



O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE FORTALEZA: desafios à gestão democrática da cidade

Márcia Regina Mariano de Sousa Arão¹

Alexandre Almeida Barbalho²

RESUMO

O presente trabalho tem como campo temático a experiência do Orçamento Participativo (OP) em Fortaleza-Ce. Seu objetivo consiste em analisar e discutir os desafios enfrentados neste espaço para a consolidação de uma gestão democrática nesta cidade. Bem como, perceber em que sentido essa experiência tem sido instrumento da administração pública municipal e indicar os elementos nestes processo, que ainda precisam ser aperfeiçoados.

Palavras-Chaves: Orçamento Participativo; Participação; Gestão Democrática.

ABSTRACT

The present work has as thematic field the experience of Participatif Budget in Fortaleza-Ce. Its objective consists of analyzing and arguing the challenges faced in this space for the consolidation of a democratic management in this city. As well as, to perceive where sensible this experience has been instrument of the municipal public administration and to indicate the elements in this process, that still they need to be perfected.

Keywords: Participatif Budget; Participation; democratic management

¹ Estudante de Pós-graduação. Universidade Estadual do Ceará (UECE). marcia.arao@gmail.com

² Doutor. Universidade Estadual do Ceará (UECE).



1. INTRODUÇÃO

A observação da história do Brasil nos mostra que a criação de espaços para a participação da sociedade na gestão das políticas públicas é algo recente. Resultado da efervescência política iniciada, ainda, nos anos 1970 na luta contra o Estado ditatorial estendendo-se até os anos 1980 com a atuação intensa da sociedade civil na luta pela (re)democratização. Neste período destacamos a emergência dos chamados *novos movimentos sociais* que colocavam em pauta suas reivindicações específicas provocando a redefinição dos direitos. Tais reivindicações trouxeram à conjuntura brasileira a discussão e o nascimento de novas demandas sociais fazendo emergir mudanças significativas nos processos decisórios das políticas sociais com a abertura de novos canais de interlocução e de atuação da sociedade civil. O ápice deste processo foi a publicação da Constituição Federal de 1988, que incorporou vários elementos colocados em pauta por estes segmentos organizados, de modo a efetivar a construção do que se convencionou chamar de gestão participativa, a saber:

Um conjunto de processos de tomada de decisão que viabilizam ou permitem a participação direta de representantes da sociedade civil, envolvendo a organização e o manejo de recursos organizativos, financeiros, humanos e técnicos, sendo materializada em um conjunto de mecanismos ou canais institucionalizados de participação. (SILVA, 2001, p.17).

O surgimento de práticas participativas de gestão local a exemplo dos Conselhos de Políticas Públicas e dos Orçamentos Participativos, elemento de nossa análise neste trabalho, possibilitava romper, em nível legal, com a centralização das decisões e recursos no nível federal definindo a atuação articuladas entre os níveis federais e municipais conferindo-lhes mais autonomia. Nesse aspecto, o poder local adquiriu relevância enquanto espaço político, “no qual se expressam a representação, a aliança e a disputa de interesses na formulação e execução de políticas públicas” (SILVA, 2001).

Porém, é importante ressaltar que em nosso país, a construção de uma gestão pública, participativa, efetivamente democrática tem se deparado com obstáculos de dupla procedência: uma decorrente da estrutura autoritária de nossa sociedade e, outra proveniente da despolitização causada pelo neoliberalismo (CHAUÍ, 2004).



A primeira evidencia-se na reprodução de velhas práticas e tendências de nossa cultura política³ nas novas relações entre Estado e sociedade civil inauguradas na construção do regime democrático brasileiro. Nesse sentido, conforme nos alerta Raichelis e Wanderley (2004, p. 19):

A gestão pública estratégica é afetada por processos históricos e estruturais, tais como: a modernização conservadora, a recorrência de surtos autoritários, o clientelismo, a corrupção institucionalizada, um Estado precocemente atrofiado e multifacetado cujas ligações com os interesses sociais foram permeadas basicamente por duas orientações: uma racional – legal e outra patrimonialista.

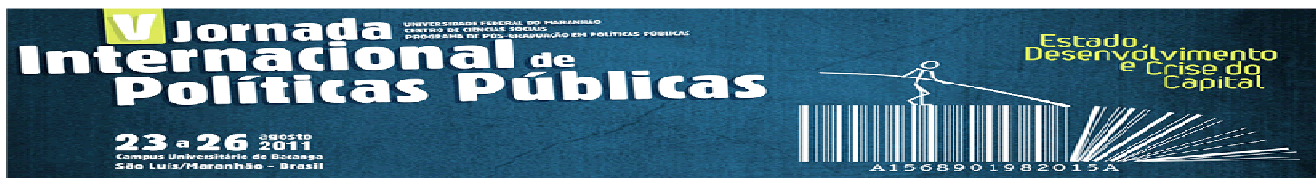
Embora os ideais de democracia direta, participação popular e autonomia local constituíssem a pauta principal da agenda política brasileira, a reprodução “das marcas do passado”(MARTINS,1994) aprofundavam a tutela e a manipulação por parte do poder executivo sobre os mecanismos de participação. Deste modo, podemos afirmar que nossa “histórica trajetória de autoritarismos” (FEDOZI, 2008) tem se constituído como um grande óbice à consolidação de uma esfera pública⁴ democrática.

Outro fator importante a considerar, para compreendermos os desafios a serem enfrentados no movimento de estruturação e consolidação da gestão participativa no Brasil, consiste na hegemonia do ideário neoliberal⁵, que também, marca profundamente este contexto.

³ Para definição do termo cultura política tomamos como base as elaborações de Alvarez, Dagnino e Escobar (2000, p.17) que a apreendem como “concepção de mundo, como conjunto de significados que integram práticas sociais, [que] não pode ser entendida adequadamente sem a consideração das relações de poder embutidas nessas práticas”. E ainda, as afirmações de Gohn (2008, p;34) que a concebem como “um conjunto de valores, crenças, atitudes, comportamento sobre a política, entendida como algo além daquela que se desenrola nos parlamentos, no governo, ou no ato de votar. Política, relativa à arte de argumentação e do debate dos temas e problemas públicos. A cultura política envolve também símbolos, signos, mitos e ícones que expressam, catalisam os sentimentos, as crenças compartilhadas, sobre a ação dos indivíduos, agindo em grupos, em função da política.”

⁴ Esfera pública aqui entendida como espaço de representação, interlocução e negociação dos diferentes interesses sociais, conforme afirma Raichelis (2004, p. 09): “ A esfera pública é concebida como inerente à democracia, cujo princípio organizativo está jungido à liberdade de expressão, contendo dimensões políticas e culturais, espaço aberto no qual se exprimem todos aqueles que se autorizam a falar publicamente”.

⁵ O neoliberalismo, segundo Anderson (1995), surgiu na década de 1940 como reações teórica e política ao Estado de Bem-Estar Social (*Welfare State*); teve como texto de origem *O Caminho da Servidão*, de Friedrich Hayek, o qual atacava o modelo de desenvolvimento centrado na intervenção estatal. Contudo, somente a partir dos anos 1970, devido à profunda recessão e estagnação da economia capitalista, que as idéias neoliberais foram retomadas para assumir proporções prática e universal em defesa da soberania do mercado. As medidas adotadas, a partir deste período, pelos governos europeu e norte-americano, dos quais a Inglaterra de Thatcher e os Estados Unidos de Reagan são expoentes, expressaram evidente consonância com o ideário neoliberal: redução do Estado, no que diz respeito, aos gastos sociais e nas intervenções econômicas; abertura da economia para os investimentos externos; estabilidade monetária, através das reformas fiscais, de modo a, produzir reduções dos impostos sobre os rendimentos mais altos e sobre as rendas e incentivar os agentes econômicos. Os efeitos produzidos pelo



A submissão de nosso país à hegemonia neoliberal estimulou os traços autoritários, clientelistas/personalista e patrimonialista que perpassam nossa formação sócio-histórica desde a colonização. Traços político-culturais que se expressam através da sujeição da atividade política à gestão dos interesses particulares, da privatização dos direitos, em que o cidadão deixa de compartilhar direitos iguais e universais, e passa a acessá-los por meio do mérito e da disponibilidade financeira via consumo (SANCHEZ, 2002). Freire (2001), fazendo coro com Sanchez, afirma que o ideário neoliberal, encontra na cultura política brasileira, pressupostos favoráveis para sua reprodução. Nas palavras da autora:

É importante destacar que o Brasil é uma sociedade marcada por formas políticas de apropriação da esfera pública em função dos interesses particularistas de grupos poderosos. [...] as classes dominantes do país se acostumaram a fazer do Estado brasileiro seu instrumento econômico, privado por excelência. Desse modo, o discurso neoliberal tem assombrosa recepção ao atribuir o título de modernidade ao que existe de mais conservador e atrasado na sociedade brasileira: fazer do interesse privado a medida de todas as coisas, obstruindo a esfera pública, anulando a dimensão ética da vida social pela recusa das responsabilidades e obrigações do Estado (FREIRE, 2001, p.169).

O legado do ideário neoliberal em nosso país traduziu-se na minimização das responsabilidades sociais do Estado e da sua transferência para a sociedade civil, como maneira de implementar os ajustes estruturais exigidos pelo Fundo Monetário Internacional –FMI – (DAGNINO, 2004a) e trouxe intensas mudanças tanto nos aspectos socioeconômicos com o aprofundamento da questão social expressos nas altas taxas de desemprego estrutural; na crescente desregulamentação e precarização das relações de trabalho; no desmonte do sistema de proteção social, dos direitos sociais de cidadania; no extremo crescimento da pobreza, no acirramento das desigualdades de todo tipo – classe, etnia, gênero, religião, etc. (BÓRON, 1995) – e na exacerbação da violência; quanto nos aspectos políticos e culturais manifestos no esvaziamento e subordinação da política ao espaço da economia (BEZERRA, 2007); e na

neoliberalismo provocaram profundas mudanças socioeconômicas, políticas e culturais, tanto para os países capitalistas centrais, ao produzir novas formas de desigualdade social, como nos chamados periféricos ao agravar antigas situações de exclusão (FEDOZI, 2008). Nesse quadro de transformações produziu uma maior polarização social, pobreza extrema, marginalização, desemprego de massas, supressão de direitos sociais que tende à supressão de direitos civis e políticos e, conseqüentemente, à restrição da própria democracia (SANCHEZ, 2002; FEDOZI, 2008).



ressignificação e despolitização das noções de sociedade civil, cidadania e participação (DAGNINO, 2004b).

Delineia-se, portanto, nesse percurso o embate entre dois projetos políticos antagônicos que dão tons diferenciados à gestão democrática no Brasil. De um lado, como vimos, temos o “projeto participativo democratizante”(DAGNINO, 2004a, p.05) que pressupõe a participação como o direito de tomar parte na definição da própria sociedade, de modo a modificar a correlação de poder e em última instância, apontar para a invenção de uma nova sociedade (DAGNINO, 2004a). De outro, o projeto neoliberal que recorre ao princípio da participação apenas como recurso da democracia em moldes gerenciais⁶, de modo a cumprir formalidades para acesso, otimização de recursos.

Segundo Dagnino (2004a), o encontro desses dois projetos produz uma situação de “confluência perversa”, em torno da participação. Perversa, no entender da autora, porque homogeneiza vocabulários e dissolve as diferenças de sentidos em disputa, uma vez que, aparentemente, os dois projetos falam da mesma coisa ao requerem uma sociedade civil propositiva e atuante.

Neste contexto em que a participação torna-se palavra-chave, quase banalizada, utilizada como estratégia diferenciada pelos mais diversos atores sociais (FEDOZI, 2008), desde os movimentos sociais às instituições financeiras internacionais, impõe-se a tarefa de enfrentar as aparentes homogeneidades, apontar as distinções existentes entre os projetos políticos em curso e reafirmar os significados defendidos no projeto democratizante e participativo.

Considerando o quadro em tela, tomamos como objeto de nossa análise a experiência do Orçamento Participativo (OP) em curso no município de Fortaleza desde 2005. Questionamos então: quais os desafios enfrentados neste espaço para a consolidação do processo democratizante nesta cidade? Quais os limites impostos pelo contexto

⁶ O projeto gerencial de democracia “está voltada a um vínculo mais estreito com os interesses particulares, com a resolução de problemas e com o atendimento a demandas específicas, oferece grandes obstáculos à efetividade e auto-sustentação dos instrumentos de democracia participativa (...) evidencia uma participação descolada de uma dimensão política, interativa e negocial (CARLOS, 2009, p. 225).



político-cultural híbrido, característico de nosso país, à sua materialização enquanto esfera pública⁷ de negociação entre Estado e sociedade civil? Em que sentido a experiência do OP em Fortaleza tem sido instrumento de democratização da administração pública municipal? Quais os elementos, nesse processo, que ainda precisam ser aperfeiçoados?

Carlos (2009), em artigo recente sobre o OP em Vitória, apresenta alguns elementos confrontantes a esta experiência que nos ajudarão a pensar, em nosso contexto, as dificuldades enfrentadas neste processo de participação na gestão do orçamento público municipal. Para a autora, a gestão participativa pressupõe a existência e efetivação de canais de participação como espaços públicos de debate, negociação e tomada de decisões, fundamentados, sobretudo, na explicitação das diferenças de interesses e no reconhecimento da existência e legitimidade do conflito. E isto requer:

Publicização do Estado, reversão do padrão de planejamento, execução das políticas no sentido da transparência e permeabilidade à sociedade e a possibilidade de contestação e confronto como formas de produzir consensos, que visem a democratização dos resultados das políticas públicas. Em outros termos, possibilidade dos cidadãos exercerem autoridade sobre o governo (CARLOS, 2009, p 244).

Neste texto, apresentamos uma síntese das principais análises e conclusões sobre os dados por nós levantados nestes, quase, quatro anos de pesquisa sobre o OP em Fortaleza⁸. Conscientes estamos que este trabalho não será capaz de euxarir todas as questões aqui expostas, nosso intuito consiste, então, em lançar luz sobre este debate e indicar, ainda que sumariamente, os desafios impostos a esta experiência.

2. O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM FORTALEZA: AVANÇOS E RECUOS

Desde a sua origem neste município, o OP esteve atrelado à intervenção institucional da Prefeitura. Surgiu como fruto do Programa de Governo da então, prefeita Luizianne Lins do Partido dos Trabalhadores (PT), que trazia, como um dos lemas principais de sua gestão, a participação popular e a democratização dos processos de administração da cidade. A proposta era que o OP se tornasse um espaço de participação

⁷ Espaço em que os diferentes interesses sociais são representados no plano das decisões políticas

⁸ Desde 2008 até agora temos estudado o Orçamento Participativo. Em 2008 realizamos a pesquisa para a elaboração de nosso trabalho de conclusão de curso em Serviço Social apresentado em maio de 2009. O projeto do mestrado, aprovado no final deste mesmo ano nos fez continuar a investigação desta temática.



representativo de toda a sociedade e que através deste fosse criado uma “cultura de controle e fiscalização das verbas públicas e de definições estratégicas sobre a cidade” (PROGRAMA DE GOVERNO “*POR AMOR A FORTALEZA*”, 2004, p.13). Para tanto, primeiramente, foram criados os aparatos organizacional e institucional⁹ e só depois a população foi chamada a fazer parte. Nesse sentido, a participação foi tecida, de cima para baixo e não o contrário, por meio de mobilizações “*espasmódicas e esporádicas*”, nos termos de Demo, que movimentam platéias alheias, e inicialmente, sem identidade com a proposta participativa. A atitude da gestão de Luizianne Lins em orientar este processo foi justificada pela ausência de uma cultura participativa na cidade¹⁰. O trecho abaixo, extraído do seu Programa de Governo (2004) elucida bem esta idéia e indica o esforço a ser empreendido pela Prefeitura para a criação e consolidação deste espaço,

Fortaleza nunca experimentou uma iniciativa desse porte, o que determina que a Prefeitura faça maciços investimentos na educação da população sobre orçamento público e importância da participação cidadã na formatação das peças orçamentárias (Programa de Governo “*Por amor a Fortaleza*, 2004: 13).

Assim, as primeiras atividades do OP – assembleias preparatórias, assembleias deliberativas, Fóruns de delegados(as) e Conselho do OP (COP)¹¹ – foram constituídos pela Prefeitura municipal de Fortaleza através de um regimento interno, que previa a possibilidade de mudanças futuras no processo do OP através de sua revisão anual por parte dos conselheiros eleitos. Apesar da existência deste instrumento, verificamos que nos primeiros anos a estrutura proposta pela Prefeitura, sofreu poucas modificações por

⁹ Em seu programa de governo a prefeita Luizianne Lins já previa a criação de uma coordenadoria que trataria exclusivamente à organização do processo do Orçamento Participativo.

¹⁰ Em Fortaleza, as marcas históricas das práticas políticas brasileiras, assentadas na centralização do poder em oligarquias e em suas práticas clientelistas e autoritárias, das quais a região Nordeste é herdeira são encarnadas com vigor. Desta forma, a constituição da sociedade civil e a sua relação com o poder público, em Fortaleza é marcada historicamente pelos estigmas da tutela e da submissão, características da nossa “cultura *do atraso*”.

¹¹ Atividades realizadas no período de um ano e que consolidam o ciclo do OP. Nas assembleias preparatórias os participantes recebem todas as informações necessárias sobre o processo do OP; As assembleias são descentralizadas e realizadas em cada umas das Secretarias Executivas Regionais (SERs) do município, nelas a população elege e decide quais as principais demandas que deverão ser negociadas para entrar no orçamento municipal do ano subsequente e ainda escolhem os seus representantes que comporão as instâncias representativas de controle social do OP: o Fórum de delegados(as) que, também de forma descentralizada, é constituído em cada SER. Os delegados(as) acompanham e fiscalizam as ações do OP e informam a comunidade sobre o andamento das demandas aprovadas e ainda, elegem os conselheiros(as) do OP, os quais, até 2009, eram responsáveis pela negociação das propostas que entrariam no orçamento municipal junto ao poder público municipal. E ainda, seguindo o princípio de auto-regulamentação que baliza o OP de Fortaleza, são estes conselheiros(as) elaboram as regras que orientam o processo do OP, através da revisão do Regimento Interno.



parte do COP. Apenas em 2010, os conselheiros propuseram uma alteração em seu formato¹², que modificou significativamente a atuação da população nas decisões sobre as demandas a serem incluídas no orçamento municipal. Com isto queremos chamar atenção para o risco que correm as experiências de gestão participativa provenientes da concessão dos poderes públicos instituídos. Demo (1988) afirma que as propostas participativas, particularmente as advindas do governo, tendem a camuflar novas e sutis formas de dominação. Dominação, esta, que se expressa na manipulação dos mecanismos participativos através da delimitação do “espaço permitido” para a participação e enfraquecimento de outros espaços não institucionalizados; na reprodução de práticas de corporativismo e de interesses setoriais e territoriais voltados tão-somente à legitimação, credibilidade e referendando das propostas do governo (SILVA, 2001; CARLOS, 2009).

A análise da materialidade do OP em Fortaleza nos fez perceber que, embora haja um esforço da equipe da Prefeitura em afirmar a autonomia dos participantes na elaboração das regras guiam o processo do OP, a presença da Prefeitura é muito forte, principalmente nas decisões dos temas a serem discutidos nas instâncias representativas do OP (Fórum de delegados e COP); das atividades a serem desenvolvidas bem como a construção do seu calendário. Neste último item, observamos que o parâmetro para sua elaboração é o prazo para construção da Lei Orçamentária municipal restando aos participantes submeterem-se às condições previamente definidas. Constatamos então, o predomínio de relações entre o Estado e

¹² A partir deste ano, a população presente nas assembleias passa a decidir diretamente as ações a serem realizadas pela Prefeitura. Antes, essa definição, era feito em uma rodada de negociações entre os gestores municipais e o COP. Desta forma, as assembleias deliberativas passaram a ser realizadas em dois momentos: etapa eletiva e etapa decisiva. Na primeira, os participantes priorizam as proposta de obras e serviços para a área (diferentes bairros da cidade) ou segmentos sociais (mulheres, LGBTT, juventude, idosos(as), pessoas com deficiência, população negra e crianças e adolescentes). A novidade está na realização da segunda fase, a decisiva. Após a etapa eletiva, a administração municipal deverá orçar as propostas definidas no primeiro momento. E, então, com base no orçamento do município e no custo de cada obra ou serviço priorizado, os participantes da assembleia definem as propostas a serem incluídas no orçamento municipal. Esta alteração, inclusive, vai diferenciar o OP em Fortaleza das demais experiências realizadas no Brasil, que continuam realizando a negociação das demandas a serem realizadas pelo poder público municipal através da representação do Conselho Orçamento Participativo. Porém, ainda é muito cedo para afirmarmos que tal mudança constitui-se um avanço para o OP. Julgamos necessária uma observação pormenorizada de como vem se compondo este exercício de participação direta, objeto de estudos futuros.



sociedade permeada por referências hierárquicas, autoritárias e excludentes. O que caracteriza o OP em Fortaleza como um programa participativo coordenado pelo governo, com participação concedida aos atores da sociedade e limitada a temas e projetos autorizados pelo poder público.

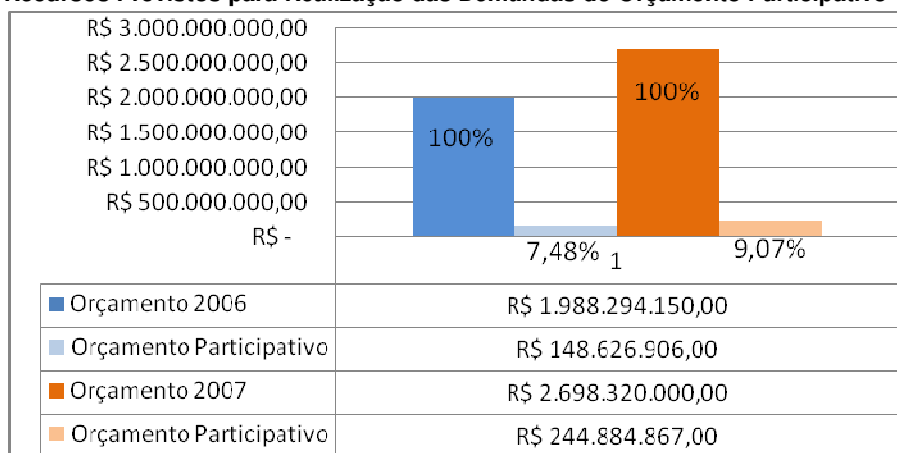
Encontramos aqui, um dos primeiros desafios à consolidação da democracia neste espaço, qual seja a capacidade de qualificar a cidadania para o exercício autônomo da tomada de decisões (CARLOS, 2009). Para tanto, faz-se necessário romper com a tradição autoritária e hierárquica que continua a se afirmar e instaurar relações igualitárias/democráticas no intuito avançar rumo à apropriação efetiva deste processo e, mais do que isso, lutar para que exista o controle e a partilha real do poder. Mais uma vez as elaborações de Demo (1988: 20) são relevantes: “é preciso encarar o poder de frente, partir dele e, então, abrir os espaços de participação, numa construção arduamente levantada, centímetro por centímetro” e compreender que a efetivação concreta da democratização do Estado é conquista, é construção da coletividade organizada. Eis uma das grandes tarefas postas aos participantes do OP em Fortaleza. Outro aspecto, identificado no OP em nossa cidade, que precisa ser aprimorado, diz respeito à publicização do Estado Para Santos (2002) essa publicização diz respeito não apenas à difusão de informações, mas também à compreensão do seu conteúdo. Isto exige objetividade, transparência e inteligibilidade no repasse destas informações para que haja por parte da sociedade conhecimento amplo e bem fundamentado sobre o processo de monitoramento e controle das demandas do OP.

Nossa presença nos espaços que compõem o OP em Fortaleza nos permitiu apreender a falta de transparência acerca dos percentuais do orçamento municipal destinados às obras e serviços no OP. As informações apresentadas sobre o orçamento, de um modo geral, assinalam os componentes do orçamento público, de onde vêm e para onde vão os recursos, mas não especificam a real condição financeira do município e não demonstram concretamente os valores previstos para elaboração do orçamento anual e nem quanto do orçamento será discutido concretamente pela população.

Parece-nos que, a idéia repassada à população, por meio desta incerteza, é que, no OP, se discute todos os recursos públicos da cidade. O que na verdade, não acontece. Ao analisar a

situação orçamentária de Fortaleza e os recursos previstos para as obras e serviços do Orçamento Participativo, constatamos que o percentual de deliberação da população sobre o orçamento, nos 02 (dois) anos 2006 e 2007¹³ não chegou a 10% (dez por cento), conforme nos mostra o gráfico, abaixo:

Gráfico 01- Recursos Previstos para Realização das Demandas do Orçamento Participativo – 2006 e 2007



Fonte: SEPLA, 2006 e 2007 – Elaboração própria da autora

Em verdade, as propostas demandadas pela população representam muito pouco do orçamento total da Prefeitura. Vale ressaltar que essa porcentagem representa o valor previsto e não o executado, que aparenta ser menor ainda¹⁴. Este baixo percentual do orçamento e a falta de clareza na definição e na publicização do volume de recursos disponíveis para os investimentos parecem dificultar, substancialmente a concretização das obras e serviços e, por conseqüência, podem diminuir a credibilidade/legitimidade em relação a este espaço.

Outra debilidade, ainda relacionada à necessidade de publicização do Estado é a dificuldade, apresentada pelos conselheiros(as) e delegados(as) do OP, de se familiarizar com o funcionamento do orçamento público e de dominar as informações relevantes para a sua efetivação (leis orçamentárias, licitação, execução orçamentária).

¹³ Trabalhamos com os dados de 2006 e 2007, pois foram os únicos anos em que a Prefeitura divulgou a previsão orçamentária destinada ao OP, o que reafirma nossa constatação acerca da falta de transparência no repasse das informações sobre valores do orçamento público destinado às demandas do OP.

¹⁴ Não podemos precisar esses dados, pois os mesmos não foram disponibilizados pela Prefeitura



O que acaba dificultando, por parte dos mesmos o acompanhamento e o controle social das demandas aprovadas.

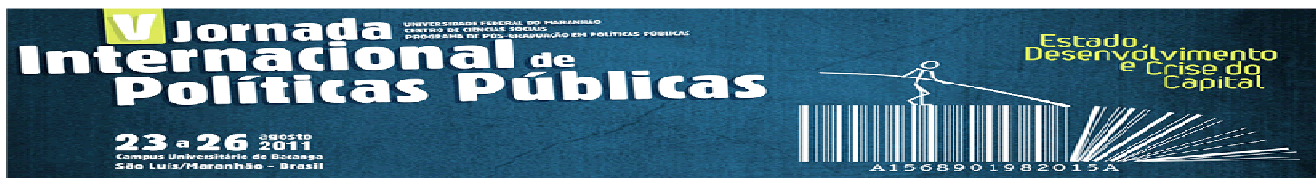
Deste modo, torna-se indispensável à resolução destes problemas a elaboração de procedimentos claros, objetivos, consensuados e construídos coletivamente (CARLOS, 2009); e a criação e ampliação de espaços de capacitação direcionados à compreensão do orçamento municipal e dos principais temas que lhe são pertinentes a fim de subsidiar as discussões e qualificar a atuação dos representantes da sociedade civil na tomada de decisões.

Quanto à materialização do OP enquanto esfera pública de negociação, verificamos também, algumas dificuldades. Constituindo-se espaço de decisões, o OP deveria gerar possibilidades de contestação e confronto como formas de produzir consensos, que visem à democratização dos resultados das políticas públicas. Em outros termos, criar possibilidades dos cidadãos exercerem autoridade sobre o governo (CARLOS, 2009). Todavia a construção desse consenso tem se traduzido na afirmação da dimensão técnica como parâmetro para a definição das demandas a serem executadas no OP.

Ao acompanhar as negociações pudemos identificar o conflito entre dois conhecimentos distintos e rivais: o da realidade que expressa as dificuldades que os(as) cidadão(ãs) de Fortaleza “*sentem na carne*”; e também, a esperança de solução antevista neste espaço; e o dos critérios técnicos que tem como objetivo maior, a sustentabilidade e a eficiência dos projetos do governo.

A predominância do segundo sobre o primeiro, quase sempre, tem sido a regra para a consolidação das demandas do OP em nosso município. Tal procedimento refere-se ao caráter gerencial da democracia¹⁵ no qual a participação é reduzida à ferramenta da gerência moderna, com vista a invalidar sua dimensão política. E nessa perspectiva os atores da sociedade tem sido mobilizados apenas com vistas à implementação de programas e obras governamentais ou à legitimação de decisões tomadas pelo governo através de seus técnicos especialistas (NOGUEIRA, 2004). Tal atitude retira a premissa dos cidadãos envolvidos em pensar de forma propositiva, realista e viável a definição

¹⁵ Noção predominantemente vinculada aos pressupostos da reforma neoliberal do Estado dos anos 90.



das políticas públicas. E converte os espaços de participação em espaços despolitizados que acaba servindo muito mais aos propósitos de um projeto político conservador que não compartilha, senão retoricamente, o poder de decisão (CARLOS, 2009).

Com isto não queremos dizer que as questões organizacionais, administrativas e técnicas devam ser desprezadas, mas que elas precisam ser reformadas no sentido de produzir mudanças efetivas no modo de gerir os recursos públicos, definir políticas ou de organizar serviços (NOGUEIRA, 2004), de promover o envolvimento adequado e suficiente da administração ao apoio à participação, de estabelecer uma nova cultura organizacional e estimular práticas efetivas de gestão compartilhada (CARLOS, 2009). É preciso, pois romper com a cultura tecnoburocrática prevalecente em nossa formação político-cultural e fazer emergir uma cultura tecno-democrática, na qual os critérios técnicos e as soluções apresentadas pelo corpo técnico e administrativo não sejam impostas de forma autoritária mas passem por uma ampla e aberta discussão (SANTOS, 2002). Em suma, necessita-se reverter o padrão de planejamento aliando a especialização técnico-administrativa com o protagonismo ético político e assim lidar com a participação não como recurso de legitimação governamental, mas como espaço de emancipação (NOGUEIRA, 2004).

3. CONCLUSÃO

Um balanço das relações estabelecidas no âmbito do OP em Fortaleza, devidamente apresentadas neste trabalho, adverte-nos sobre o quanto este espaço precisa ser aperfeiçoado e nos mostra o quanto ainda é preciso avançar na consolidação de uma gestão pública administrativa democrática. A observação da reincidência das relações hierárquicas e autoritárias, “*marcas do atraso*” (MARTINS, 1994) existentes nas tentativas de condução do processo, e da delimitação do espaço permitido à participação da população, por parte do poder público municipal. A deficiência da publicização do Estado em termos da transparência, da partilha de poder. E a existência de uma tendência instrumental e utilitária da democracia devidamente calcada nos fundamentos normativos da retórica reformista do Estado



que tendem a inviabilizar as relações de conflito e as contradições existentes neste espaço, de modo a desmobilizar e esvaziar as reivindicações de seus participantes, aponta-nos os desafios a serem enfrentados.

Contudo este enfrentamento só é possível no exercício da democracia, na qualificação e politização deste espaço para que este seja realmente um espaço público de interlocução, confronto e negociação de conflitos. Pois como afirma Fedozzi (2008) a construção da cultura democrática somente é possível com e no próprio exercício da prática democrática.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- ARÃO, Márcia Regina Mariano de Sousa. **ORÇAMENTO PARTICIPATIVO E PARTICIPAÇÃO: uma análise crítico-interpretativa do Orçamento Participativo em Fortaleza-Ce – Ciclo 2008.**
- BEZERRA, Leila Maria Passos de Sousa. **A re-significação híbrida do voluntariado: uma interpretação político-cultural da regulação da pobreza no Brasil contemporâneo.** In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ASSISTENTES SOCIAIS. 12. 2007. CFESS.Foz do Iguaçu.
- BORÓN, Atilio. **A Sociedade Civil depois do dilúvio neoliberal.** In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (org). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático.** Rio de Janeiro. Paz e Terra. 1995. pp.63 – 118
- CARLOS, Euzinéia. **O Orçamento Participativo em Vitória: sob o signo de diferentes visões ideológico-normativas.** In: SILVA, Marta Zorzal; BRITO JÚNIOR, Bajonas Teixeira de, (orgs). **Participação Social na gestão pública: olhares sobre as experiências de Vitória - ES.** São Paulo. Annablume. 2009. p. 224-250
- CHAUÍ, Marilena. **Considerações sobre a democracia e os obstáculos à sua concretização.** In: TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves (org), **Os sentidos da democracia e da participação.** São Paulo. Instituto Pólis. 2005. p. 23-30.
- DAGNINO, Evelina. **Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?** In: MATO, Daniel (coord.), **Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización.** Caracas: faces, universidad central de Venezuela, 2004a.



pp. 95-110. Disponível em: <http://www.globalcult.org.ve/pub/rocky/libro2/dagnino.pdf>> Acesso em: 04 março 2007.

_____. **Para retomar a reinvenção democrática: qual cidadania? Qual participação?** In: In: FÓRUM SOCIAL NORDESTINO, 2004b. Recife Disponível em: <http://www.ibase.org.br/userimages/evelina_dagnino_port.pdf> Acesso em: 04 março 2007.

DEMO, Pedro. **Participação é conquista**. São Paulo. Cortez. 1988.

FEDOZI, Luciano. **O eu e os outros: participação e transformação da consciência moral e cidadania**. Porto Alegre. Tomo editorial. 2008.

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

_____. Secretaria Municipal de Planejamento e Orçamento - SEPLA. **Caderno de propostas do OP 2008 – Negociações**. 2008.

_____. Secretaria Municipal de Planejamento e Orçamento - SEPLA. **Guia do Orçamento Participativo**. 2006.

_____. Secretaria Municipal de Planejamento e Orçamento - SEPLA. **Plano de obras e serviços do Orçamento Participativo 2006**.

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

_____. Secretaria Municipal de Planejamento e Orçamento – SEPLA. **Regimento Interno do Orçamento Participativo**. 2008.

FREIRE, Silene de Moraes. **Estado, Democracia e Questão Social no Brasil** In: BRAVO, Maria Inês Souza; POTYARA, Amazoneida Pereira Pereira (orgs). **Política Social e democracia**. São Paulo. Cortez. Rio de Janeiro. UERJ. 2001. pp.149 – 172.

MARTINS, José de Sousa. **Clientelismo e corrupção no Brasil contemporâneo**. In: _____. **O poder do atraso: ensaios de Sociologia da História Lenta**. São Paulo. Hucitec. 1994. pp. 11 -51.



NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Gestão participativa, Estado e democracia.** In: _____
Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática. São Paulo. Cortez. 2004. p. 117 -166.

Programa de Governo Municipal 2004 / Luizianne Lins 13 – **Por Amor a Fortaleza: propostas para uma cidade bela, justa e democrática,** agosto de 2004.

RAICHELIS, Raquel; WANDERLEY, Luiz Eduardo. **Desafios de uma gestão pública democrática na integração regional.** *Revista Serviço Social e sociedade.* Ano XXV, n 78. São Paulo. Cortez. jul/set 2004. p. 05 – 32.

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

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Democracia e participação: o caso do Orçamento Participativo de Porto Alegre.** Porto. Edições Afrontamento. 2002.

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