-se ao que corresponde ao valor da riqueza que cabe a cada pessoa, no entanto, ter uma renda *per capita* alta não significa que existe distribuição de renda, porque poucos podem ganhar muitos e muitos podem ganhar muito pouco (PORTAL BRASIL, 26.02.2015).

de trabalho, devido às políticas de estabilização da moeda, privatização do bem público, a redução do setor público, a reestruturação produtiva no conjunto da economia e a perda de inclusão no mercado de trabalho dos trabalhadores urbanos devido ao aumento de pessoas a procura do primeiro emprego. Em 1997, houve um aumento na taxa de desemprego e uma crescente expansão do mercado informal. Em 2005, os trabalhadores informais já eram maioria no mercado de trabalho de Fortaleza, ocupando 445.899 postos de trabalho, ou seja, 54,09%, das 824.213 vagas ocupadas (PLANO PLURIANUAL, 2006-2009).

O desemprego, as baixas ocupação e remuneração da força de trabalho estão mais presentes nos bairros das regionais I, III, V e VI e com menor incidência nas regionais II e IV, visto que, o município de Fortaleza, está dividido administrativamente em seis Secretarias Regionais (SERs) com seus respectivos bairros, como mostra a figura abaixo:

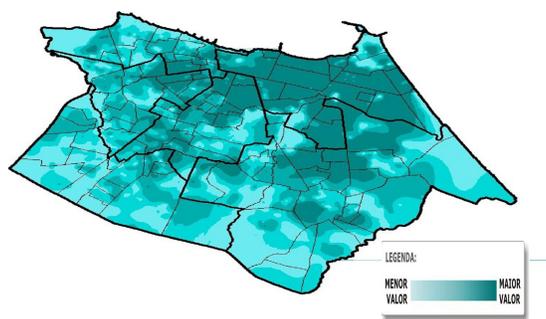
**FIGURA 1 – Mapa do município de Fortaleza e Secretarias Executivas Regionais, 2000.**



Fonte: Plano Plurianual 2006-2009, 2005, p. 65

Dessa forma, verifica-se que é na SER V, a localização do bairro onde se encontra a menor renda média dos chefes de família e inversamente proporcional a SER II, o bairro com maior renda média, seguida de pequena área na região Sul da SER VI e a Oeste da SER IV, conforme se ver no mapa abaixo. As áreas mais escuras representam os locais onde a renda é mais alta e as áreas claras onde a população tem uma renda média inferior:

**FIGURA 2 – Mapa da Renda média mensal dos chefes de família**

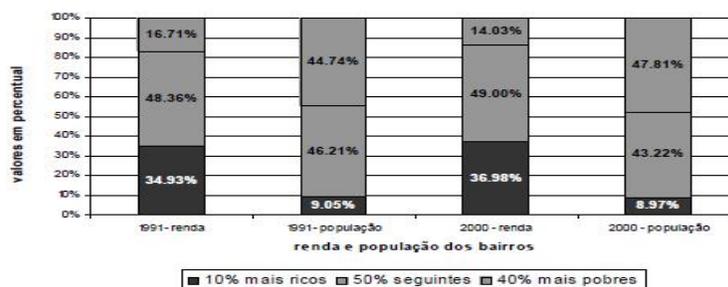


Fonte: Plano Plurianual 2006-2009, 2005, p. 33.

Pelo levantamento dos dados do Censo Demográfico de 1991, bem como de 2000, constata-se uma contradição ou uma disparidade na relação renda *versus* população (PLANO PLURIANUAL, 2006-2009).

Em 1991, a participação na renda de apenas 10% dos bairros mais ricos correspondia a aproximadamente duas vezes a participação dos 40% dos bairros mais pobres e a população correspondente aos 10% dos bairros mais ricos, que representa 34,93% da renda, é de apenas 9,05% da população total, enquanto que os 44,74% da população dos bairros mais pobres representam apenas 16,71% da renda média mensal dos chefes de família de Fortaleza. O gráfico logo em seguida, revela o retrato da desigualdade.

**FIGURA 3 – Gráfico da Relação de desigualdade entre renda e população (1991-2000)**



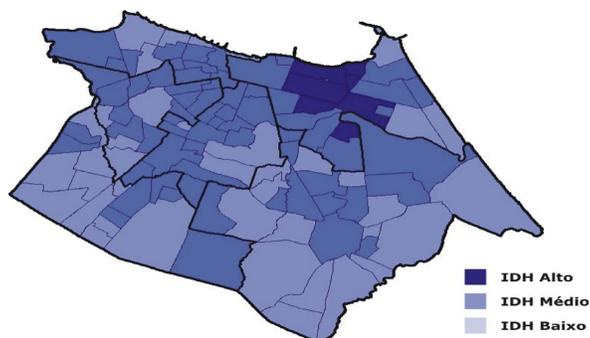
Fonte: Plano Plurianual 2006-2009, 2005, p. 34

De acordo com a pesquisa realizada por Gondim, no ano 2000 e trazida no Plano Plurianual 2006-2009, a situação teve uma sutil distinção:

[...] os bairros mais ricos estão cada vez mais ricos e os bairros mais pobres mais pobres ainda, não somente pela parcela de contribuição da renda média dos chefes de família que aumentou ainda mais para os bairros mais ricos (34,93% em 1991 para 36,98% em 2000) e diminuiu ainda mais para os bairros mais pobres (16,71% em 1991 para 14,03% em 2000); mas, essencialmente por causa da população que diminuiu nos 10% dos bairros mais ricos e aumentou nos 40% dos bairros mais pobres. O que reafirma o caráter de desigualdade, e conseqüentemente de exclusão, que a concentração de renda assume na cidade de Fortaleza, pois, após dez anos, há menos pessoas com uma renda mais alta e mais pessoas com uma renda mais baixa, Gondim (2000, *apud* PLANO PLURIANUAL 2006-2009, 2005, p. 34 e 35).

Diante disso, o indicador “renda” representa o fator que mais contribui com as desigualdades sociais, onde quase todos os bairros, ou seja, cerca de 90%, apresenta um valor “baixo”, enquanto na SER II se percebe valores “alto” e “médio”. Já o indicador “taxa de alfabetização”, os dados coletados demonstram certa homogeneidade em todos os bairros, chegando-se a um valor “alto”. Em se tratando do indicador de “desenvolvimento” - Índice de Desenvolvimento Humano – IDH, somente na SER II é considerado alto, embora esse valor não seja percebido na totalidade regional, enquanto as demais SER’s, apontam para um valor “médio” à “baixo”, como demonstra o mapa, abaixo.

**FIGURA 4 – Mapa do IDH-M (divisão territorial: bairros e regionais)**



Fonte: Plano Plurianual 2006-2009, 2005, p. 38.

Constata-se pelo mapa da renda média mensal dos chefes de família e pelo mapa do Índice de Desenvolvimento Humano - IDH, que a faixa mais abastada da população se concentra praticamente na mesma área espacial, levando a uma relação de que quem tem maior poder aquisitivo, provavelmente terá mais tempo dedicado ao conhecimento.

### 3.1 A implantação do Orçamento Participativo

O Orçamento Participativo da cidade de Fortaleza foi inserido no Plano Plurianual (PPA) e instituído através da Lei 9.044, de 30 de novembro de 2005, na gestão da prefeita Luizianne Lins, eleita pelo PT, como um instrumento que inauguraria uma nova relação entre o poder público e a população. Nas palavras de Lins:

Com o Plano Plurianual Participativo (PPA) e, agora, com o OP 2005, inauguramos em Fortaleza uma nova relação entre o poder público municipal e a população, estabelecida com base no reconhecimento da cidadania ativa e no compartilhamento do poder de decisão sobre as prioridades para o investimento público (PLANO DE AÇÕES DO OP 2005, p. 1).

O Plano Plurianual é o “planejamento estratégico de médio e longo prazo, incluindo os programas de execução continuada e estabelecendo metas e prioridades para o quadriênio da gestão pública do município” (CAMPINHO, 2004, p. 16). Para esse autor,

A metodologia segue, em grande medida, a experiência de Porto Alegre, combinando-se a existência de espaços de debates constituídos a partir de critérios territoriais, articulados e recortados pela existência de plenárias que atendem a segmentos sociais específicos (CAMPINHO, 2004, p. 16).

O OP é um programa que está incluído no PPA Participativo, no qual a cidade foi dividida em 14 Áreas de Participação (AP's) e 7 segmentos sociais. A Prefeitura Municipal de Fortaleza organizou o OP em dois ciclos: o preparatório e o deliberativo em cada área de participação. No preparatório foram dadas informações acerca da organização e metodologia do OP, do PPA, do planejamento público municipal e discutida a participação nas assembleias deliberativas. No ciclo deliberativo, foi esclarecido aos participantes que

era o momento de apresentar propostas de programas e ações para o PPA, cujas prioridades principais seriam decididas pelo voto, além de eleger o (a) delegado (a) para representar seu território ou segmento social.

Esses dois ciclos de diálogos e debates aconteceram em toda a cidade, através de assembléias públicas territoriais, nas seis secretarias regionais e nos sete segmentos sociais: crianças e adolescentes; idosos; jovens, GLBT (gays, lésbicas, bissexuais e transgêneros); mulheres; pessoas com deficiência; e população negra. Para participar das discussões, deliberações e votações era necessário apresentar documento de identificação para cadastro. Participaram desse processo 8.020 pessoas, sendo que 1.456 nas assembléias preparatórias, 6.384 nas assembléias deliberativas, 180 crianças participaram da assembléia específica. Foram realizadas 35 assembleias, apresentadas 637 propostas e aprovadas 332. Foram eleitos (as) 168 delegados (as) para atuarem junto ao Fórum Municipal de Delegados e Delegadas do PPA Participativo (PLANO DE AÇÕES DO OP, 2005; PLANO PLURIANUAL 2006-2009).

O Fórum, espaço permanente em cada secretaria regional para discutir, acompanhar as deliberações das propostas aprovadas e de exercer o controle social do Orçamento Participativo (OP), serviu de palco para a eleição dos Delegados que comporiam o Conselho do Orçamento Participativo (COP) e outras questões (PLANO PLURIANUAL 2006-2009).

O Conselho do Orçamento Participativo (COP) de Fortaleza é órgão máximo de deliberação do OP, reúne-se tanto com os delegados como com o executivo municipal para definir quais as obras e serviços serão atendidos como prioridade.

O orçamento previsto na LOA Nº 9.067/2005 foi de R\$ 1.988.294.150,00, alterado pela Lei Nº. 9.124/2006 para R\$ 2.096.421.550,00. Foi destinado para o OP o valor de R\$ 148.626.906,00, ou seja, cerca de 7% do orçamento total da receita estimada para aquele exercício financeiro (RODRIGUES, 2007).

Dessa forma, o governo municipal abriu suas portas para um diálogo com a população, através da Coordenadoria do Orçamento Participativo/SEPLA e das Secretarias Executivas Regionais, com o objetivo de inovar a gestão de políticas públicas municipais e transformar a cultura política da quinta maior cidade do Brasil.

Diante da inserção do OP no município de Fortaleza e pela grandeza que ele representa, relata Lins:

Com a realização do OP, inserimos Fortaleza em um movimento global de governos locais que buscam a superação dos limites da democracia representativa, ampliando os espaços de participação direta da população. Esse movimento, fundamentado na compreensão de que a participação é um direito humano, consubstancia a cidade como espaço privilegiado de exercício desse direito (PLANO DE AÇÕES DO OP 2005, p.1).

Essa decisão da prefeita Luizianne Lins de pensar e planejar a cidade também a partir do olhar e da participação da população, inaugura uma nova forma de gerir a cidade e possibilita ao fortalezense um momento de reflexão e de decisão na efetivação do que realmente se configura como prioridade local.

### 3.2 As áreas de participação e os segmentos sociais

Compreende-se por OP um programa através do qual a população, em diálogo com o governo municipal, decide onde deve ser investido o dinheiro público, quais obras ou serviços devem ser realizados para melhorar a vida das pessoas, além de acompanhar e fiscalizar o cumprimento dessas decisões. Esse instrumento foi organizado em 12 áreas cuja atuação abrange desde a criança ao idoso, são elas: assistência social, cultura, direitos humanos (GLBT, idoso, pessoas com deficiência), educação, esporte e lazer, habitação, infra-estrutura, meio ambiente, saúde, segurança, trabalho e renda, transporte.

Quanto aos segmentos sociais, estes foram contemplados em um eixo maior da pasta - direitos humanos. Nele, parcelas da população antes esquecidas e marginalizadas, puderam socializar suas angústias e pensar juntas políticas públicas, capazes de transformar suas realidades, quer seja da pessoa portadora de deficiência física, quer do direito a sua condição sexual.

Há uma significativa participação de camadas da população de baixa renda, o que propicia uma maior demanda das intervenções nas regiões por elas habitadas, que têm uma grande demanda reprimida. Neste aspecto, pode-se considerar o Orçamento Participativo como uma política pública altamente bem-sucedida. Prioridades tradicionalmente estabelecidas são invertidas. O poder público fica sujeito a um constante controle social e fiscalização de suas ações, reforçando o processo democrático (ANANIAS *apud* AZEVEDO e FERNANDES, 2005, p. 45).

Esse processo ajudou a coibir e inibir um dos grandes problemas da administração pública - a corrupção – e não só ela, mas, o desperdício, o problema na entrega de obras e de equipamentos fora dos prazos estabelecidos contratualmente. Dessa forma, com a participação, fiscalização e cobrança da população, é possível um alinhamento das ações por parte do poder público e maior cuidado dos fornecedores com a qualidade e com a entrega em dia do que foi acordado no processo licitatório.

## 4 AS DEMANDAS ADVINDAS DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO (OP)

As necessidades vão além do que o poder público pode proporcionar e isso se dá devido a grande demanda reprimida em todas as áreas e segmentos, no entanto, é preciso aprender a respeitar as pessoas que, por essa significativa razão necessitam ser tratadas como tais.

As demandas da sociedade civil perpassam as temáticas: assistência social, cultura, direitos humanos (GLBT, idoso, pessoas com deficiência), educação, esporte e lazer, habitação, infraestrutura, meio ambiente, saúde, segurança, trabalho e renda, transporte. Desses 12 eixos temáticos e das 332 propostas aprovadas, as maiores votações foram respectivamente para: saúde com 65 propostas, infraestrutura com 45, trabalho e renda 42, educação 33, habitação 28, esporte e lazer 27, meio ambiente 23, assistência social 20, segurança 16, transporte 13, cultura 12 e direitos humanos contemplados com 08 propostas.

Do orçamento aprovado para o Orçamento Participativo, cujo montante foi estimado em R\$ 148.626.906,00, já mencionado, foram destinados para a saúde recursos na cifra de R\$ 15.050.000,00, para a infraestrutura R\$ 22.830.000,00, trabalho e renda R\$ 6.951.620,00, educação R\$ 36.042.668,00 e habitação R\$ 41.538.250,00, destacando-se somente os cinco eixos com maiores propostas aprovadas.

Mas, o que a população quer para a saúde, infraestrutura, trabalho e renda, educação e habitação?

A prioridade para a saúde foi à construção de 24 postos de saúde; reforma, ampliação e melhoria de 09 Unidades Básicas de Saúde; construção do Hospital da Mulher e a Implantação de Centros de Apoio Psicossocial (CAPS ad). Vale ressaltar que, para a área da saúde, a abertura dos Postos de Saúde até às 22h00 foi uma demanda popular reivindicada no Orçamento Participativo.

O eixo infraestrutura apontou como principais demandas: asfalto, pavimentação com drenagem de ruas, revitalização e urbanização de áreas. Para a temática trabalho e renda, foram contempladas 12 ações, com destaque para CredJovem Solidário, capacitação profissional de trabalhadores; Projeto Empreendedorismo e Economia Solidária.

Para a educação, construção de 10 escolas, 09 creches; cursinhos populares; carteirinha (gratuidade da carteira estudantil para alunos de escolas públicas); fardamento e informática na educação.

Para a habitação, construção de moradias populares; regularização fundiária; melhoria e reforma de habitação; urbanização de assentamentos subnormais; Requalificação Urbana com Inclusão Social; Programa de Arrendamento Residencial.

#### 4.1 As políticas públicas efetivadas a partir do OP

Em conformidade com Teixeira (2012, p. 2) para falar em “Políticas Públicas” é necessário ter no mínimo noções preliminares do que sejam tais políticas. Na verdade, políticas públicas são diretrizes, princípios, conjunto de regras balizadoras da ação do poder público junto à sociedade.

Para Rua (2009, p. 19), “políticas públicas (*policy*) são uma das resultantes da atividade política (*politics*): compreendem o conjunto das decisões e ações relativas à

alocação imperativa de valores envolvendo bens públicos”, sendo essa atividade política praticada por atores políticos, conhecidos como *stakeholders*, e podem ser indivíduos, grupos ou organizações, que se encontram na arena política, para defender seus interesses e, por conseguinte, conseguir alocar bens e serviços, como construção de hospitais e escolas, quando se trata de uma arena distributiva, para regulamentar regras e estabelecer sanções, fato que ocorre na arena regulatória, e a arena constitucional quando abarca a política constitucional estruturadora, em outras palavras, quando faz referência a criação de novas instituições, afirma a autora.

Por conseguinte, a implementação de uma política pública é:

A implementação, portanto, compreende o conjunto dos eventos e atividades que acontecem após a definição de diretrizes de uma política, que incluem tanto o esforço para administrá-la, como seus substantivos impactos sobre pessoas e eventos. (RUA, 2009, p. 94).

Esse processo não acontece automaticamente. Pois, independentemente da política, uma coisa é certa: o conhecimento dos objetivos e das normas só dá uma idéia geral do que de fato terá de ser feito pela(s) agência(s) implementadora (s) e não informa quanto esforço será necessário pra obter a cooperação e adesão dos diversos atores afetados pela política. (RUA, 2009, p. 95).

A partir dos ensinamentos de Rua (2009) à prática de Fortaleza, desde o início da Gestão “Fortaleza Bela”, em 2005, a grande tarefa de governar a cidade foi dividir a responsabilidade com o povo. Nesse sentido, o OP possibilitou que cerca de 127 mil cidadãos e cidadãs fortalezenses, nos últimos 06 anos contribuíssem com uma verdadeira inversão de prioridades na cidade. Com a participação de todos no Orçamento Público, foi possível ampliar o investimento do dinheiro público nas comunidades mais necessitadas.

Um dos princípios do OP de Fortaleza foi a promoção do controle social das políticas públicas. Dessa forma, o OP organizou instrumentos e atividades que possibilitaram e incentivaram o cidadão, principalmente os delegados (as), para o acompanhamento e fiscalização das demandas aprovadas.

No tocante a efetivação das políticas públicas, advindas do OP, destaca-se o projeto pioneiro no Brasil, o Centro Urbano de Cultura, Arte, Ciência e Esporte, o Cuca Che Guevara, na Barra do Ceará, equipamento social que tem proporcionado integração, formação e lazer para os jovens, configurando-se como uma importante conquista do OP de Fortaleza e compromisso do Plano de Governo de Lins.

Na Educação, destaca-se a intensificação dos programas que ampliam a jornada escolar das crianças e adolescentes, através de práticas esportivas e atividades de arte e educação e, a inclusão de mais alunos com deficiência nas escolas, saltando de 1.902 matriculados, em 2008, para quase 2.500 no primeiro ano da segunda gestão. A rede física de ensino foi melhorada, 08 escolas reformadas, 03 ampliadas e 09 escolas construídas.

Além da garantia da carteira estudantil, fardamento e alimentação de qualidade para todos os alunos matriculados, e transporte escolar para mais de 10 mil alunos.

O município de Fortaleza possui a terceira maior rede de ensino municipal do País, com cerca de 240 mil alunos matriculados. Atualmente, a rede municipal conta com 130 creches, 327 escolas regulares e 8 escolas especiais. Essas escolas possuem 227 bibliotecas em funcionamento, além de 87 salas de leitura, todas integradas no Sistema Municipal de Bibliotecas Escolares.

No setor da Saúde, dentre as obras que estão em andamento, destaca-se a reforma e ampliação do Instituto José Frota (IJF) e dos hospitais Frotinha de Parangaba, Gonzaguinha da Barra do Ceará e Nossa Senhora da Conceição, o Centro de Especialidades Odontológicas (CEO) de Messejana. Vale citar o Hospital da Mulher como um dos maiores centros de excelência em saúde da Mulher do País, absolutamente inovador na saúde pública com referência para toda a rede de atenção básica.

Cito ainda como efetivadas as demandas como a requalificação da orla marítima, através de projetos e ações como o Vila do Mar, que envolve os bairros Barra do Ceará, Cristo Redentor, Pirambu, Praia de Iracema, Praia do Futuro, a regularização fundiária dos moradores do Serviluz e a requalificação urbana da área do Farol do Mucuripe.

No que refere à habitação, a população usufrui de uma política pública de interesse social com garantia de moradia digna, posse da terra com qualidade socioambiental para as comunidades beneficiárias. Atualmente, cerca de 31.860 pessoas foram atendidas por projetos da Fundação de Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza (HABITAFOR). Junto a esse número, mais 45.620 pessoas estão com suas moradias em construção ou reforma.

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O OP em Fortaleza, foi implementado na gestão Fortaleza Bela, em 2005, pela prefeita Luizianne Lins, do PT. O modelo aplicado no município foi inspirado nos modelos utilizados em outros municípios brasileiros governados pelo mesmo Partido.

Ressalte-se que o OP experienciado pela gestão Fortaleza Bela não deixa dúvida quanto aos efeitos econômicos, sociais e políticos. É notório que está se consolidando uma nova cultura política, baseada em princípios que priorizam a transparência e que respeita a participação ativa dos segmentos da sociedade, atendendo seus anseios, democratizando as relações, o diálogo e descentralizando as políticas públicas.

O município, com uma dívida social já estrangulada pela disparidade entre pobres e ricos, com uma concentração de poder e de riqueza nas mãos de poucos e uma profunda e generalizada pobreza de muitos, cuja administração pública lhe convida a participar dos problemas e de encontrar soluções para estes, significa no mínimo um novo olhar e outra

forma de fazer política. Nesse sentido, o OP se constitui em um instrumento poderoso nas mãos dos segmentos populares, servindo, sobretudo, na consolidação da democracia.

Vale salientar que o Orçamento Participativo (OP) não acontece de forma instantânea. Trata-se de uma ação processual, pois paulatinamente as demandas vão sendo postas enquanto a administração vai absolvendo-as de modo que, ao serem executadas a população possa usufruir dos benefícios.

Abers (2000 *apud* AVRITZER e NAVARRO, 2003, p. 19) “denominou o OP de uma forma de reinvenção da democracia local”, ou seja, o Orçamento Participativo (OP) em determinado momento se confunde e se entrelaça com a própria democracia, onde Estado e Sociedade Civil parecem consolidar-se em um só pilar, onde o bem comum é também o comum de ambas e todas as partes.

Assim, nesse trabalho, foram observados pontos relevantes sobre a cidade de Fortaleza, sobre o poder local e sobre o Orçamento Participativo. Ao final, constatou-se uma grande concentração de poder e riqueza nas mãos de poucos; mais da metade da população trabalha na informalidade; o crescente aumento da população idosa; o setor de serviços é o que detêm maior número de empregos; a baixa remuneração da força de trabalho; quanto maior o poder aquisitivo maior é o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH).

Na perspectiva do poder local, verificou-se que ele acontece nas formas mais distintas, quer seja na escola do filho; nas deliberações sobre os problemas da rua ou do bairro onde se mora; e toma corpo quando se trata do município. A escola, a rua, o bairro, por fim, a cidade troca experiências e aos poucos vão tomando consciência de que as transformações só acontecem quando as pessoas são capazes de mudar e acreditar em novas realidades.

Ainda concernente ao OP, os dados da pesquisa demonstraram que se trata de um instrumento inovador na administração pública brasileira; significa a cogestão pela sociedade do orçamento público; representa a inversão das prioridades por parte do poder público; a população assume papel ativo nas ações governamentais.

Embora com toda essa significância e ousadia o OP atingiu pouco mais de 2% dos municípios brasileiros o que pode evidenciar que o País ainda é construtor de um Estado herdado, autoritário e com o poder centralizado no Executivo. Outra hipótese é que a população está desacreditada nos políticos e na ação pública, cuja apatia e falta de fiscalização e controle geram o desmando e a falta de zelo por parte daqueles que são eleitos para garantir que as demandas da sociedade sejam efetivadas.

Em Fortaleza, desde a implantação em 2005 a meados de 2011, cerca de 137 mil pessoas participaram das atividades e decidiram sobre a ordem de serviços e obras de 1.762 demandas, das quais 80% já foram concluídas ou estão em andamento.

Fazendo um paralelo com a situação do Brasil, onde pouco mais de 2% dos municípios aderiram a essa prática democrática, na cidade de Fortaleza somente cerca de 5% da população despertou interesse por esse instrumento de participação.

A participação, seja ela estabelecida como tema transversal no meio educacional ou nas diversas formas de agremiações do cotidiano das pessoas, fomenta a possibilidade de mudança e aguça a crença em um mundo mais humano e menos desigual.

## REFERÊNCIAS

AVRITZER, Leonardo, NAVARRO, Zander. (Orgs.). **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo**. São Paulo. Cortez, 2003.

AZEVEDO, Sérgio de; FERNANDES, Rodrigo Barroso. **Orçamento Participativo – construindo a democracia**. Rio de Janeiro: Revan, 2005.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. **RAIS**. Disponível em: <<http://www.rais.gov.br/sitio/sobre.jsf>>. Acesso em: 20 de outubro de 2015.

\_\_\_\_\_. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

\_\_\_\_\_. Portal Brasil. Economia e emprego. **Renda per capita dos brasileiros aumenta em janeiro em Salvador, Recife e BH**. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2015/02/renda-per-capita-dos-brasileiros-aumenta-em-janeiro-em-salvador-recife-e-bh>>. Acesso em: 20 de outubro de 2015.

BRASÍLIA. Secretaria de Estado de Fazenda. **CNAE**. Disponível em: <[http://www.fazenda.df.gov.br/area.cfm?id\\_area=611](http://www.fazenda.df.gov.br/area.cfm?id_area=611)>. Acesso em: 20 de outubro de 2015.

CAMPINHO, Bernardo Brasil. **Sociedade civil e poder local**: Disponível em: <[http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/salvador/bernardo\\_brasil\\_campinho-1.pdf](http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/salvador/bernardo_brasil_campinho-1.pdf)>. Acesso em: 30 de janeiro de 2012.

DOWBOR. Ladislau. **O que é poder local**. São Paulo: Brasiliense (Coleção Primeiros Passos), 1999.

ESCÓSSIA. Carlos. **O que é o Índice de Gini**. Fortaleza, 26 de junho de 2009. Disponível em: <<http://www.carlosecossia.com/2009/06/o-que-e-indice-de-gini.html>>. Acesso em: 01 de fevereiro de 2012.

FEDOZZI, Luciano. **O eu e os outros: a construção da consciência social no orçamento participativo de Porto Alegre**. Programa de Pós-Graduação em Sociologia – UFRGS.

GRAZIA, Grazia de; RIBEIRO, Ana Clara Torres. **Experiências de Orçamento Participativo no Brasil**. São Paulo: Vozes, 2003;

LEITE JÚNIOR, Alcides Domingues. **Desenvolvimento e mudanças no estado brasileiro**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; (Brasília): CAPES: UAB, 2009.

PIRES, Valdemir. **Orçamento Participativo. O que é, para que serve, como se faz**. São Paulo: Editora Manole, 2001.

PLATÃO. **A República**. São Paulo. Editora Martin Claret, 2002.

PREFEITURA MUNICIPAL DE FORTALEZA. **Plano de Ações do OP 2005**. Disponível em: <[http://www.fortaleza.ce.gov.br/images/stories/op/plano\\_2005.pdf](http://www.fortaleza.ce.gov.br/images/stories/op/plano_2005.pdf)>. Acesso em: 10 de setembro de 2011.

\_\_\_\_\_. **Plano Plurianual Participativo (PPA) 2006-2009**. Disponível em: <[http://www.fortaleza.ce.gov.br/sites/default/files/ppa\\_2006-2009.pdf](http://www.fortaleza.ce.gov.br/sites/default/files/ppa_2006-2009.pdf)>. Acesso em 30.julho de 2015.

\_\_\_\_\_. **Orçamento Participativo**. Disponível em: <<http://www.fortaleza.ce.gov.br/orpa.asp>>. Acesso em: 10 de setembro de 2011.

RODRIGUES. Thiago Costa. **Análise da Implantação do Orçamento Participativo no Âmbito do Município de Fortaleza**. UFC. 2007. Monografia curso de Ciências Contábeis.

RUA, Maria das Graças. **Políticas públicas**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; (Brasília): CAPES:UAB, 2009.

SANTOS. Cristiane Vieira dos. **Análise do Orçamento Participativo no Município de Fortaleza**. UECE e Universidade Aberta do Brasil - UAB. 2012. Monografia Especialização em Gestão Pública.

TEIXEIRA, Elenaldo. **O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade**. Disponível em: <<http://www.fit.br/home/link/texto/.pdf>>. Acesso em: 30 de novembro de 2012

UCHÔA, Marcelo. **O Orçamento Participativo e a experiência em Fortaleza**. Disponível em: <[http://www.gomeseuchoa.adv.br/publicacoes/O%20Or%C3%A7amento%20Participativo%200e%20a%20experi%C3%Aancia%20em%20Fortaleza%20\(Marcelo%20Uch%C3%B4a\).doc](http://www.gomeseuchoa.adv.br/publicacoes/O%20Or%C3%A7amento%20Participativo%200e%20a%20experi%C3%Aancia%20em%20Fortaleza%20(Marcelo%20Uch%C3%B4a).doc)>. Acesso em: 10 de outubro de 2015.

ZANELLA, Liane Carly Hermes. **Metodologia de estudo e de pesquisa em administração**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; (Brasília): CAPES: UAB, 2009.