



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS  
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS**

**FRANKLIN AUGUSTO SOARES DA SILVA**

**A GESTÃO MUNICIPAL E SEUS IMPACTOS SOBRE A POLÍTICA PARTICIPATIVA: UM  
ESTUDO DE CASO SOBRE O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE FORTALEZA/CE EM  
UMA PERSPECTIVA COMPARADA**

**CAMPINAS**

**2017**

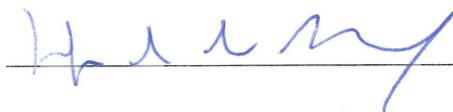
Franklin Augusto Soares da Silva

**A GESTÃO MUNICIPAL E SEUS IMPACTOS  
SOBRE A POLÍTICA PARTICIPATIVA:  
UM ESTUDO DE CASO SOBRE O ORÇAMENTO  
PARTICIPATIVO DE FORTALEZA/CE EM UMA  
PERSPECTIVA COMPARADA**

Dissertação apresentada ao Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas como parte dos requisitos exigidos para a obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

*Supervisor/Orientador:* Prof. Dr. Wagner de Melo Romão

ESTE EXEMPLAR CORRESPONDE À VERSÃO FINAL DA DISSERTAÇÃO DEFENDIDA PELO ALUNO FRANKLIN AUGUSTO SOARES DA SILVA E ORIENTADA PELO PROF. DR. WAGNER DE MELO ROMÃO.



---

CAMPINAS

2017

**Agência(s) de fomento e nº(s) de processo(s):** FUNCAMP, 788/15

Ficha catalográfica  
Universidade Estadual de Campinas  
Biblioteca do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas  
Cecília Maria Jorge Nicolau - CRB 8/3387

Si38g Silva, Franklin Augusto Soares da, 1987-  
A gestão municipal e seus impactos sobre a política participativa : um estudo de caso sobre o Orçamento Participativo de Fortaleza/CE em uma perspectiva comparada / Franklin Augusto Soares da Silva. – Campinas, SP : [s.n.], 2017.

Orientador: Wagner de Melo Romão.  
Dissertação (mestrado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.

1. Democracia. 2. Planejamento participativo. 3. Administração pública. I. Romão, Wagner de Melo, 1975-. II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. III. Título.

Informações para Biblioteca Digital

**Título em outro idioma:** The municipal government and its effects upon the participatory policy

**Palavras-chave em inglês:**

Democracy

Participatory planning

Public administration

**Área de concentração:** Ciência Política

**Titulação:** Mestre em Ciência Política

**Banca examinadora:**

Wagner de Melo Romão [Orientador]

Ursula Dias Peres

Ana Cláudia Chaves Teixeira

**Data de defesa:** 21-02-2017

**Programa de Pós-Graduação:** Ciência Política



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS  
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS

A comissão julgadora dos trabalhos de Defesa de Dissertação, composta pelos Professores a seguir descritos, em sessão pública realizada 21/03/2017, considerou o candidato Franklin Augusto Soares da Silva aprovado.

Prof. Dr. Wagner de Melo Romão

Dr<sup>a</sup>. Ana Cláudia Chaves Teixeira

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Ursula Dias Peres

A Ata de Defesa, assinada pelos membros da Comissão Examinadora, consta no processo de vida acadêmica do aluno.

## AGRADECIMENTOS

Eu sou imensamente grato às orientações do Prof. Wagner Romão, sempre disposto a debater os rumos da pesquisa e a construção do texto. Quero agradecer também a Ana Cláudia Teixeira, Prof. Valeriano Mendes e Prof<sup>a</sup> Ursula Perez pelas contribuições na qualificação e na defesa do trabalho.

Como todo trabalho intelectual, esse não foi construído sozinho. Direta ou indiretamente, o resultado final é fruto de um interesse de pesquisa que se iniciou ainda na graduação, em 2009. Somam-se, entre idas e vindas espaçadas, pelo menos três fases de campo (2009; 2012 e 2015); coleta de materiais diversos; e, sobretudo, o auxílio inestimável dos sujeitos que ajudaram a levantar o Orçamento Participativo (OP) e a política de participação em Fortaleza nos últimos dez anos. Então fica o registro: *conselheiros e delegados*; Clesiberto, Eloi e Marcondes; *gestores públicos e/ou membros da coordenação do OP*; Aline, Alana, César, Cíntia, Édson, Evando, Fernanda, Jairo, João Arruda, Jorge, Maírtton, Neiara, Olinda, Sildácio, Teresa e Viviane. Também devo mencionar a ajuda do Laboratório de Estudos de Política e Mídia (LEPEM) da Universidade Federal do Ceará (UFC) nas figuras do Prof. Jakson e dos bolsistas Márcio e Jonael por ceder um material contendo notícias das gestões municipais de Fortaleza. Outro importante conjunto de fontes foi sistematizado e fornecido há alguns anos por Virna Camarão, em razão de sua tese de doutorado.

Peço desculpas se esqueci algum nome, já que preferi me arriscar nomeando diretamente aqueles que me ajudaram nessa empreitada.

Do ponto de vista teórico e da problematização geral sobre a participação e, em específico, OP no Brasil, tenho muito a agradecer a todos do Núcleo de Pesquisa em Participação, Movimentos Sociais e Ação Coletiva (NEPAC), sob a supervisão da Prof<sup>a</sup> Luciana Tatagiba, e da equipe do projeto Censo do OP e Data Participa, coordenado pelo Prof. Wagner Romão. Não posso esquecer os frutíferos debates e orientações recebidos por professores e colegas nas disciplinas teóricas e metodológicas no primeiro ano do curso, em 2014.

Por fim, agradeço a concessão de uma bolsa de pesquisa pela Funcamp/Unicamp.

## RESUMO

O presente trabalho investiga os efeitos da mudança de governo municipal sobre o Orçamento Participativo (OP) de Fortaleza/CE. Entre 2005 e 2016, passaram, pela prefeitura municipal de Fortaleza, dois grupos políticos distintos em três mandatos (Partido dos Trabalhadores (PT) de 2005 a 2008; Partido dos Trabalhadores (PT) de 2009 a 2012; e Partido Socialista Brasileiro (PSB)/Partido Republicano da Ordem Social (PROS)/Partido Democrático Trabalhista (PDT) de 2013 a 2016). A principal perspectiva adotada é a de que a configuração do Orçamento Participativo (OP) e seus resultados dependem da mútua relação entre dois conjuntos de variáveis: *políticas* (projeto político do partido no governo, correlação de forças dentro do governo e entre as coalizões partidárias) e *institucionais/estruturais* (problemas logísticos e jurídico-legais na execução de demandas, bem como capacidade orçamentária do município). A dissertação é apresentada em quatro capítulos, além da introdução e das considerações finais: o primeiro introduz a cidade de Fortaleza; o seguinte narra o contexto dos três governos, apresentando o processo eleitoral, a correlação de forças dentro do governo e entre os partidos, assim como o lugar que o OP ocupa dentro da gestão; o terceiro avalia o que mudou no OP em cada período medido por três critérios, seu *desenho institucional*, a *participação* e as *demandas aprovadas*; finalmente, o quarto compara a execução das demandas aprovadas no OP pelos dois governos petistas e entre cinco Secretarias selecionadas (já que foi somente para esse período que obtive esse tipo de dado). O trabalho também dialoga com a tipologia adotada por Sintomer et al. (2013) na tentativa de entender a natureza e objetivos do OP em cada momento. Na pesquisa, utilizei fontes documentais secundárias (monografias, dissertações e teses que já sistematizaram informações sobre o OP Fortaleza), fontes documentais primárias (relatórios, planilhas, notícias de jornais e edições da LOA, entre 2006 e 2013), além de entrevistas com gestores selecionados e observação de eventos. Como conclusão, aponta-se uma trajetória de progressivo declínio do OP no tempo estudado. Isso se observa tanto por uma perda de prestígio do OP dentro da gestão, quanto por uma diminuição dos seus efeitos (número de participantes e de demandas aprovadas). Sua natureza é inicialmente muito próxima ao tipo *Democracia Participativa*, aproximando-se em seu final dos modelos de *Modernização Participativa* e *Democracia de Proximidade* (SINTOMER et al., 2013). Na prática, isso significa que, de início, o OP era formatado para reverter recursos a áreas menos favorecidas, estimular o maior número de participantes e fortalecer um fórum de deliberação. Com o tempo, a principal preocupação passa a ser a resolutividade das demandas aprovadas, a lisura do processo deliberativo e a representação política dentro do OP.

**Palavras-chave:** Democracia participativa. Orçamento participativo. Administração pública.

## ABSTRACT

The present work investigates the effects of change on the municipal government upon the Participatory Budget of Fortaleza/CE. Between 2005 and 2016, two different political groups passed through the city hall of Fortaleza in three mandates (PT from 2005 to 2008; PT from 2009 to 2012; and PSB/PROS/PDT from 2013 to 2016). The main perspective adopted is that the configuration of the PB and its results depends on the mutual relationship between two groups of variables: *political* (political project of the party on the government; correlation of forces within the government and among the partisan coalitions) and *institutional/structural* (logistical and juristical-legal problems on the execution of demands; budget capacity of the county). The master thesis is presented in four chapters, besides introduction and final considerations: the first that introduces the city of Fortaleza; followed by another that narrates the context of the three governments, presenting the electoral process, the correlation of forces within the government e among the parties, and the place in which the PB occupies within the management; the third evaluates what has changed on the PB in each period measured by three criteria, its *institutional design*, the *participation* and the *approved demands*; and the fourth compares the execution of the approved demands on the PB by the two PT governments and among five selected secretaries (Since it was only for this period that I obtained this type of data). The work also dialogues with the typology adopted by Sintomer et al (2013) on the attempt to understand the nature and the objectives of the PB in every moment. At the research I used secondary documentary sources (monographs, master theses and doctoral theses which already had systematized information about the Fortaleza PB); primary documentary sources (reports, spreadsheets, newspaper news and LOA editions between 2006 and 2013); besides interviews with the selected managers and the observation of events. As a conclusion, it is pointed a trajectory of progressive decline of the PB on the time studied. This is observed both by a loss of prestige of the PB within the management, and by a decrease of its effects (number of participants and approved demands). Its nature is initially very close to the type *Participatory Democracy*, approaching in its final to the models of *Participatory Modernization* and *Democracy of Proximity* (Sintomer *et al*, 2013). In practice, this means that, from the start, the PB was formatted to reverse resources to less favored areas, to stimulate the higher number of participants and strengthen a forum of deliberation. With the passing of time, the main concern becomes the resolutiveness of the approved demands, the candor of the deliberative process and the political representation within the PB.

**Key words:** Participatory Democracy. Participatory Budget. Public Administration.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Divisão de Fortaleza por Regionais	25
Figura 2 – Bairros de Fortaleza segundo IDH-b	26
Figura 3 – Gabinete do Prefeito (2013)	44
Figura 4 – Organograma da Coordenadoria Especial de Participação Popular (2013)	45
Figura 5 – Ciclo do OP de 2005 a 2008	61
Figura 6 – Ciclo do OP de 2010 a 2012	63

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Indicadores sociais das Regionais	26
Tabela 2 – Gastos previstos para realização do OP	49
Tabela 3 – Gastos previstos com o IPLANFOR	50
Tabela 4 – Perfil dos Coordenadores do OP	54
Tabela 5 – Resumo das mudanças na Coordenação do OP	57
Tabela 6 – Resumo das mudanças no desenho institucional	67
Tabela 7 – Evolução das Áreas de Participação por ano	69
Tabela 8 – Comparação entre o número de participantes das assembleias deliberativas e o total por ano	72
Tabela 9 – Distribuição das demandas das cinco principais secretarias por governo	75
Tabela 10 – Divisão de demandas entre as principais Secretarias	75
Tabela 11 – Comparação entre o número de demandas por Regional e indicadores sociais (população e IDH)	79
Tabela 12 – Tipologia do OP	86
Tabela 13 – Nível de execução das demandas por governo	90
Tabela 14 – Valor médio das demandas por tipo (obra ou serviço)	97
Tabela 15 – Conclusão de demandas por Secretaria	100
Tabela 16 – Preço médio das demandas de cada Secretaria	101
Tabela 17 – Proporção do tipo de demanda (obra ou serviço) por Secretaria no banco de dados	101
Tabela 18 – Conclusão das demandas da Habitafor por ano	103
Tabela 19 – Investimento da Habitafor sobre as demandas do OP	104
Tabela 20 – Proporção do tipo de demanda (obra ou serviço) da SDE por ano	106
Tabela 21 – Investimento da SDE sobre as demandas do OP	106
Tabela 22 – Preço médio das demandas em cada Secretaria (excetuando-se o valor referente à construção do Hospital da Mulher)	109
Tabela 23 – Conclusão das demandas da SMS por ano	110
Tabela 24 – Investimento das seis Regionais sobre o OP	116
Tabela 25 – Média de investimento das seis Regionais por mandato	116

Tabela 26 – Resumo dos principais indicadores de cada Regional e relação com os investimentos sobre o OP	117
Tabela 27 – Quadro resumo das principais variáveis que explicam as diferenças de execução entre as Secretarias	119
Tabela 28 – Quadro resumo das principais variáveis que explicam as diferenças de execução entre as Regionais	119
Tabela 29 – Evolução e duração dos casos de OP no Brasil	123

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Relação entre investimentos e IDH entre as Regionais de Fortaleza	27
Gráfico 2 – Número total de participantes por ano	71
Gráfico 3 – Número de participantes das assembleias deliberativas por ano	72
Gráfico 4 – Número de demandas por ano	74
Gráfico 5 – Evolução das demandas por secretaria e ano	76
Gráfico 6 – Evolução das demandas por Regional em cada governo	79
Gráfico 7 – Correlação entre número de demandas em 2005-2008 e população por Regional	80
Gráfico 8 – Correlação entre número de demandas em 2005-2008 e IDH por Regional	81
Gráfico 9 – Correlação entre número de demandas em 2009-2012 e população por Regional	81
Gráfico 10 – Correlação entre número de demandas em 2009-2012 e IDH por Regional	82
Gráfico 11 – Correlação entre o número de demandas em 2013-2016 e população por Regional	82
Gráfico 12 – Correlação entre o número de demandas em 2013-2016 e IDH por Regional	83
Gráfico 13 – Nível da execução das demandas por governo	90
Gráfico 14 – Evolução financeira do município comparada com o orçamento previsto ao OP	91
Gráfico 15 – Investimento previsto ao OP comparado ao investimento total previsto na LOA	92
Gráfico 16 – Tipo de demanda (obra ou serviço) por ano	94
Gráfico 17 – Conclusão de demandas por Secretaria	100
Gráfico 18 – Relação entre o total investido na SMS e o destinado às obras	111

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b>	<b>14</b>
1.1 Revisão de Literatura	17
1.2 Referencial Teórico	20
1.3 Roteiro do Trabalho	22
1.4 Metodologia	23
<b>2 A CIDADE</b>	<b>26</b>
<b>3 A GESTÃO</b>	<b>30</b>
3.1 Luizianne 1 (2005-2008)	31
3.2 Luizianne 2 (2009-2012)	38
3.3 Roberto Cláudio (2013-2016)	44
3.4 Conclusão	53
<b>4 O OP DE FORTALEZA</b>	<b>60</b>
4.1 Desenho Institucional	61
4.2 Participação	72
4.3 Demandas	75
4.4 Conclusão	86
<b>5 A EXECUÇÃO DAS DEMANDAS</b>	<b>89</b>
5.1 Considerações gerais sobre execução	92
5.1.1 Elaboração de projeto	97
5.1.2 Procura por terreno;	97
5.1.3 Licitações;	98
5.1.4 Alto custo;	98
5.2 Relação com as Secretarias	99
5.2.1 Habitafor (Fundação Habitacional de Fortaleza)	104
5.2.2 SDE (Secretaria de Desenvolvimento Econômico)	107
5.2.3 SMS (Secretaria Municipal de Saúde)	109
5.2.4 SME (Secretaria Municipal de Educação)	113
5.2.5 SEINF (Secretaria de Infraestrutura e Desenvolvimento Urbano)	116
5.2.6 Regionais	117
5.3 Conclusão	120
<b>6 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	<b>123</b>

<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>129</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>136</b>
<b>ANEXO A – Descrição das entradas na LOA por Secretaria .....</b>	<b>137</b>
<b>ANEXO B – Perfil do secretariado (Secretarias temáticas) .....</b>	<b>140</b>
<b>ANEXO C – Perfil do Secretariado (Secretarias Executivas Regionais – SERs) .....</b>	<b>143</b>
<b>ANEXO D – Lista de eventos observados.....</b>	<b>145</b>
<b>ANEXO E – Lista de gestores entrevistados .....</b>	<b>146</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Esse projeto de pesquisa começou no final de 2013. A pergunta básica era: o que muda no Orçamento Participativo (OP)<sup>1</sup> quando muda o governo? Esse questionamento surgiu no final do trabalho de conclusão de curso que fiz sobre o OP em Fortaleza. Toda a parte de campo havia sido realizada em 2012, ano eleitoral. Havia uma expectativa de que o OP fosse totalmente modificado – ou até mesmo extinto – com a saída do Partido dos Trabalhadores (PT), que havia encampado a política de participação desde 2005. Quando a então prefeita Luizianne Lins (PT) viu seu candidato, Elmano de Freitas (PT), ser derrotado por Roberto Cláudio – então Partido Socialista Brasileiro (PSB), hoje Partido Democrático Trabalhista (PDT) –, tomei a iniciativa de, por curiosidade e por conta própria, observar o que aconteceria. O atual governo manteve a coordenadoria que executava a política de participação, porém, mudando o nome, a organização e trocando peças. Em 2013, foi executado o Plano Plurianual Participativo (PPA Participativo), e em 2014 o OP retomou as atividades com novo nome, mas com roupagem semelhante. Com isso, seguia-se um cronograma semelhante ao dos dois governos passados.

Em 2014, iniciei a elaboração dessa dissertação com o mesmo horizonte. As principais questões eram: *o que* muda no OP e *por que* muda? Comparei as três gestões com OP, Luizianne 1 (2005-2008), Luizianne 2 (2009-2012) e Roberto Cláudio (2013-2016). Como forma de visualizar na prática o que é o OP, escolhi três pontos a serem comparados: *desenho institucional*, *participação* e *demandas*. A principal hipótese era a de que as diferenças de projetos políticos de cada governo ficariam visíveis a partir das diferenças entre cada um desses pontos. Ou seja, os dois governos de Luizianne teriam uma proposta, a qual seria alterada pelo governo subsequente. Uma hipótese que não é nova.

O *desenho institucional* básico depende muito da vontade do governo. É ele que dá as diretrizes gerais da política, embora os participantes do OP também influenciem em

---

<sup>1</sup> O Orçamento Participativo surgiu em Porto Alegre em 1989, no governo petista de Olívio Dutra, sendo posteriormente adotado em várias cidades sob formatos diferentes. Em resumo, trata-se de um espaço de elaboração mista do orçamento municipal (ou parte dele) por agentes da gestão municipal e participantes da sociedade civil. Sintomer et al. (2013) aponta cinco fatores que caracterizam o OP: 1) a pauta deve ser o orçamento público; 2) a discussão deve envolver toda a cidade – ou uma unidade política – excluindo-se aquelas experiências em pedaços isolados da cidade; 3) o processo deve se estender por um período prolongado de tempo; 4) deve incluir algum tipo de deliberação pública; e 5) deve incluir formas de controle social ou transparência por parte da administração municipal. Essa definição abarca, sem dúvidas, o espectro de OPs reconhecidos no Brasil, incluindo a experiência de OP aqui estudada.

algumas “regras do jogo”. Os números da *participação* dependeriam do grau de mobilização realizado pela gestão. Outra aposta é que cada governo mobilizaria tipos diferentes de participantes, atrelados ao projeto político na prefeitura. Logo, as *demandas* seriam resultados diretos das outras duas, assim como a quantidade e o tipo variariam de acordo com o número de participantes e desenho institucional. Ao mesmo tempo, o nível de execução das demandas propostas indicaria a relevância do OP para cada governo.

Retornando à hipótese principal. Em um primeiro momento, a hipótese se comprova: no governo Roberto Cláudio (2013-2016), o OP recebe muito menos atenção do que nos dois governos petistas que o antecederam. No entanto, um achado tornou a análise mais difícil e nuançada, a saber, o segundo governo Luizianne alterou o OP do primeiro governo. Houve mudanças dentro do próprio período petista: o desenho institucional foi alterado em pontos importantes; a participação diminuiu, embora tenha recuperado força no final (mas nunca se igualando ao primeiro mandato); e o número de demandas também decresceu, bem como o ritmo de execução, que foi menor no segundo mandato. O OP também teve menos apelo dentro da gestão, embora maior do que no governo Roberto Cláudio.

As principais explicações estão relacionadas a limitações do próprio município. O número de demandas foi considerado elevado, e o governo não teve condições de arcar com a execução de todas em tempo hábil. Além disso, várias propostas de alto custo não foram acabadas. A grande autonomia dos participantes – sobretudo do Conselho do OP (COP) – fez com que se aprovassem muitas demandas em desacordo com a capacidade financeira e técnica do município. Algumas obras foram inviabilizadas pela falta de terreno; outras, pela dificuldade de desenvolver projetos e captar recursos em curto espaço de tempo. Como o ciclo do OP é anual, a cada ano há novas propostas que se somam àqueles investimentos já acordados no ano anterior, contribuindo para o acúmulo de demandas. Ao mesmo tempo, a insatisfação dos participantes tende a aumentar, já que o modelo de ciclo anual deixa implícito que as demandas serão concretizadas anualmente.

As mudanças no segundo governo Luizianne tiveram como objetivo “rebaixar” as expectativas, ou tornar o OP mais realista do ponto de vista administrativo. O desenho institucional passou a incluir uma participação maior de gestores, responsáveis por abordar cada demanda de modo mais realista, em conformidade com as limitações financeiras e técnicas de cada órgão, assim diminuiu-se o poder de decisão do COP. Então, a participação

arrefeceu, devido à diminuição do número de assembleias e a um menor chamado à participação.

A partir de então, o trabalho se deslocou para dois fatores explicativos que se somam para entender a evolução do OP. Primeiro, são as variáveis *políticas*, resumidas no projeto político de cada governo, o qual, por meio da coalizão de partidos que a compõem, desenvolve uma concepção de participação e qual espaço ela deve ocupar dentro da gestão. Segundo, as variáveis *institucionais/estruturais*, compostas pelas limitações financeiras e técnicas do município.

Evidentemente os dois conjuntos explicativos não são estanques, mas se relacionam, caso contrário isso significaria cair no tecnicismo. É a partir dessa relação que se dá a configuração do OP. A ação política pode aumentar a capacidade estatal, assim como a incapacidade do estado é uma característica importante da arena que muda a tomada de ação. Na ausência de um referencial analítico mais claro, preferi separar as ações nesses dois eixos.

Finalmente, devo destacar os fatores que compõem a análise em seu fim:

a) uma narrativa dos três governos, buscando destacar o *projeto político da gestão*, as prioridades de governo e como o OP se encaixa dentro disso. Ao mesmo tempo, ressalto o papel dos partidos: em um primeiro momento, o próprio partido no governo e como isso afeta o OP; em seguida, as relações com os demais partidos, sejam da coalizão ou oposição. A hipótese intuitiva é apontada por Souza (2011), pois, admitindo que o OP é uma proposta que é oriunda do partido no governo, quanto mais homogênea for a coalizão governista, maior a probabilidade do OP se desenvolver com sucesso. Parte do seu sucesso depende do apoio das secretarias, as quais, como se sabe, são loteadas aos partidos da coalizão de acordo com o peso político de cada um. Aqui, vale uma ressalva: a relação do OP com o Poder Legislativo é vista rapidamente. Primeiro, porque uma comparação mais estruturada sobre esse aspecto demandaria mais tempo do que o disponível. Depois, o observado durante o primeiro e segundo governos apresenta uma relação muito mais frouxa entre a vereança e o OP. Apesar de alguns conflitos, o OP não chegou a ser alterado de forma substancial por conta disso. Para finalizar, entre 2009 e 2010, fatiou-se um bom percentual do orçamento como emenda parlamentar – destinada ao livre uso dos vereadores. Essas informações encontram-se no capítulo 3.

b) Os efeitos sobre o OP são observados nos três pontos já mencionados: o *desenho institucional*, a *participação* e as *demandas*. Foi observado que o fator determinante

dos três é o desenho institucional. Ademais, as regras de funcionamento do OP determinam o número de participantes, bem como o perfil de quem participa. Igualmente, o número e perfil dos participantes determinam o número e perfil de demandas aprovadas.

c) Como forma de contrapor as limitações institucionais às condições políticas, é comparado o *nível de execução* das demandas de acordo com as secretarias que as executam e o *status* político do secretário, conforme a sua proximidade ao partido no governo. Também é feita uma comparação de quanto do *orçamento* é destinado ao OP, sobretudo o recorte por secretaria e, novamente, tendo em vista o *status* político do secretário. A hipótese intuitiva é de que secretarias mais próximas do partido no governo e do OP aportam mais recursos, assim como apresentam um maior nível de execução de demandas do OP. Como contraponto, se secretarias com *status* político elevado apresentarem níveis de investimento e execução diferentes, observam-se os efeitos das limitações técnicas e financeiras.

## 1.1 Revisão de Literatura

Como afirma Teixeira (2013), o interesse sobre o OP foi se deslocando de questões relacionadas aos seus mecanismos internos e seus efeitos para as relações estabelecidas entre o OP e o contexto político mais geral. O caráter inovador da política induzia os pesquisadores a investigar a fundo o seu funcionamento interno, buscando avaliar em que medida o OP se constituía por si mesmo uma política coerente e eficiente na promoção de uma nova cultura política (SANTOS, 2003).

Duas matrizes teóricas foram importantes nesse momento. A abordagem habermasiana busca aproximar o OP do ideal de esfera pública, apontando limites, desvios e potencialidades (AVRITZER, 1996). Já o de origem gramsciana interpreta o OP como um espaço vocacionado para a construção de um projeto contra-hegemônico (ALVAREZ et al., 2000).

Boa parte dos estudos produzidos entre os anos 1990 e 2000 concentraram-se na comparação entre os diversos tipos de desenhos institucionais (regras e normas de funcionamento) estabelecidos nos OPs. Em comum, essa primeira fase de estudos ocupava-se em avaliar os seus limites e potencialidades.

Uma primeira sistematização desse período pode ser representada pelos trabalhos de Luchman (2002) e Avritzer (2003), pois estes autores estabeleceram quatro critérios de avaliação do sucesso dos OPs: desenho institucional deliberativo; força do associativismo

local; vontade política dos partidos no governo; e, finalmente, capacidade orçamentária do município.

Outra perspectiva que atravessou esse período é a que busca medir a efetividade do OP de forma substantiva. Embora essa corrente nunca tenha se estabelecido de fato, uma coletânea do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) é um exemplo de produção acadêmica que tentou sistematizar questões referentes à efetividade de canais institucionais de participação (PIRES, 2011). Outros autores desenvolveram ferramentas de análise sofisticadas a fim de observar o impacto das deliberações do OP sobre a produção de políticas públicas ou melhora em indicadores sociais (MARQUETTI, 2003; 2008).

A partir da segunda metade dos anos 2000 em diante, consolida-se um novo olhar sobre o OP e sobre outras instituições participativas, já que alguns trabalhos apontam o impacto do contexto político mais amplo e seus agentes sobre o OP. Isto é, o funcionamento do OP depende também das relações entre seus agentes internos (conselheiros e participantes comuns) e as instituições políticas tradicionais (partidos, secretarias, câmaras legislativas etc.).

Um aspecto diz respeito às relações de conflito e cooperação com o Poder Legislativo, representado pelas câmaras municipais (+ 2008). As relações estabelecidas pelo corpo de vereadores com o OP variam da oposição aberta (incluindo a proposição de projetos de lei que visavam a extinguir o OP) à total assimilação (quando os próprios vereadores buscam se beneficiar dos efeitos simbólicos produzidos pelo OP, adotando ou apoiando certas demandas aprovadas pela população).

Outra importante contribuição refere-se ao estudo das relações entre os partidos da base do governo, a fragmentação partidária na ocupação de secretarias municipais e os efeitos sobre o OP (SOUZA, 2011). Ela conclui que, quanto mais homogênea for a coalizão de governo, maior a probabilidade do OP se desenvolver de acordo com o projeto inicial e alcançar longevidade. Por outro lado, quanto mais fragmentada for esta coalizão, menores serão as possibilidades dos secretários municipais concordarem em adequar o planejamento de seus órgãos ao OP, diminuindo assim sua capacidade de execução e sua própria sobrevivência.

Romão (2011) demonstra a conexão entre conselheiros do OP e partidos políticos. Segundo o autor, os participantes se interessam em se assumir posições no conselho do OP na medida em que isso representa um ganho de *status* que obtêm às margens do partido a que pertencem.

Outra análise vincula o desenvolvimento do OP ao *status* político dentro da administração municipal. Romão (2016) argumenta que o sucesso do OP depende de uma adequada articulação com os setores de planejamento ou coordenação política da prefeitura. Tal inserção deve implicar uma formalização que envolva os gestores municipais no processo. Caso contrário, o OP tende a ser uma política marginal, isolada do planejamento orçamentário e sem efeitos diretos na administração municipal.

Alguns estudos de caso têm buscado compreender os efeitos da mudança de pessoal no governo sobre o OP. Como já foi dito, Luchman (2002) e Avritzer (2003) já chamavam a atenção para a importância da *vontade política* do governo. Entretanto, tal argumentação peca pela imprecisão e incapacidade de definir a correlação de forças que marcam o ambiente heterogêneo de um governo municipal (ROMÃO, 2010). De um modo geral, podemos entendê-lo como o projeto estabelecido pelo prefeito e de seu grupo político mais próximo; ou do partido do prefeito; ou, ainda, resultante da coalizão de governo e suas relações com a oposição.

Desse tipo de estudo de caso, poucos buscam sistematizar as diferenças encontradas em um governo e outro a fim de comparar a importância de fatores institucionais e políticos na realização do OP. As melhores mostras se situam em casos de OP com longa duração e troca de mandato, facilitando a apreensão dessas mudanças. Souza e Rennó (2012) avaliam os números e resultados do OP de Porto Alegre (participação, demandas e desenho institucional) após a saída do PT do governo. Nunez (2010) demonstra que os governos pós-PT em Porto Alegre deslocaram o foco para outra política de participação – a Governança Solidária Local (GSL) – desidratando o OP.

De maneira mais frouxa, mas com proposta semelhante, Oliveira (2014) analisa as mudanças no OP de Belo Horizonte; Sampaio (2006), em Vitória; e Melo (2008) e Silva (2003), em Recife. Embora alguns desses trabalhos não avaliem sistematicamente fatores institucionais por trás do OP, apontam os efeitos da mudança de gestão no governo sobre o OP.

De qualquer modo, observa-se que, ao passo que se compreende bem os interesses do partido no governo – ou do núcleo do governo – em relação ao OP, não se consegue combinar esse tipo de análise com as influências exercidas pela coalizão de governo e pelas limitações da própria máquina governamental, tanto logística quanto orçamentária. É nesse sentido que se faz necessário, neste trabalho, o cotejo de *variáveis políticas* – projeto político

do núcleo de governo e da base do governo – e *variáveis institucionais* – representadas pela capacidade jurídico-legal e orçamentária da administração municipal.

## 1.2 Referencial Teórico

Para classificar o OP em cada governo, utilizo os tipos desenvolvidos por Sintomer et al. (2013), cujo modelo leva em consideração os objetivos políticos e as concepções políticas de cada OP, contexto político e social, dinâmicas entre participantes da sociedade civil e governo, relação entre política convencional e a política participativa.

The six models we propose are constructed around six criteria: the socio-political context; ideologies and political goals; participatory rules and procedures; the dynamics of collective action (weight of civil society, existence of bottom-up movements and so on); the relationship between conventional politics and participatory processes; and the strengths, weaknesses and challenges of each participatory experience. (SYNTOMER et al., 2013, p. 15).

A tipologia não é normativamente orientada; cada tipo apresenta pontos fortes e fracos. Por último, deve-se ressaltar que cada tipo é uma construção metodológica no sentido do *tipo ideal* weberiano. Isso significa que eles não existem empiricamente, servem apenas de “régua” para avaliar em que medida os casos concretos de OP se aproximam ou se distanciam de cada tipo. Os seis tipos são:

- *Democracia Participativa (Participatory Democracy)*. Pressupõe a participação ativa da população em fóruns deliberativos – cessão de poder de decisão –, cujas decisões devem ser respeitadas pela administração municipal. As alterações das propostas originais se dão em espaços de diálogo entre poder público e sociedade civil.

Desse modo, o poder deliberativo da sociedade civil funciona como uma espécie de “quarto poder” (autônomo dos demais três poderes) ou como um “poder compensatório” em relação às ações do governo.

Esse modelo volta-se para a resolução de problemas sociais mais amplos e para a reversão de prioridades de gasto público – por meio da redistribuição de recursos para populações marginalizadas. Para isso, necessita de mobilização constante e em grande número da sociedade civil.

Sua força é combinar participação ativa e justiça social. Sua fraqueza é exigir apoio político do governo e uma sociedade civil forte e ativa. Esse tipo pode ser melhor

representado pelo OP de Porto Alegre e, muito provavelmente, suas características inspiram boa parte dos OPs no Brasil.

- *Democracia de Proximidade (Proximity Democracy)*. O principal intuito desse modelo é utilizar a participação como método de “escuta” e de tomada de decisão do governo. Geralmente é baseado em propostas consultivas mais do que em deliberativas (um exemplo é quando há uma lista de demandas previamente selecionadas).

A dinâmica enseja uma centralização do governo. “Proximidade” refere-se à busca de contato – ou aumento da mobilização – com a população. Existe uma tendência de que esse OP seja mais focalizado a regiões da cidade e menos extensivo à cidade como um todo.

A participação, em geral, não é massiva e tende a se estender a outros segmentos (classe média, ONGs etc.). Além disso, também tende a ser menos organizada e formalizada – ao contrário do primeiro modelo, no qual a forte tradição associativa da sociedade civil cumpre um importante papel. Sua força é aumentar e estreitar os laços entre governo e sociedade civil. Sua fraqueza é seu baixo poder deliberativo.

- *Modernização participativa (Participatory Modernization)*. Utiliza a participação como ferramenta (*tool*) na produção de políticas públicas e modernização do estado, ponto que torna esse tipo de OP próximo aos objetivos da escola da Nova Administração Pública (NAP) e seu modelo gerencial de administração pública. O objetivo é aumentar a legitimidade do governo e tornar a produção de políticas públicas mais eficiente e transparente.

Assim como o modelo anterior, também é bastante orientado pelo governo e agrega um leque mais amplo de participantes da sociedade civil. Como o cidadão é considerado um “cliente”, não se limita a mobilizar apenas os segmentos marginalizados da população (classe trabalhadora ou periférica). Sua força é produzir consenso com mais facilidade, além de ter um objetivo específico em mente (a modernização do estado). Tem dificuldades em pautar questões mais amplas e de tornar o processo menos tecnocrático e mais acessível.

- *Participação de múltiplas partes interessadas (Multi-stakeholder Participation)*. Esse modelo é orientado para um tipo de decisão que incorpora os grupos sociais e indivíduos isolados que tratam do orçamento. Isto é, empresas, organizações privadas etc. participam ativamente ao lado de cidadãos isolados.

Sua principal força é criar um vínculo entre os espaços de decisão e as estruturas da sociedade (em última instância, esses espaços buscam espelhar a divisão social). Sua fraqueza fundamental é que estimula relações assimétricas em favor de organizações privadas.

- *Neocorporativismo (Neo-corporatism)*. O objetivo desse modelo, parecido com o anterior, é reunir as partes envolvidas na produção do orçamento e harmonizar as relações de acordo com o poder de cada um. O consenso é visto como fundamental.

- *Desenvolvimento Comunitário (Community Development)*. Esse modelo se baseia em uma grande autonomia da sociedade civil, que desenvolve suas discussões com grande autonomia em relação ao governo/estado.

Tende a ser bastante basista (*bottom-up*) e se distingue do primeiro modelo – democracia participativa – pelos frágeis vínculos com o poder público. Nesse sentido, é mais provável que exista um “quarto poder” e/ou uma forma de balancear as decisões tomadas pelas instituições governamentais. Sua força se apresenta em contextos nos quais há um poder público frágil e um forte associativismo. Esse tipo é fraco em construir uma visão global de cidade e de efetivar suas deliberações devido à ausência de vínculos com o poder público.

Pretendo me ater aos três primeiros tipos (*Democracia Participativa, Democracia de Proximidade e Modernização Participativa*) na análise aqui proposta. O OP desenvolvido nas três gestões em Fortaleza apresentam maior ou menor distanciamento das características desses modelos. Os três últimos (*Participação de múltiplas partes interessadas, Neocorporativismo e Desenvolvimento Comunitário*) são menos comuns no Brasil e, sobretudo nesse caso, distantes da proposta do OP Fortaleza até aqui.

### 1.3 Roteiro do Trabalho

O trabalho é dividido em quatro partes, além da seção seguinte que apresenta o processo metodológico de coleta e de análise das informações. No segundo capítulo, contextualizo o objeto apresentando algumas características socioeconômicas da cidade de Fortaleza que a tornam desigual, cenário perfeito para a introdução de um tipo de OP cujo objetivo principal é a mobilização de segmentos marginalizados da população e a destinação de investimentos públicos para as áreas mais pobres da cidade. No terceiro capítulo, faço uma narrativa dos três governos, na qual cada um é definido pelo projeto político que encabeça, pela correlação de forças entre os partidos e pela inserção do OP no governo. No quarto, é apresentado o OP em si a partir dos três itens mencionados: desenho institucional,

participação e demandas aprovadas. No quinto, analiso a capacidade de execução das demandas do OP pelas gestões petistas e entre as secretarias selecionadas.

Conclui-se que o OP apresenta uma linha descendente entre os três governos no que se refere à sua prioridade em comparação a outras políticas de governo, o que, obviamente, impacta seus resultados. No terceiro capítulo, fica claro que: a) o OP recebe cada vez menos atenção do primeiro ao terceiro governo; b) a natureza do OP que, de início, é voltada para a mobilização e formação dos seus participantes, passa a se voltar para a articulação interna e a harmonização das demandas e suas características com o planejamento executivo da prefeitura. No quarto capítulo, apresento os efeitos dessa mudança de “alma” sobre o OP, sobretudo as mudanças no desenho institucional. O principal efeito é a queda na participação e no número de demandas aprovadas. No quinto, ficam claras as dificuldades técnicas/logísticas e jurídico-legais enfrentadas na execução das obras aprovadas. Esses fatores *institucionais/estruturais*, com relativa autonomia sobre os fatores *políticos*, dão pistas sobre a mudança de postura da gestão na condução do OP.

#### **1.4 Metodologia**

Meu interesse sobre o OP de Fortaleza começou em 2009, quando estava na graduação. Entre pequenos trabalhos para disciplinas, monografia e dissertação, acumulei, em pelo menos três períodos de pesquisa de campo (2009, 2012 e 2015): muito material documentado (planilhas, relatórios, atas de reuniões, jornais e revistas, notícias); entrevistas com delegados e/ou conselheiros, gestores municipais e membros da coordenadoria do OP; além das próprias anotações de campo.

A pesquisa desse trabalho em específico se deu durante o ano de 2015. Acorri às assembleias do OP da época, recolhi o material que dispunha e entrevistei algumas pessoas ligadas às três gestões municipais entre 2005 e 2016. Dividindo o trabalho em três segmentos, pode-se resumir e justificar a metodologia desse modo: no que se refere à narrativa da *gestão municipal*, tema do terceiro capítulo, recorri a um banco de notícias para poder construir o contexto de cada governo. Isso significa dar conta do processo eleitoral, das alianças partidárias a favor e contra o governo, resultando em diferentes composições do secretariado e câmara municipal, bem como dos principais objetivos políticos e projetos de cada governo. Entrevistas com membros da coordenadoria do OP me ajudaram a situá-lo dentro do governo, além de entender a importância relativa que lhe foi dado e a relação do OP com os outros

órgãos de governo; em resumo, aquilo que chamamos de *status* político (ROMÃO, 2016) e a natureza do OP.

No quarto capítulo, sobre o funcionamento interno do OP, comparo o *desenho institucional*, a *participação* e as *demandas* nos três períodos. Sistematizei essas informações consultando e comparando as referências publicadas em materiais anteriores sobre o OP de Fortaleza. Como geralmente os trabalhos costumam se dedicar à coleta de informações sobre o OP em si (seu modo de funcionamento, resultado na participação e aprovação de demandas) essa não foi uma tarefa fácil. Também tive acesso a um banco de dados sobre o primeiro governo sistematizado por Camarão (2011) e devo destacar que um dos objetivos era observar o perfil do público que participa do OP por meio de uma amostra de questionários aplicados à atual composição do COP (Conselho do OP). Assim, esses dados seriam comparados com os resultados obtidos em trabalhos sobre as duas gestões passadas (PESSOA, 2010; SOUZA, 2013). No entanto, as reuniões do COP eram restritas apenas aos conselheiros e aos membros do governo, de forma que não consegui apoio da coordenação para aplicar os questionários. Sendo assim, decidi eliminar esse pedaço qualitativo da comparação.

No quinto capítulo, comparo a *execução das demandas do OP* de dois modos: execução geral entre os dois primeiros governos e entre as secretarias. Consultei as informações sobre demandas num sistema de dados<sup>2</sup> chamado Sistema do OP (SISOP), que contabilizava cada demanda com dez dados adicionais (número de identificação, tipo, ano, assembleia de origem, região, bairro, *status*, secretaria responsável, descrição e detalhes). O principal objetivo desse sistema era informar à população o *status* de cada demanda, isto é, em que fase de execução ela se encontrava (planejamento, aguardando início de execução, licitação, em andamento ou concluída). Esse documento foi fundamental para tabelar o número de demandas por ano e suas características principais (qual secretaria responsável por sua execução e, por consequência, de qual temática se trata; qual tipo de demanda, se obra ou serviço; qual regional de origem; o *status* de execução de cada uma até 2013). Além disso, cruzei as informações de *status* com outros dois relatórios produzidos pela prefeitura em 2009, dando conta da execução das demandas do OP até aquele momento.

---

<sup>2</sup> Lista de demandas obtidas por requerimento ao Serviço de Informação. Disponível em: <<http://www.acessoainformacao.fortaleza.ce.gov.br/sistema/site/index.html?ReturnUrl=%2fsistema%2f>>. Acesso em: 15 ago. 2015.

A comparação entre as secretarias foi feita, sobretudo, a partir dos gastos relativos a cada uma previstos na Lei Orçamentária Anual (LOA) e também àqueles destinados ao OP, de entrevistas com gestores selecionados e com uma análise feita por mim anteriormente (SILVA, 2013), a partir do trabalho de campo realizado em 2012, dando conta das dificuldades logísticas e jurídicas na concretização das demandas.

Selecionei as quatro secretarias mais relevantes para o OP, que representam pouco mais de 70% das demandas e gastam mais de 50% dos recursos previstos pela prefeitura. O nível de execução de cada uma foi obtido pela planilha das demandas descrita anteriormente. O orçamento previsto ao OP foi sistematizado consultando os documentos da LOA entre os anos de 2006 e 2013. Isso me permitiu cruzar algumas informações, como: nível de execução das demandas por cada governo e evolução do orçamento (total, investimento e aquela parcela destinada ao OP); nível de execução por secretaria x evolução do orçamento destinado ao OP por cada uma; e parcela dos investimentos destinados ao OP em relação ao total gasto em custeio ou investimento em cada secretaria.

Devo enfatizar que comparações entre nível de execução e orçamento disponível só foram possíveis para as duas gestões do PT, pois só nessa época foi publicado esse tipo de informação. Isso posto, pode-se pensar que a não disposição das obras do OP na LOA e a ausência de transparência sobre o andamento das demandas, no último período analisado, são indicativos da pouca pertinência e pouco cuidado com o OP pela gestão Roberto Cláudio. No sentido inverso, um conjunto maior de informações na primeira gestão do PT, incluindo um sistema próprio de transparência, aponta para uma maior importância do OP naquele momento. No entanto, a diminuição de informações no segundo governo petista já indicava um rebaixamento.

Mais explicações sobre a qualidade dos dados e como eles foram utilizados serão mencionadas em cada capítulo. Portanto, antes de iniciar a análise sobre o OP Fortaleza e sua relação com a gestão municipal, vale a pena introduzir rapidamente de que cidade se trata.

## 2 A CIDADE

As informações a seguir foram coletadas de estimativas feitas pelo IBGE em 2010 e compiladas em dois documentos do Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE) (2011, 2012) ou então do “Mapeamento Socioeconômico do Município”, realizado pela Prefeitura Municipal de Fortaleza (PMF)<sup>3</sup>.

Fortaleza tem cerca de 2,5 milhões de habitantes, a quinta maior população do país e a segunda do Nordeste, atrás somente de Salvador. Sua região metropolitana é composta por 19 cidades, com 3,8 milhões de habitantes. É a primeira cidade do país em densidade demográfica, com 7,8 mil habitantes por quilômetro quadrado.

Tem o 9º PIB do país dentre as capitais, porém ocupa apenas a 21ª posição quanto à renda *per capita*. O impacto do setor de comércio e serviços é enorme, representando 77% da produção e empregando 71% da população, destacando-se o aumento do segmento turístico. No entanto, o trabalho formal emprega apenas 30% da força de trabalho; nesse quesito, Fortaleza ocupa apenas a 21ª posição dentre as capitais, denotando o potencial de trabalhadores informais. Não obstante, entre os trabalhadores formais a média salarial é de R\$ 1.500, a pior média salarial entre as capitais. Em relação à renda *per capita* geral, a média é de R\$ 1.350, penúltima dentre as capitais. Um dado alarmante é o de que 32%, quase um terço da população, sobrevive com até R\$ 255,00 por mês, constituindo um segmento considerado vulnerável à pobreza (PNUD, 2013)<sup>4</sup>.

Esses números também refletem a baixa escolaridade. No *ranking* de capitais, Fortaleza é a sétima em população não alfabetizada (7% do total). Dentre seus habitantes, 37% não completou o Ensino Fundamental (5º no *ranking* de capitais) e 13,5% tem ensino superior completo (23º no *ranking*). O IDH-M, que mede o IDH nas cidades, é de 0,754, deixando Fortaleza na 19ª posição em relação às outras capitais.

Com uma produção rica (a nona do país) e indicadores socioeconômicos tão fracos, não é difícil imaginar o quanto a distribuição de recursos é desigual. A melhor maneira de compreender isso é analisando a notação do IDH segundo os bairros e suas respectivas Regionais (SER's). As Secretarias Executivas Regionais, mais conhecidas como “Regionais”

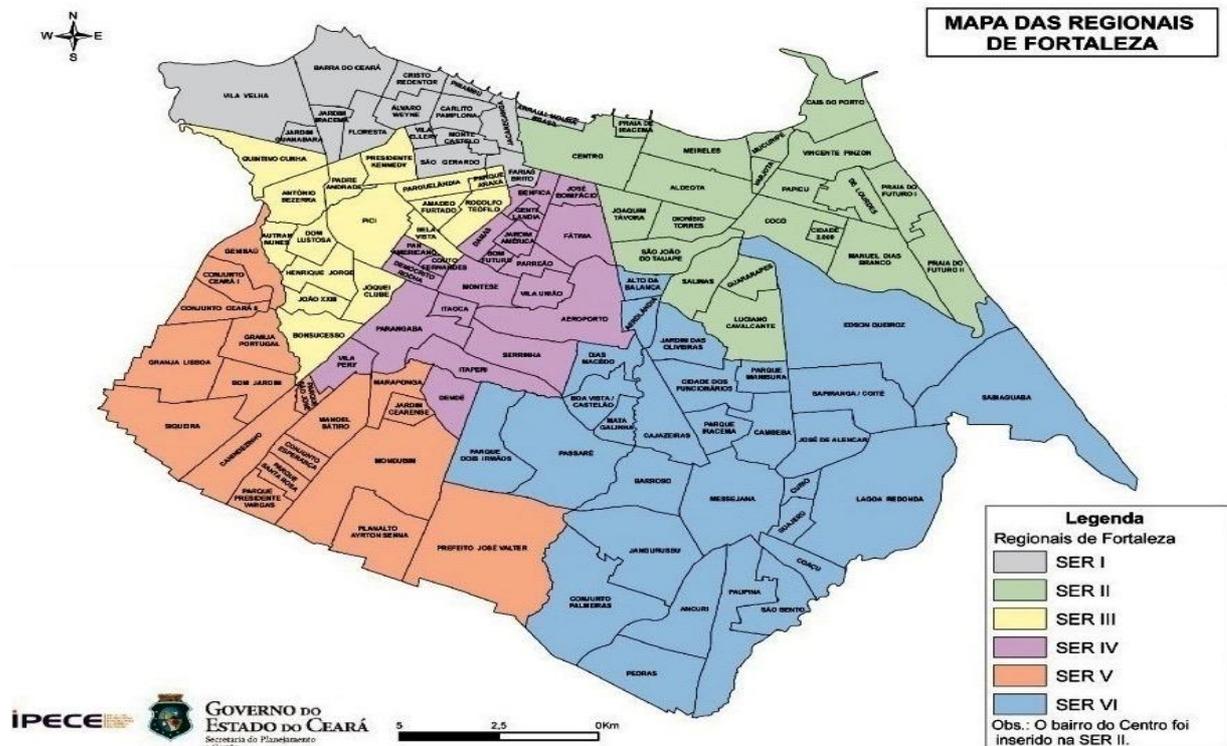
---

<sup>3</sup> Disponível em: <<http://www.fortaleza.ce.gov.br/sde/mapeamento-socioeconomico-de-fortaleza>>. Acesso em: 15 ago. 2015.

<sup>4</sup> Disponível em: <[http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil\\_m/fortaleza\\_ce#idh#vulnerabilidade](http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/fortaleza_ce#idh#vulnerabilidade)>. Acesso em: 10 ago. 2015.

são divisões administrativas elaboradas no governo municipal de Juraci Magalhães (Partido do Movimento Democrático Brasileiro – PMDB), no ano de 1997, com o intuito de desconcentrar a administração pública, ficando a cargo das respectivas Secretarias a execução de parte de políticas públicas e aplicação do orçamento. O critério de divisão corresponde à afinidade dos 119 bairros em critérios históricos e socioeconômicos. Atualmente existem seis Regionais, mais a do Centro (a qual, para o propósito do trabalho, não será abordada, pois as demandas aprovadas no OP são incluídas em outras Regionais).

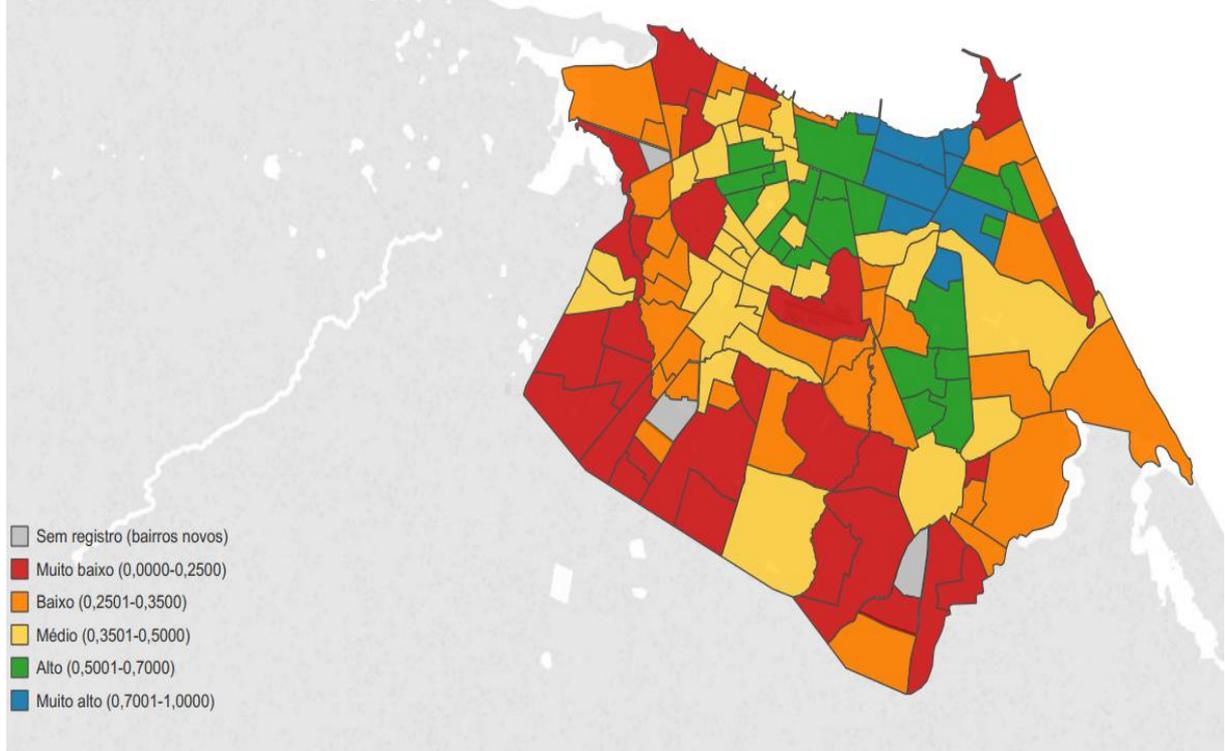
Figura 1 – Divisão de Fortaleza por Regionais.



Fonte: IPECE (2010).

O IDH-b, Índice de Desenvolvimento Humano aplicado aos bairros, é um indicativo da desigualdade em Fortaleza; comparando sua distribuição com o mapa das Regionais, é possível compreender a diferença dessas últimas.

Figura 2 – Bairros de Fortaleza segundo IDH-b.



Fonte: PMF (2014).

Segundo o documento “Desenvolvimento humano por bairro em Fortaleza” (PMF, 2014), dos dez bairros com maior IDH-b, nove pertencem à Regional II (Meireles, Aldeota, Dionísio Torres, Mucuripe, Guararapes, Cocó, Praia de Iracema, Varjota e Joaquim Távora). Em ordem inversa, dos dez menores IDH-b, sete são da Regional V (Conjunto Palmeiras, Parque Presidente Vargas, Canindezinho, Genibaú, Siqueira, Planalto Ayrton Senna, Granja Lisboa). Essas informações demonstram o padrão de concentração de recursos no sentido sertão-praia. Simplificando, pode-se calcular uma espécie de IDH para cada Regional a partir da média do IDH-b de seus bairros. A tabela a seguir apresenta esses números, juntamente com os investimentos médios previstos para cada uma das Regionais na LOA e uma estimativa do investimento *per capita*:

Tabela 1 – Indicadores sociais das Regionais.

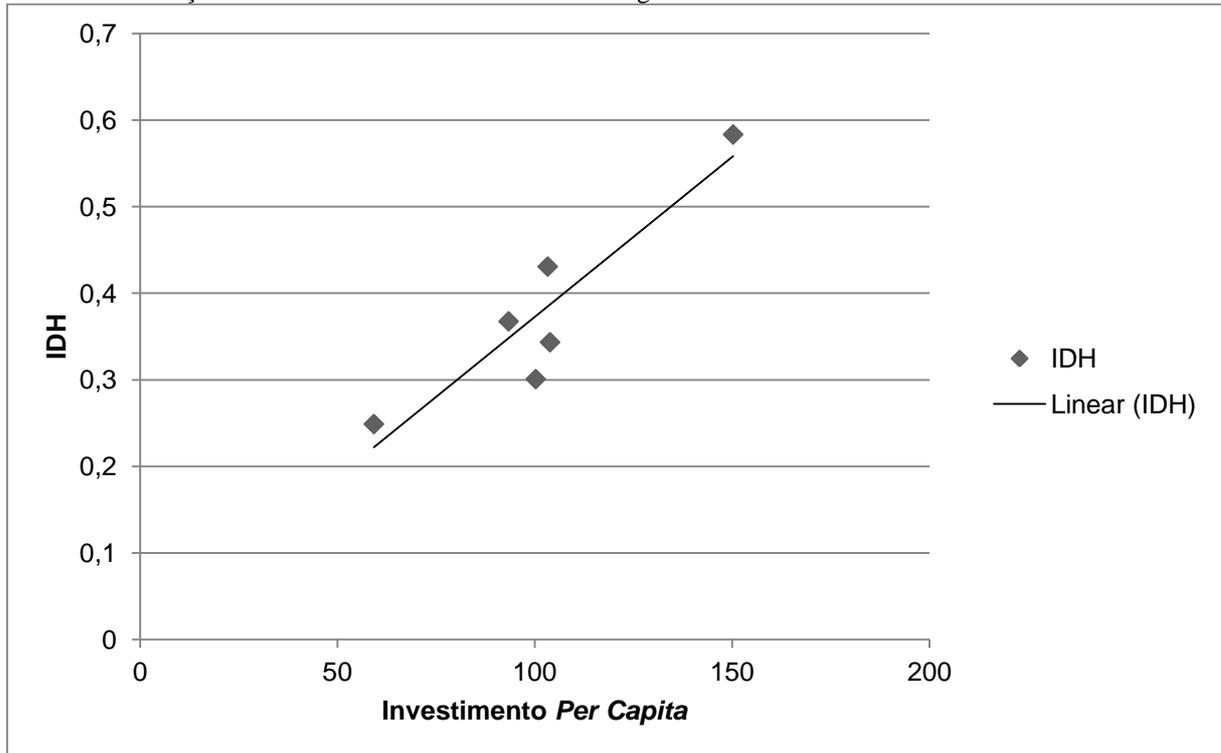
SER	População	Invest. Médio	Invest. Per Capita	IDH-b médio	Nível do IDH
SER I	363.912	37.812.797	103,9	0,3434	Baixo
SER II	363.406	54.622.103	150,3	0,5833	Alto
SER III	360.551	33.680.175	93,41	0,3675	Médio
SER IV	281.645	29.099.993	103,32	0,4308	Médio
SER V	541.511	32.098.838	59,27	0,2489	Muito Baixo

SER VI	541.160	54.272.332	100,28	0,3008	Baixo
--------	---------	------------	--------	--------	-------

Fonte: PMF (adaptado) (2016).

A partir disso, fica claro que as Regionais com maior IDH recebem mais investimentos *per capita*, como segue no gráfico de dispersão<sup>5</sup>.

Gráfico 1 – Relação entre investimentos e IDH entre as Regionais de Fortaleza.



Fonte: PMF/ LOA (adaptado) (2017).

Os efeitos são nocivos, pois áreas mais carentes precisam de investimentos para obras de melhorias urbanas e políticas públicas (saneamento, urbanização, moradia, educação, saúde etc.). No entanto, os investimentos fluem para as áreas que concentram o grosso da produção e circulação de bens e serviços. Refiro-me especialmente à Regional II, onde se encontra a infraestrutura turística da cidade.

Um dos pilares do OP é a redistribuição de recursos para áreas mais carentes, e esse argumento também foi utilizado como forma de promoção da participação. Como será sublinhado posteriormente, haverá um padrão mínimo de inversão desses recursos. As Regionais V e VI, mais carentes e populosas, serão decisivas nesse sentido.

<sup>5</sup> Os valores de  $R^2 = 0,84$  e Desvio Padrão = 3561,72.

### 3 A GESTÃO

A descrição dos três governos se assenta em alguns pontos. Primeiro, quais partidos os compõem e qual é a relação entre eles. São percebidas as relações de cooperação e conflito na composição de secretarias e na Câmara, bem como o papel da oposição. As eleições são abordadas rapidamente como momento fundador dessas relações entre partidos e instituições. As relações entre os Poderes Executivo e Legislativo municipal no Brasil reproduzem, em parte, o fenômeno do “presidencialismo de coalizão” observado no plano federal (ABRANCHES, 1988). O partido no governo precisa do apoio dos demais, e isso se faz repartindo cargos nas secretarias, distribuindo o orçamento por meio de emendas parlamentares ou outros benefícios e negociando apoios futuros. Quanto mais fragmentada for a distribuição de cadeiras no legislativo, maior será a fatia do poder de cada partido e mais necessária se faz a distribuição de benefícios por parte do Executivo. Quanto menor a concentração, menor a necessidade de negociar. Nesse cenário, a adoção de políticas é negociada entre os componentes da coalizão e oposição. Políticas podem ser fortalecidas com apoios, modificadas por objeções ou mesmo derrubadas pela oposição. Souza (2011) demonstra como a configuração desses apoios estimula ou interrompe o OP. O uso desse referencial de base neoinstitucionalista permite compreender como a configuração das relações institucionais impacta no desenvolvimento do OP.

Segundo, qual o projeto político de governo, isto é, a visão de governo, prioridades de ação, planejamento de gestão etc. Basicamente, deve-se apontar as políticas prioritárias e o discurso de governo que as fundamentam. Essa talvez seja a camada contextual mais importante em que se insere o OP.

Terceiro, como se encaixa a política de participação e o Orçamento Participativo. Cada governo desenvolve uma concepção distinta de participação e como ela deve ser efetivada como política. Esses programas são priorizados de modos distintos, e isso pode ser percebido por sua autonomia, pelo lugar que ocupa no organograma e nas relações com os demais órgãos da administração pública. Creio que Avritzer (2003) tenha apontado primeiro a responsabilidade do governo na implementação e no sucesso do OP. Ele define essa variável como “vontade política”<sup>6</sup>. A expressão foi criticada por ser genérica e abstrata (“que

---

<sup>6</sup> As outras três são o desenho institucional, o associativismo local e a capacidade orçamentária do município. Ver Avritzer, 2003.

vontade?”) ou por não aprofundar o modo como esse interesse se forma a partir dos conflitos governamentais (“quem tem vontade?”, “Como isso se efetiva?”) (ROMÃO, 2010). Dagnino, Olvera e Panfichi (2006) responderiam que essa vontade correspondem a três macroprojetos políticos, um democrático-participativo, outro neoliberal e, por último, autoritário. Os três carregam concepções diferentes de participação política, que, mediadas pela realidade, geram políticas e instituições participativas. Minha visão é de que essas categorias precisam de muito trabalho empírico para fazer sentido. Isto é, dificilmente uma análise de uma experiência isolada de OP – como Fortaleza, ou qualquer outra – produz pistas suficientes para preencher esses tipos de modo satisfatório. Essa tipologia se adaptaria melhor a uma análise comparada de vários casos ou, especialmente, a uma interpretação do estado da arte do OP.

Comparar as três gestões implica reconstruir o contexto político em cada momento e o modo como o OP se desenvolve, pois há elementos de uma análise ideacional (ou quais são as concepções de participação em jogo) e contextual (as condições institucionais e políticas) que delimitam o formato e desenvolvimento do OP. Resumindo, a análise apresentada deve apontar “quais são os interesses em jogo” e “como as instituições operam” para que esses interesses se efetivem.

A tipologia apontada por Sintomer et al. (2013) se adapta melhor ao escopo desse trabalho. Como já foi dito, ela leva em consideração: os objetivos políticos e ideológicos por trás do OP; a relação entre o OP e a política dita convencional; o peso e a dinâmica da sociedade civil; além do próprio contexto político e social. Os tipos desenvolvidos por Sintomer et al. (2013) são mais sutis em determinar certas diferenças de formato e objetivo político por trás do OP, bem como relacionar o seu desenho institucional com as dinâmicas produzidas em seu entorno (práticas da gestão e atuação da sociedade civil).

### **3.1 Luizianne 1 (2005-2008)**

O Orçamento Participativo começa em Fortaleza na gestão de Luizianne Lins (PT) em 2005. Antes dela, a prefeitura de Fortaleza tinha contado com apenas um mandato de prefeito petista, Maria Luiza Fontenele (1986-1989). Em seguida, vieram Ciro Gomes (PSDB, 1989-1990) substituído por Juraci Magalhães (PMDB, 1990-1992) no mesmo mandato; Antônio Cambraia (PMDB, 1993-1996); e Juraci Magalhães novamente (1997-2000; 2001-2004). Do ponto de vista petista, esse foi um período de oposição, sobretudo nos dez anos

anteriores, durante o qual houve um alinhamento de setores governistas nas três esferas de governo, tanto municipal, quanto estadual com Tasso Jereissati (PSDB, 1995-1998; 1999-2002) e Lúcio Alcântara (PSDB, 2003-2007), e federal com Fernando Henrique Cardoso (PSDB, 1994-1998; 1999-2002). A eleição de Luizianne à prefeitura se encaixa com um realinhamento à esquerda, que começa com a eleição de Lula ao planalto e se completa com Cid Gomes (PSB/PROS) no governo do estado (2007-2011; 2012-2014). Isso fundamenta a percepção de que a administração petista produzirá algo “novo” e “diferente”. Mesmo assim, é interessante destacar a luta de Luizianne para ter sua candidatura apoiada dentro do próprio PT. Isso porque nas últimas eleições o partido havia apoiado Inácio Arruda (Partido Comunista do Brasil – PCdoB). Assim, iniciou-se uma luta interna, travada entre correntes mais à esquerda e com força dentro do diretório municipal – Democracia Socialista (DS), da própria Luizianne, Tendência Marxista (TM), Fórum Socialista (FS), O Trabalho – e a corrente Majoritária, alinhada ao plano estadual e nacional, interessada em manter essas alianças políticas (SOUTO, 2013). Houve uma tentativa da Direção Nacional em interferir no processo, mas, ao final das plenárias municipais, Luizianne foi indicada por margem mínima de votos. Até por todos esses fatores, sua candidatura começa bem atrás nos números de intenções de voto, mas aparece na frente logo no primeiro turno. O segundo turno apresenta a unificação entre os setores da esquerda do partido e o campo Majoritário (SOUTO, 2013). Luizianne confirma sua eleição em segundo turno acirrado, votação de 56% contra 44% de Moroni Torgan (Democratas – DEM).

As disputas internas fizeram com que o grupo de Luizianne buscasse apoio popular. Durante a campanha, plenárias abertas foram realizadas com o intuito de construir um programa que contemplasse os interesses da sociedade civil. Disso resultou o “Plano de Governo que foi elaborado, e sistematizado por uma equipe de intelectuais, alguns setoriais, e de representantes do movimento popular.” (SOUTO, 2013, p. 51). Desse plano consta a chamada a uma nova cultura política participativa e o apoio à formação de conselhos populares. Esses conselhos respondiam, especificamente, a um movimento que começou em 2000 e que agregava militantes com trajetória na esquerda e segmentos populares (desde associações de moradores a trabalhadores urbanos). Esse movimento se consolidou como organização em 2004, sob o nome de Movimento dos Conselhos Populares (MCP), cujo âmbito de atuação era diverso, desde a luta por moradia e questão urbana, até questões trabalhistas ou ambientais (COSTA JUNIOR, 2010). O MCP apoiou a formação do OP, mas veio a se desligar tanto do OP, como do próprio governo, ainda nos seus primeiros anos.

Do ponto de vista da articulação interna, o primeiro mandato de Luizianne representou uma reconciliação com o partido. O conflito interno quase culminou com a saída de Luizianne para o PSOL, antes mesmo da sua eleição, o que de fato aconteceu com outros companheiros da tendência DS. Permanecer no PT foi uma saída pela governabilidade e também para obter apoio institucional e ajuda financeira do governo Lula. Nesse sentido, pesou muito mais o tino administrativo do que o viés ideológico que marcou a gestão Maria Luiza (COSTA JUNIOR, 2010). Os conflitos fratricidas dentro do PT entre governo e diretórios são conhecidos. Nas primeiras administrações municipais do partido, nos anos 1980, tais conflitos resultaram na desfiliação de prefeitos ainda com mandatos em andamento. Couto (1995) contabiliza que, das 36 cidades conquistadas pelo partido nas eleições de 1988, o PT viu 12 prefeitos se desfiliarem. As três primeiras experiências municipais seguiram o mesmo caminho. Isso inclui o caso mais importante aqui, exatamente a prefeitura de Fortaleza em 1984, cuja prefeita Maria Luiza foi expulsa do PT antes de completar o mandato. É possível imaginar que de algum modo esses casos tenham servido de aprendizado e forçado uma moderação de ambos os lados em favor da governabilidade.

Luizianne reproduziu parte do modelo de alianças introduzido no governo federal. Ela ampliou o leque de apoios, obtendo pelo menos quatro vereadores confiáveis (três do PT e um do PSB) e distribuindo secretarias menores e posições no baixo escalão para os partidos aliados. O presidente da Câmara Municipal eleito é Tin Gomes (PHS), a partir de uma composição entre vários partidos (COSTA JUNIOR, 2010). Ele é também colocado como o grande articulador da prefeita na Câmara de Vereadores, obtendo grande apoio legislativo. Ao final da gestão, contabilizavam-se apenas sete vereadores de oposição<sup>7</sup> do total de 55 cadeiras disponíveis.

As principais secretarias – de maior orçamento e com políticas estratégicas no plano municipal – foram distribuídas ao partido ou em indicações diretas da prefeita, “restritos aos partidos de esquerda, PT, PCdoB, PSB e PCB” (JUNIOR, 2010, p. 100). O PSB ficou com quatro delas, a Secretaria de Infraestrutura (SEINF), de grande importância, e mais três órgãos da administração direta, além do comando da principal Regional, a SER II<sup>8</sup>. Isso foi resultado do apoio do partido desde o começo da campanha de Luizianne, quando nem mesmo o PT apostava na sua candidatura. O governo terminou o primeiro mandato com cinco

---

<sup>7</sup> O POVO. Bloco de oposição se reúne pela primeira vez, 17 abr. 2009.

<sup>8</sup> O POVO. PSB se prepara para perder espaço, 12 jan. 2009.

partidos aliados – PT, PSB, PCdoB, PV e PCB – ocupando posições dos 38 órgãos entre secretarias, regionais, autarquias e fundações. Destaca-se a cota pessoal de Luizianne – dezenove indicações próprias – além de mais dez do PT como um todo. O PSB termina com seis indicações, o PCdoB com duas, e PV e PCB com um cada<sup>9</sup>. As Regionais foram distribuídas para partidos aliados menores, premiando especialmente candidatos a vereador que não foram eleitos.

Há dois elementos discursivos importantes para explicar o programa de governo petista. Primeiro, a retórica “[...] radical de resgate do PT histórico, militante e inserido nas lutas populares.” (SOUTO, 2013, p. 50-51). A abertura de espaços de participação terá como base as intenções de um “governo popular” – aquele que governa “com a população” e não “para a população” (CAMARÃO, 2011, p. 66). Em segundo, a figura da mulher “lutadora”, militante feminista, defensora das minorias sociais. Os espaços de participação também englobarão conselhos setoriais ou o próprio ciclo do OP específico para determinados segmentos sociais (mulheres, negros, lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais – LGBTT, juventude, crianças e adolescentes, idosos e população com deficiência). Ambos vinculam-se a uma lógica de ampliar a representação de sujeitos políticos que compartilham perspectivas históricas e sociais, mas são sub-representados nas arenas políticas.

O primeiro mandato foi nomeado de “Fortaleza Bela”, inspirado na recuperação urbanística e cultural da cidade. As propagandas oficiais do governo na TV e no rádio terminavam com as frases “Você construindo uma Fortaleza Bela” e “Por amor a Fortaleza”. Segundo Camarão (2011), também teve a função de estimular a cidadania ativa, pois “[...] volta-se para o cidadão e o torna protagonista, insuflando o sentimento de amor à cidade.” (CAMARÃO, 2011, p. 67).

As duas grandes obras previstas são o Hospital de Referência da Mulher e a construção de seis Centros Urbanos de Cultura e Arte (CUCAs)<sup>10</sup>, um em cada Regional. Não por acaso ambos apelavam a dois públicos considerados importantes, as mulheres e a juventude<sup>11</sup>.

---

<sup>9</sup> O POVO. Metade do Secretariado é da cota de Luizianne, 09 mar. 2009.

<sup>10</sup> Os Centros Urbanos de Cultura e Arte são equipamentos de grande porte que abrigam centro esportivo, espaços de cinema, teatro e dança, bem como oferecem cursos de formação cultural (música, teatro, dança etc.). O público alvo é a juventude.

<sup>11</sup> Há outras políticas voltadas para esses segmentos, como a criação de uma coordenadoria da mulher e outra da juventude; a construção de Praças da Juventude (praças com adição de equipamentos pra prática de esportes).

É nesse meio que o governo institui políticas participativas, como o Plano Diretor Participativo, o Plano Plurianual Participativo e o desenvolvimento de conselhos setoriais. O OP era a peça principal desse conjunto<sup>12</sup>. Foi criado um Grupo de Trabalho, composto de militantes e técnicos para implementar o OP e, para isso, foi decisivo a parceria com a PUC-SP. Félix Sanchez, que já trabalhara no OP de São Paulo, prestou consultoria em Fortaleza, que previa capacitação, troca de experiências com o caso de São Paulo e uma pesquisa de avaliação ao final do mandato. Segundo o próprio, o desejo de compartilhar a experiência e construir o OP já existia em contatos dentro da corrente Democracia Socialista (SOUTO, 2013). O modelo de OP mais próximo foi São Paulo, sobretudo pela ênfase no OP Criança. Como será visto adiante, o OP Criança e Adolescente era considerada a “menina dos olhos de ouro” do OP, sobretudo por expressar o desejo da sua primeira coordenadora em trabalho parecido realizado no Centro de Defesa da Criança e do Adolescente (Cedeca)<sup>13</sup>. Também foi importante a ajuda de Raul Pont (PT-RS) em encontros realizados na cidade.

A equipe do OP obteve o apoio de movimentos sociais, como MCP, ONGs (Cearah Periferia) e associações comunitárias locais (Centro de Defesa da Vida Herbert de Souza – Bom Jardim). A política de segmentos também se articulava com organizações temáticas. Algumas reuniões eram marcadas nos próprios espaços dessas organizações, como forma de aproximar o desenho do OP. Como já foi referido, em 2007, mais ou menos no terceiro ano do OP, o MCP faz duras críticas e decide não participar mais por considerar o OP um instrumento de discussão pontual, que não atingia o âmago da discussão urbana. O Cearah Periferia também não voltou mais energias ao OP, com argumentos parecidos ao MCP. Restou o apoio pontual de associações comunitárias (informação verbal)<sup>14</sup>.

Na primeira gestão, o OP estava vinculado à Secretaria de Planejamento (SEPLA), responsável por coordenar o planejamento orçamentário do município e que era uma secretaria estratégica. Os dois secretários da primeira gestão, com poder de articulação

---

<sup>12</sup> No *site* da prefeitura, consta que o OP foi a “maior obra realizada na capital cearense desde o início da administração da prefeita Luizianne Lins”. Disponível em: <[http://portalantigo.fortaleza.ce.gov.br/cpp/index.php?option=com\\_content&task=view&id=62](http://portalantigo.fortaleza.ce.gov.br/cpp/index.php?option=com_content&task=view&id=62)>. Acesso em: 20 abr. 2015.

<sup>13</sup> O Centro de Defesa da Criança e do Adolescente é uma ONG fundada, dentre outras pessoas, pela primeira coordenadora do OP. Essa ONG trabalhou com um projeto piloto chamado “orçamento criança”, que estimulava o aprendizado das crianças sobre o orçamento das escolas. Entrevista realizada com Neira Moraes em 18/11/2015.

<sup>14</sup> Entrevista realizada com Neira Moraes em 18/11/2015.

com outras secretarias, apostavam suas fichas no OP (informação verbal)<sup>15</sup>. Foi montada uma equipe que contava com cinco coordenações (Coordenação de Formação, Coordenação Campo, Coordenação Comunicação, Coordenação de segmentos sociais e Gestão da Informação), bem como também contavam com apoio das equipes do OP nas Secretarias Regionais que se propunham a organizar assembleias e mobilizar a população local a participar (SOUTO, 2013).

Camarão (2011) cita<sup>16</sup> que essa inserção trazia duas fragilidades: a primeira é que a chamada Coordenação do OP não existia formalmente. Ao contrário da terceira gestão (Roberto Cláudio), como será visto, não houve a criação legal de um órgão ou coordenação específica. Na prática, toda a equipe estava subordinada à SEPLA. Por outro lado, havia o choque da entrada de uma equipe estranha a um órgão burocrático já estruturado, com um *ethos* consolidado. Por mais que possa ser adequado pensar que a proximidade do OP de um órgão de planejamento indique maior importância relativa dentro da gestão, a dinâmica de relações sugere que o OP ainda permanecia à margem do órgão administrativo, um “enxerto” na estrutura do Estado (WAMPLER, 2011).

O OP começou quase como uma comissão de apenas cinco pessoas dentro da SEPLA. Depois, contratou-se uma empresa terceirizada, que ajudou na organização do OP. O pessoal da equipe aumentou, chegando a mais de quarenta pessoas na primeira gestão. Nas Regionais havia pelo menos três pessoas, e, nas V e VI, um pouco mais. Elas ficavam responsáveis por organizar as assembleias, mobilizar a população e monitorar de perto a execução das demandas. Ao fim do primeiro governo, podia-se dividir a equipe do OP em três tipos de funcionários: estudantes universitários, geralmente por meio de estágio, militantes do PT e lideranças comunitárias que cruzavam a perene fronteira entre Estado e sociedade para assumir a função de mobilização política do OP (BARBOSA; COSTA, 2015).

---

<sup>15</sup> Entrevista realizada com Fernanda Nascimento em 17/12/2015.

<sup>16</sup> “O nome [coordenação do OP] até sugere certa imponência, mas, sua constituição sequer partiu de um ato de criação institucional (decreto ou portaria). A coordenação acomodou-se em um pequeno espaço físico na sede da Secretaria de Planejamento – SEPLA, lugar onde, historicamente, o orçamento da cidade foi concebido: salas pequenas, silenciosas e fechadas. [...] Essa fala traduz a dificuldade da equipe do OP, que atua no interior da gestão pública, em fazer com que esta “favoreça” algo que, do ponto de vista institucional, não é reconhecido. Isso faz com que soe até estranho falar de “espaços institucionais da participação”. Os próprios indivíduos que compõem o grupo de trabalho se sentem pertencentes à coordenação do OP, mas não se reconhecem pertencentes a um corpo administrativo sobre o qual quase nada conhecem e com o qual debatem frequentemente, por se sentirem impotentes diante dos problemas que se avolumam.” (CAMARÃO, 2011, p. 82-83).

Esse perfil não mudou na segunda gestão petista. A permanência do OP por oito anos ainda fez com que participantes do OP se aproximassem do PT e passassem a assumir funções dentro da coordenação<sup>17</sup>. Esses funcionários também atuavam nas Regionais. Geralmente eram pessoas enraizadas nas comunidades, com o objetivo de mobilizar a população. No auge, estima-se que a equipe geral do OP, entre funcionários das coordenações e das Regionais, contou com oitenta pessoas (informação verbal)<sup>18</sup>.

Até por trajetória pessoal da coordenadora, Neirara Moraes<sup>19</sup>, a ênfase do primeiro OP estava na formação, no que poderia ser chamado de “pedagogia da participação”. Havia algumas atividades nesse sentido: formação de delegados e conselheiros; formação junto aos segmentos sociais; formação junto a funcionários que poderiam trabalhar no OP; e, sobretudo, a formação pedagógica de crianças e adolescentes. A própria contratação dos servidores exigia uma seleção com os coordenadores do OP para se adequarem às concepções de participação expostas (informação verbal)<sup>20</sup>.

A relação do OP com os vereadores de Fortaleza ainda é pouco explorada. O que se sabe é que, nos anos de 2005 e 2006, houve um debate sobre a inclusão do OP na Lei Orgânica do Município. Ficou estabelecido o direito à participação na definição orçamentária (em todas as etapas, LOA, LDO, PPA), mas sem regulamentar um formato específico de OP, ficando a cargo do Poder Executivo sua realização (CAMARÃO, 2011, p. 86). A inclusão das demandas no OP na LOA nos primeiros anos transcorreu sem problemas na Câmara. Seja pelo apoio obtido de vereadores aliados, incluso o presidente da Câmara, seja pelo baixo percentual do orçamento investido que não retira poder dos vereadores. Entretanto, por mais que não houvesse um conflito aberto entre o corpo de vereadores e o OP, é fato que sempre houve tensões e ambiguidades na relação entre vereadores, lideranças comunitárias e obras do OP em suas comunidades. Um dos relatos mais comuns de delegados é a disputa para que um vereador apresentasse uma obra do OP como sendo produto de seu trabalho. Enquanto os

---

<sup>17</sup> Ainda que faltem dados globais mais gerais, pude constatar pelo menos dois casos de ex-conselheiros que se tornaram militantes do PT e entraram para a equipe do OP (SILVA, 2013).

<sup>18</sup> Entrevista realizada com Fernanda Nascimento em 07/12/2015.

<sup>19</sup> Formada em Direito pela Universidade Federal do Ceará (UFC), militante em defesa dos direitos da Criança e do Adolescente, fundadora do Cedeca (Centro de Defesa da Criança e do Adolescente). É pesquisadora, já publicou trabalhos sobre o OP e atualmente é vinculada ao programa de pesquisa “Democracia no Século XXI” do Centro de Estudos Sociais em Coimbra, coordenado por Boaventura de Sousa Santos. Foi escolhida por Luizianne por proximidade com o seu grupo político, tendo militado juntas no movimento estudantil, e também pela relação com o tema da participação.

<sup>20</sup> Entrevista realizada com Fernanda Nascimento em 07/12/2015.

delegados exigiam que toda obra do OP fosse apresentada por uma faixa que indicasse que a própria comunidade a tinha conquistado, os vereadores se acostumaram a aplicar emendas às obras do OP e a reivindicar prestígio para si. Por outro lado, também era comum que as próprias lideranças buscassem o auxílio de algum vereador para que apoiasse a viabilidade da obra por meio de emenda ou influência dentro das Regionais (SILVA, 2013). O fato é que essas tensões permaneceram, mas não significavam um obstáculo decisivo na consolidação do OP. Tal adaptação pode ser observada em outros casos – embora haja poucos trabalhos diretamente relacionados entre OP e Legislativo –, como em Belo Horizonte (GONÇALVES, 2007) e Barra Mansa/RJ (NEVES, 2008).

Na segunda gestão petista, pode-se dizer que essa separação bem definida de prerrogativas entre Câmara e OP se completa. Em 2009, os vereadores foram agraciados com emendas fixas de quinhentos mil reais cada<sup>21</sup>. Isso se consolidou em outubro de 2010, com a aprovação de uma emenda à Lei Orgânica do Município que destinava um valor mínimo de emendas ao ano no valor de 0,01% do orçamento para cada vereador, muito embora a prefeitura tenha cedido um percentual ainda um pouco maior. No mesmo ato, aprovou-se um valor mínimo de gastos para o OP no valor de 1%, o que dificilmente faz sentido, já que geralmente o valor do OP ultrapassa esse mínimo e, por outro lado, pela própria dificuldade de contabilizar os recursos gastos pelo OP (se investimentos ou serviços)<sup>22</sup>.

### **3.2 Luizianne 2 (2009-2012)**

A reeleição de Luizianne Lins se deu no primeiro turno, com pouco mais de 50% dos votos. Agora contava com o apoio do PT e mais nove partidos (PT, PSB, PCdoB, PMDB, PHS, PSL, PV, PMN, PTN, PRB), em uma plataforma com o sugestivo nome de “Todos Por Fortaleza”. Sustentava uma aliança com o governador do estado Cid Gomes – em troca de apoiá-lo em sua reeleição em 2010; inclusive teve como vice em sua chapa Tin Gomes (PHS), primo e aliado do governador. Pela primeira vez em Fortaleza, um candidato situacionista foi eleito com apoio nos três níveis de governo.

---

<sup>21</sup> O POVO. Destino das emendas é negociado, 04 dez. 2009.

<sup>22</sup> O POVO. Vereadores fixam valor mínimo para emendas, 07 out. 2010.  
O POVO. Prefeitura garante R\$ 600 mil por vereador, 09 dez. 2010.

Havia diferenças no discurso apresentado nas duas campanhas. Na primeira, como já vimos, prevaleceu a personagem da mulher forte e militante, cujo objetivo era transformar a cidade por meio da mobilização popular. A segunda, a de gestora competente, capaz de executar as obras de que a cidade precisava, inclusive as de maior apelo popular, isto é, a melhoria de serviços urbanos não palpáveis, mas sensíveis. Não à toa, essa segunda gestão adotou o *slogan* “Cuidar bem das pessoas” (CARVALHO, 2010). O ponto de contato entre as duas gestões é a identificação com os problemas dos mais pobres, a sensibilidade e humanidade no trato dos problemas sociais, a melhoria da vida urbana não apenas com obras, mas com a preocupação com o bem-estar das pessoas. Assim, não deixava de ser uma gestão “popular”. De qualquer modo, os dois são congruentes com os tipos que de OP desenvolvidos em cada gestão e que serão descritos logo mais: o primeiro, mobilizador; o segundo, mais executivo.

O novo secretariado foi anunciado em junho de 2009. As alterações são consideradas tímidas, conservadoras, diante da proposta de renovação “do zero” do início do ano. Cerca de 70% da equipe permanece em seus cargos ou foi remanejada. Apenas seis, das dezessete secretarias, tiveram seu secretário alterado. O arco de alianças se amplia, como o previsto. O PMDB ocupa dois cargos; o PHS, um. Partidos que já compunham a aliança permaneceram, PSB e PCdoB com duas posições cada um. O PT conservou as secretarias consideradas estratégicas e de maior peso orçamentário, incluindo aquelas de maior importância para o OP (SME<sup>23</sup>, SMS<sup>24</sup>, SEINF<sup>25</sup>, SEFIN<sup>26</sup>, SEPLA<sup>27</sup> etc.). Assim como na primeira gestão, Luizianne manteve seu poder de indicação pessoal<sup>28</sup>.

Em relação às Regionais, repete-se a distribuição de cargos para partidos menores. Assim, a composição das pastas nos dois governos é bastante semelhante. As principais secretarias, de maior orçamento e com grande peso estratégico (Planejamento, Finanças, Educação, Saúde etc.) são comandadas por pessoas de perfil técnico e indicadas pessoalmente pela prefeita. As secretarias menores são comandadas por políticos da base aliada e do próprio PT, misturando indicações técnicas e políticas. As Regionais são ocupadas com base em

---

<sup>23</sup> Secretaria Municipal de Educação.

<sup>24</sup> Secretaria Municipal de Saúde.

<sup>25</sup> Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Infraestrutura.

<sup>26</sup> Secretaria de Finanças.

<sup>27</sup> Secretaria de Planejamento.

<sup>28</sup> O POVO. Disputa agora é pelos cargos de segundo escalão, 08. jun. 2009.

O POVO. Luizianne Lins opta por reforma conservadora, 08 jun. 2009.

critérios quase que exclusivamente políticos, com indicações de partidos com menor peso na coalizão de governo.

Luizianne expande o núcleo de assessores de confiança – assessoria especial do gabinete – e cria uma espécie de conselho de secretários que não funciona de modo formal, mas que informalmente significa um grupo de discussão de políticas integradas. É como um grupo de confiança da prefeita, que funciona como o primeiro passo para articulação, implementação e execução de políticas. Compõem o núcleo três assessores do primeiro mandato, Waldemir Catanho, Helena Barroso e Nágela Raposo, mais Cícero Cavalcante, Geraldo Acioly e Elmano de Freitas. Todos são do PT: Catanho e Acioly são da DS; Elmano e Nágela “orbitam” em torno da mesma corrente; e Cícero também participa de uma tendência à esquerda do partido, o Fórum Socialista (FS)<sup>29</sup>. Elmano, na condição de assessor privilegiado, será colocado à frente do OP para aproximá-lo do núcleo da gestão e dar mais celeridade às demandas em atraso.

Com relação às ações do segundo mandato, aparecem como prioritárias as obras do Metrofor<sup>30</sup> e reformas urbanas visando à realização da Copa do Mundo, nas quais se encaixam: a reforma de um estádio municipal; um conjunto de obras de mobilidade urbana (desde as mais pontuais, como asfaltamento, sinalização, até as mais estruturais, como abertura de avenidas, BRT, faixas exclusivas de ônibus e ciclovias); um programa de saneamento e urbanização de favelas e áreas de risco; e, finalmente, projetos de cunho turístico, como a revitalização da orla<sup>31</sup>.

Em autoavaliação, Luizianne compreende que a primeira gestão destinou-se a tratar a “arraia miúda”, isto é, serviços básicos, enquanto que o segundo governo tratou de grandes obras. Isso se deve, em sua avaliação, à recuperação econômica do município, que se encontrava em um estado lastimável. O segundo período foi destinado a captar recursos junto a agências de fomento e ao governo federal para a viabilização de grandes projetos. Elmano destacou que o primeiro mandato foi uma fase de “preparação”, e o segundo, de “execução”<sup>32</sup>.

---

<sup>29</sup> O POVO. O núcleo duro da prefeita, 10 jun. 2009.

<sup>30</sup> Projeto metroviário de Fortaleza. Tornou-se quase uma lenda urbana devido aos inúmeros atrasos em sua execução. Seu projeto inicial data dos anos 1980 e, somente com o projeto de intervenção urbana para a Copa do Mundo, ele passa a ter resultados concretos.

<sup>31</sup> O POVO. Luizianne teme atrasos na obra do PV, 21 jan. 2010.

<sup>32</sup> O POVO. Luizianne avalia gestão, 22 jan. 2011.

O POVO. Prefeita mais perto dos secretários, 01 fev. 2011.

Voltando à articulação política. A história do segundo governo é marcada por episódios que evidenciaram o distanciamento de Luizianne e Cid Gomes e seus respectivos grupos políticos. Esses conflitos se reproduzem também na Câmara Municipal, com o aumento de atos da oposição, muito embora, como já foi visto, isso não afetasse o OP. O produto final é o fim da aliança eleitoral proposta em 2008, com o lançamento de duas candidaturas distintas, uma apoiada por Luizianne e parte do PT, e outra, por Cid Gomes (PSB). Parte do PT que desejava a manutenção do acordo permaneceu neutra.

No início de 2009, o candidato a presidente da Câmara pelo PSB, Elpídio Nogueira, apoiado por Luizianne, perde a disputa para um vereador do próprio PT, Salmito Filho, que lançou candidatura avulsa e obteve apoio de outros partidos. Embora Cid Gomes apoiasse o candidato do PSB, tratou de aproximar Salmito Filho do seu arco de influência<sup>33</sup>. Isso criou um clima de disputa interna, com petistas sentindo-se retaliados na distribuição de cargos nas comissões, e acusações de que o presidente da casa se esforçava em aprovar requerimentos contrários à prefeita. A oposição também aumentou em relação ao mandato passado, agora treze vereadores contra sete<sup>34</sup> da legislatura passada. O número de vereadores titulares também despencou de 55 para 41, fazendo com que o peso da oposição fosse proporcionalmente maior.

Outro conflito fundamental se deu quando o governo do estado fez *lobby* pela construção de um estaleiro na orla marítima da capital. Argumentava-se que a obra impulsionaria o desenvolvimento econômico e traria mais empregos. Com apoio de partidos aliados, ambientalistas e arquitetos, a prefeita se opôs com o argumento de que uma obra desse porte degradaria o ambiente urbano e a comunidade local<sup>35</sup>.

A relação com a oposição na Câmara só piorou com críticas à condução das obras do Hospital da Mulher e na negociação do reajuste das taxas de IPTU<sup>36</sup>. Como forma de amenizar essa situação, a prefeita conseguiu emplacar um vereador de sua confiança na presidência da Câmara, Acrísio Sena (PT), derrotando o candidato à reeleição Salmito Filho (PT). A disputa entre os dois, e os eventuais apoios, evidenciou a disputa dentro do próprio partido, galvanizado em torno da figura de Luizianne. Salmito inicialmente pertencia ao

---

<sup>33</sup> O POVO. Salmito impõe primeira derrota de Luizianne em novo mandato, 02 jan. 2009.

<sup>34</sup> O POVO. Bloco de oposição se reúne pela primeira vez, 17 abr. 2009.

<sup>35</sup> O POVO. Cristal quebrado não tem conserto, 08 nov. 2010.

<sup>36</sup> O POVO. Pressão da base é por mais cargos na Prefeitura, 14 nov. 2009.

O POVO. Reajuste do IPTU é mal recebido pela base aliada, 08 dez. 2009.

Campo Majoritário, depois se desligou da tendência e permaneceu isolado, aproximando-se cada vez mais de Cid Gomes. Acrísio (PT) sempre orbitou em torno das tendências de esquerda dentro do partido, obtendo a presidência da CUT<sup>37</sup>.

O capítulo final da crise ocorre em 2011. Prefeitura e governo do estado encenaram uma disputa sobre de quem seria a responsabilidade no reparo dos buracos de rua. A prefeita ameaçou romper o contrato com uma agência do governo do estado que gerencia a distribuição de água e tratamento de esgoto. Segundo ela, essa agência seria responsável pelo acúmulo de buracos que surgiam na cidade e deveria se responsabilizar pelos reparos. Houve troca de farpas entre a prefeita e membros do governo do estado ligados diretamente ao governador<sup>38</sup>.

Em 2009, é organizado um órgão específico que agregasse todas as políticas de participação municipal, Comissão de Participação Popular (CPP), vinculado diretamente ao gabinete da prefeita. O primeiro teste foi a organização do PPA Participativo. Agora a equipe não estava enclausurada na SEPLA, ocupando um espaço bastante amplo no prédio do gabinete da prefeita, o qual, por sua vez, também contava com coordenadorias como a de Políticas Públicas Especiais para Juventude e Políticas Públicas Especiais para Mulheres.

Essa era uma ideia antiga de Luizianne, pois ela sempre quis que a participação ficasse próxima da sua alçada. Também acreditava que, estando ali, teria um caráter mais transversal na lida com outras secretarias (informação verbal)<sup>39</sup>. A reorganização da participação em uma coordenadoria específica vem em conjunto com mudanças no desenho do OP e de sua dinâmica (ver seção “desenho institucional”), tendo, como pano de fundo, o esgotamento do modelo feito até 2008. Todas as pessoas que eu lembro ter interpelado sobre o assunto entendem que o OP do primeiro mandato havia sobrecarregado a máquina pública com o excesso de demandas aprovadas. Então, o ano de 2009 é um marco nesse sentido, na mudança do desenho do OP. Foram realizados um balanço do que foi feito entre 2005 e 2008, bem como um levantamento das demandas pendentes e da capacidade da administração em executá-las. Também foi produzido um estudo, em parceria com a PUC-SP, sobre o perfil dos participantes e a percepção a respeito dos avanços do OP nesses quatro primeiros anos. A segunda gestão não é tão rica em detalhes, assim como não há um estudo formal sobre o

---

<sup>37</sup> O POVO. O que está em jogo na eleição da Câmara Municipal, 11 nov. 2010.

<sup>38</sup> O POVO. Cid põe panos mornos; prefeita mantém estudos, 09 fev. 2011.

<sup>39</sup> Entrevista com Neiara Moraes realizada em 18/11/2015.

impacto do OP na segunda gestão. Delegados com quem conversei reclamavam que, nos quatro primeiros anos, houve maior envolvimento do governo, embora o aspecto mais real disso tenha sido a diminuição do número de assembleias e do número de participantes (SILVA, 2013).

Em 2009, foram chamadas reuniões com o COP (chamado de momento de “pactuação”) para que a prefeitura apresentasse as demandas em atraso, quais eram os motivos da não execução e, caso houvesse impedimentos técnicos e orçamentários, decidissem em conjunto, secretários e membros do COP, quais as medidas a serem tomadas. Na prática, significavam a comunicação da prefeitura sobre o que poderia ou não ser realizado. Dando seguimento a um governo de “esquerda”, a partir de 2010, a CPP passou a organizar um conjunto de palestras denominado de “Tópicos Utópicos”, trazendo pensadores, acadêmicos, escritores ligados de algum modo ao pensamento de esquerda<sup>40</sup>.

Elmano de Freitas<sup>41</sup> assume o comando da CPP e do OP e sua chegada representou uma mudança de perspectiva. Sua função inicial dentro do governo era coordenar o trabalho dos três assessores especiais do PT nos parlamentos dos três níveis (municipal de Fortaleza, estadual do Ceará e Brasil, com interesse em Fortaleza)<sup>42</sup>. Contudo, a partir de 2010, ele se torna o secretário da articulação política, uma espécie de braço direito da prefeita<sup>43</sup>.

O diagnóstico feito pela prefeitura era de que o OP havia perdido força dentro do governo pela perda de credibilidade em sua capacidade executiva (aprovação de muitas demandas no início) e pela própria mudança de prioridade do governo. Elmano tinha duas missões principais: articular a execução de demandas com as secretarias e aprimorar os canais de transparência. É nesse sentido que são realizadas as rodadas de pactuação. O perfil dele ajudava, pois ele chegava do núcleo de governo, com relações políticas diretas com o partido e a prefeita, um dos seus quatro nomes de confiança. Seu perfil era considerado executivo, preocupado sobretudo com a capacidade de “tocar” as obras. Essa facilidade vinha do conhecimento do orçamento público e da possibilidade de prover recursos para as demandas.

---

<sup>40</sup> Compareceram Tariq Ali, István Mészáros, Carlos Nelson Coutinho, Domenico Losurdo, Michel Lowy e Emir Sader.

<sup>41</sup> Elmano de Freitas é formado em Direito pela UFC. Atuou como advogado junto às Comunidades Eclesiais de Base (CEBs), Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) e Pastoral da Terra. Saiu do OP para assumir a Secretária de Educação do município. Foi escolhido para ser o sucessor de Luizianne Lins ao governo municipal em 2012, saindo-se derrotado.

<sup>42</sup> O POVO. Articulação integrada nos três níveis, 10 jan. 2009.

<sup>43</sup> O POVO. Prefeita repete fórmula para substituir Catanho, 02 abr. 2010.

Portanto, as ações tomadas no segundo mandato visavam à retomada de credibilidade do OP, que se perdeu um pouco devido ao excesso de demandas não concluídas no primeiro mandato e a baixa confiança nos seus mecanismos de transparência. A troca de coordenador simbolizava continuidade. Elmano saiu para ocupar uma secretaria de maior visibilidade (Secretaria de Educação) e ganhar prestígio para a disputa à prefeitura. Entra Marcelo Fragozo<sup>44</sup>, diretamente ligado a Elmano, com a mesma proposta do seu antecessor (informação verbal)<sup>45</sup>.

### **3.3 Roberto Cláudio (2013-2016)**

Nas eleições de 2012, dois candidatos polarizaram a disputa pela prefeitura. Roberto Cláudio (PSB), contando com o apoio do governador do estado, venceu Elmano de Freitas (PT), apoiado por Luizianne e setores do PT na capital. O cenário repetia o que acontecera oito anos antes, o conflito entre o diretório municipal, comandado pela ex-prefeita, defendendo candidatura do próprio partido, e o diretório estadual, buscando apoiar outro candidato para preservar alianças que vinham do plano nacional. Havia ceticismo quanto à continuidade do OP, fazendo com que boa parte das reuniões do COP e do fórum de delegados de 2012 fossem destinadas a debater a regulamentação do OP, capaz de transformá-lo em uma política de estado, e não de governo (SILVA, 2013). Alguns delegados e conselheiros apoiavam a candidatura de Elmano como forma de dar continuidade ao OP (SILVA, 2013). Influenciado ou não por isso, Roberto Cláudio anunciou que, caso eleito, iria manter o Orçamento Participativo. Em disputa apertada, derrota o candidato petista no segundo turno por 53% a 47%.

Na campanha ele se apresentou como um candidato de perfil técnico<sup>46</sup> e capaz de executar reformas necessárias. Sua gestão se intitulou “Para Renovar Fortaleza”. Apesar do perfil técnico, que pode causar certa percepção de distanciamento e frieza, assumiu que seu principal objetivo como gestor era reduzir as desigualdades sociais, construir uma cidade

---

<sup>44</sup> Membro do PT e militante da Democracia Socialista. Foi membro da Coordenação Nacional da DS e era assessor da Ouvidoria Geral do Município.

<sup>45</sup> Entrevista com Fernanda Nascimento realizada em 07/12/2015.

<sup>46</sup> É médico com PhD em Saúde Pública pela Universidade do Arizona (EUA), foi deputado estadual e presidente da Assembleia Legislativa do Estado. Sua carreira política segue o grupo dos Ferreira Gomes.

menos “apartada”, voltada para “os mais pobres”<sup>47</sup> (FORTALEZA, 2013a; FORTALEZA, 2014a). O discurso, difícil de ser verificado na prática, pode ter relação com a base política a qual pertence. O chamado grupo dos “Ferreira Gomes” nunca deixou a aliança com o PT no governo federal, o que resultou em disputas internas dentro do próprio PSB. Em 2014, por exemplo, Cid Gomes apresentou como seu candidato um membro do grupo hegemônico do PT no estado, que fora secretário das cidades no governo do estado.

Roberto Cláudio elegeu três eixos de ação principais: saúde, educação e mobilidade urbana. Este último foi escolhido por ele como o diferencial de sua gestão, o que lhe rendeu a alcunha de “prefeitinho da mobilidade urbana”. Seja pela pertinência do tema no plano nacional, ou pela necessidade de apoiar a realização da Copa do Mundo, foram construídas e ampliadas faixas exclusivas de ônibus; instalada uma espécie de BRT<sup>48</sup>; reformados terminais de ônibus; implantados o desenho de ciclofaixas e a instalação de modais públicos de aluguel de bicicletas; construídos novos viadutos; abertura de novas avenidas e pontos de acesso ao estádio que recebeu os jogos da Copa etc. Além disso, uma linha do projeto metrô de Fortaleza foi finalmente concluída.

Ademais, a nova gestão iniciou um processo de reestruturação administrativa e orçamentária. Como acusou as gestões passadas de aumentar os gastos com pessoal e despesas correntes, o remédio inicial foi uma reforma administrativa que reduziu a folha de pagamentos em 20%. A atual gestão considerou que havia uma dependência de fontes externas (repasses de tributos federais e estaduais), que representavam 67% do orçamento. Abriu-se espaço para pensar em soluções criativas de arrecadação, o que incluiu parcerias públicas privadas (PPPs). Outra acusação foi a de que havia dívidas da antiga gestão que não foram contabilizadas. A antiga gestão argumentou que deixou um bilhão de reais para investimentos, mas a atual gestão disse não ter evidências do montante, bem como outra parte dos recursos de investimentos a serem recebidos deviam ter contrapartida. Com os

---

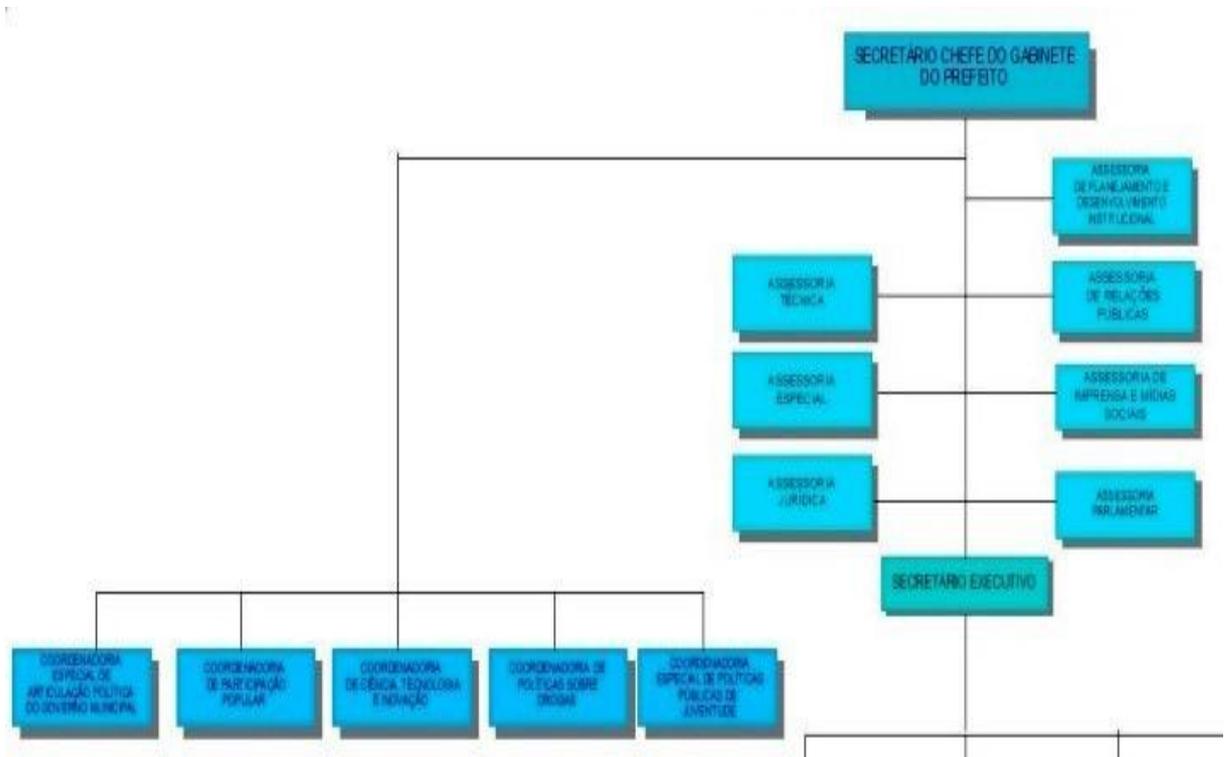
<sup>47</sup> “Ganhamos a eleição com a promessa de trabalhar para construir uma Fortaleza menos apartada, mais justa e melhor de se viver. Assumimos, portanto, o compromisso de melhorar a qualidade das políticas voltadas à inclusão social, pois o nosso principal compromisso é com os mais pobres.” (FORTALEZA, 2013a, p. 7/8) e “O início do ano de 2013 foi distinguido por sólido compromisso assumido pelo Governo, o reconhecimento de que é imperativo “Derrubar a muralha da vergonha” que, grosso modo, divide Fortaleza em duas cidades: uma constituída por parcela esmagadora de pobres e miseráveis, e outra, composta por reduzida classe abastada.” (FORTALEZA, 2014a, p. 18).

<sup>48</sup> *Bus Rapid Transit*. Um corredor exclusivo, semelhante a uma linha de metrô, por onde trafegam ônibus. É considerada uma alternativa mais barata e eficiente do que o metrô. No Brasil, o sistema de BRT do Rio de Janeiro talvez seja o mais lembrado.

“remédios” ministrados, o balanço de 2014 é positivo. Argumenta-se que houve uma melhora na capacidade de investir, sem endividamento. Isso foi possível graças à melhoria na capacidade de arrecadação, especialmente nos tributos (ISS, IPTU...)⁴⁹.

Sobre a administração pública, introduziu duas reformas, uma no início de sua gestão, em 2013, e outra no final de 2014. A Coordenadoria de Participação Popular foi confirmada e continuava diretamente vinculada ao gabinete do prefeito. Manteve-se a política de conselhos, com a formalização de outros, como os conselhos municipal de juventude, de promoção dos direitos da população LGBTTT, da pessoa idosa etc. Com a reforma de 2013, seu organograma ficou assim:

Figura 3 – Gabinete do Prefeito (2013).



Fonte: PMF (2013).

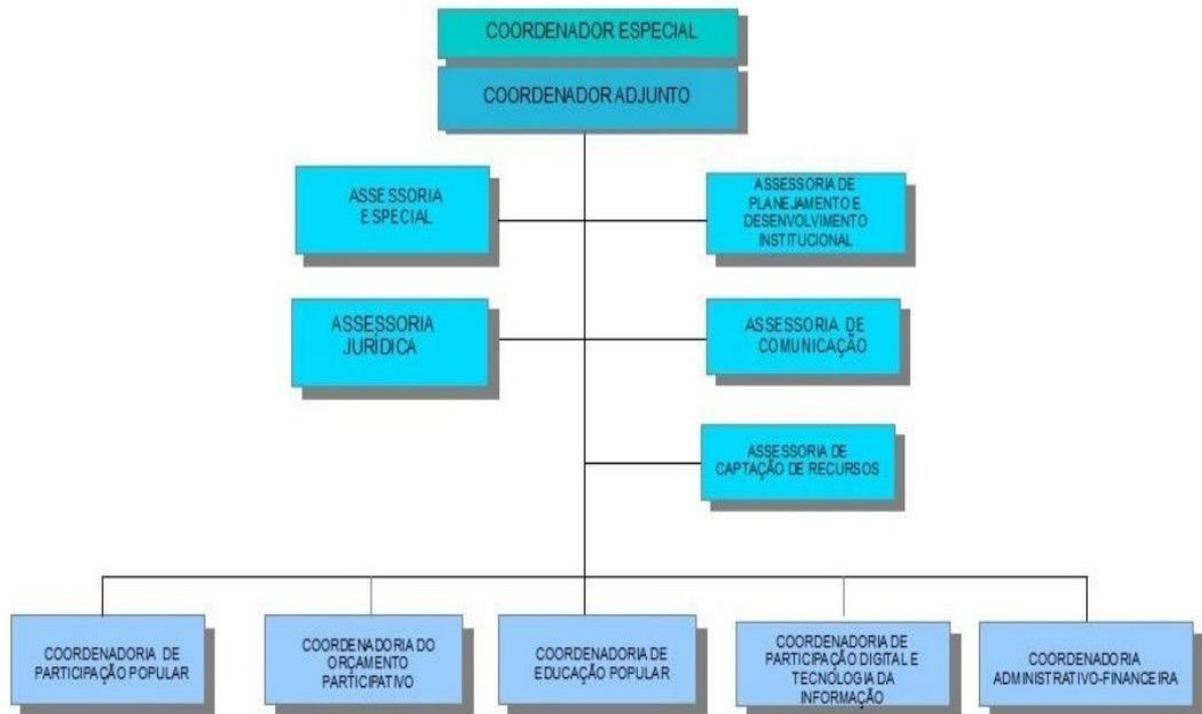
Vinculadas à Secretaria Chefe, junto com a Coordenadoria de Participação, estão as coordenações especiais de Articulação Política, Ciência e Tecnologia (que se transformaria

⁴⁹ “O comportamento das contas fiscais do município de Fortaleza, em 2014, foi marcado pelos principais fatores: receita em crescimento, com destaque para a Tributária; forte direcionamento dos gastos para investimentos; endividamento sob controle e significativo incremento das Transferências de Capital.” (FORTALEZA, 2015, p. 136).

em Fundação), de Políticas sobre Drogas e a coordenadoria de Políticas Públicas para a Juventude. No comando da CPP ficou Jade Romero (PMDB)<sup>50</sup> por indicação da cota partidária do PMDB.

A CPP ficou dividida em quatro núcleos: de Participação Social, de Participação Digital, de Planejamento Participativo (antigo OP) e de Educação Popular. Dentre suas atribuições, estavam organizar e implementar o Plano Diretor Participativo (PDPFor), Plano Plurianual Participativo (PPA), do Planejamento Participativo, além de coordenar a execução das Conferências e Conselhos municipais.

Figura 4 – Organograma da Coordenadoria Especial de Participação Popular (2013).



Fonte: PMF (2013).

De fato, havia interesse em montar uma estrutura participativa digital paralela, algo próximo ao OP Digital em BH, mas que não foi adiante. Uma primeira experiência se deu com a realização do PPA Digital em 2013. No segundo semestre, deu-se continuidade aos Fóruns de Delegados do OP, que reúnem os delegados mensalmente para debater sobre a execução das obras dispostas no OP. Mesmo assim surgiram manifestações do PT, agora

<sup>50</sup> É formada em Administração, com especialização em Políticas Públicas pela Universidade de Fortaleza (Unifor). Militante da Juventude do PMDB, é vinculada ao senador Eunício Oliveira (PMDB), para a quem trabalha atualmente.

oposição, e de populares reclamando do pouco apoio à realização do Orçamento Participativo<sup>51</sup>. De qualquer modo, há pouquíssimas informações a respeito da CPP no ano de 2013.

A partir daí acontecem duas mudanças importantes provocadas pelo realinhamento das alianças no plano estadual e federal. Em setembro de 2013, motivado pelas distensões internas ao partido, o grupo apoiado em Cid Gomes (incluindo o prefeito Roberto Cláudio) deixa o PSB e se junta ao recém-fundado Partido Republicano da Ordem Social (PROS). Em paralelo, Eduardo Campos (PSB) buscava apoio para se cacifar à disputa presidencial e entrou em choque com o grupo da família Ferreira Gomes que pretendia continuar apoiando a reeleição de Dilma Rousseff (PT). Em âmbito estadual, ocorreu o rompimento do PMDB com o PROS, pois o então Senador Eunício Oliveira se candidatou ao governo do estado sem o apoio dos Ferreira Gomes, que preferiram apoiar o candidato petista, Camillo Santana (PT). Na prática, isso significou a saída de membros do PMDB do governo municipal liderados pelo vice-prefeito Gaudêncio Lucena (PMDB). Entre os secretários que entregaram o cargo, estava a coordenadora de participação, Jade Romero, que deixou o governo em julho de 2014. Também saíram os pemedebistas no comando da Controladoria Geral do Município (CGM) e da Autarquia Municipal de Trânsito (AMC), todas considerados cargos menores<sup>52</sup>.

No final de 2015, Roberto Cláudio acompanha o grupo dos Ferreira Gomes e se filia ao PDT, contabilizando sua passagem pelo terceiro partido desde que assumiu a prefeitura (PSB de 2013 a 2014; PROS de 2014 a 2015; PDT de 2015 em diante). Ressalta-se, no entanto, que diferentemente do que aconteceu em 2014, essa mudança não acarretou mudanças na composição do governo, logo, o quadro de secretários permanece igual desde a saída do PMDB, em 2014.

A composição do governo Roberto Cláudio é o exato oposto dos governos petistas. Há mais flexibilidade na nomeação de quem comanda as secretarias estratégicas. Até pela pouca consistência interna dos partidos pelos quais passa o prefeito, partidos da base

---

<sup>51</sup> Na Câmara municipal, o vereador Guilherme Sampaio (PT) reclamou que a prefeitura não disponibilizava recursos para que delegados e conselheiros participassem das reuniões. Em sentido contrário, Adail Júnior (PROS), do governo, criticou a relação dos participantes do OP com partidos. O ESTADO DO CEARÁ. Prefeitura não prioriza Orçamento Participativo, 22. Out. 2013. Disponível em: <<http://www.oestadoce.com.br/noticia/prefeitura-nao-prioriza-orcamento-participativo>>. Acesso em: 26 maio 2015.

<sup>52</sup> O POVO. Prefeito RC demite dois aliados de Eunício e PMDB deixa base, 30 jul. 2014.

aliada ganham mais espaços importantes. Foram os casos da Educação (comandada por PROS e PP) e do Desenvolvimento Econômico, ofertada ao DEM. Outra saída foi a nomeação de técnicos para além dos partidos, como é o caso da Secretaria de Planejamento, Secretaria de Finanças, Secretaria de Infraestrutura e Secretaria de Saúde.

Em agosto de 2014, assume a CPP João Arruda<sup>53</sup>. Ele já havia sido coordenador do PROFITEC, programa de qualificação profissional, geração de emprego e renda em administração passada (Juraci, PMDB, 1997). Também era um dos críticos da gestão Luizianne e foi apoiador da candidatura de Roberto Cláudio. Com a nova composição, a CPP passou a se chamar Coordenadoria Especial de Participação Social (CEPS), em novo decreto instituído no final de 2014, no pacote da segunda reforma administrativa. A partir de 2015, ela passa a ser dividida em quatro núcleos, retirando-se a Participação Digital (de Educação Popular, Planejamento Participativo, Mobilização Social e Núcleo dos Conselhos Populares). Nesse ano, foi criado o Conselho Municipal de Planejamento Participativo, ou seja, o Conselho do OP com novos nomes e pequenas mudanças que serão detalhadas no próximo capítulo<sup>54</sup>. A coordenadoria conta com cerca de sessenta funcionários, incluindo os distribuídos pelas Regionais, cerca de três ou quatro, dependendo do seu tamanho. O número não destoa muito do apresentado no auge do OP petista.

O conflito político dentro da gestão observado no primeiro semestre de 2014 ocasionou a letargia dos programas participativos. Com a nomeação do novo coordenador em agosto do mesmo ano, tratou-se de dar início a um novo ciclo do OP. A operação ficou prejudicada pelo pouco tempo e pela estrutura material disponível, o que provocou críticas na Câmara Municipal de parlamentares do PT – agora oposição – entre os meses de outubro e dezembro. O vereador Guilherme Sampaio (PT) acusou o atual governo de “esvaziar” o Orçamento Participativo, usando os argumentos de que não havia mais publicização das assembleias, que a ausência de coordenador implicava um descaso para com a pasta e que as obras aprovadas no ciclo de 2014 não estavam discriminadas no plano de investimentos para o ano seguinte (isto é, na Lei Orçamentária Anual, LOA). Assim como em 2013, justificou que reclamações vinham de delegados e conselheiros do OP e pediu, em requerimento na

---

<sup>53</sup> Formado em Ciências Sociais pela UFC, com mestrado em Antropologia pela UFPB. É professor licenciado de Ciências Sociais da UFC, ocupando até aquele momento cargo de direção de um Instituto (ICA – Instituto de Cultura e Arte) da mesma universidade.

<sup>54</sup> Mantém a política de conselhos, com a formalização de muitos outros, como conselho municipal de juventude, de promoção dos direitos da população LGBTT, da pessoa idosa etc. (FORTALEZA, 2014b).

Câmara, que fosse disponibilizado um documento com calendário e atas das assembleias decisivas do OP de 2014<sup>55</sup>. Em resposta de vereadores ligados à situação, Didi Manguiera (PDT) argumentou que a baixa participação se referia à descrença da população de que as obras fossem executadas devido às promessas frustradas das gestões anteriores. O líder do governo na Câmara, Evaldo Lima (PCdoB), foi no mesmo sentido afirmando que a atual gestão “conseguiu resolver um problema comum”, a saber, o baixo nível de execução das obras<sup>56</sup>.

O primeiro ciclo do OP acontece no segundo semestre de 2014, dias após a chegada da nova equipe. É bem curto e improvisado, pois se dá às pressas com o intuito de incluir as demandas na LOA de 2015. O modelo adotado nesse ano é uma adaptação bem fiel ao que foi realizado no OP petista, mas em escala bem menor (informação verbal)<sup>57</sup>.

Ao lado do Planejamento Participativo, a CEPS elabora e executa outras ações consideradas menores, como o “Abraça Fortaleza”, que é uma espécie de caravana de serviços públicos nos bairros e que geralmente conta com a presença direta do prefeito. Em 2016 foram realizadas as “Caravanas da Cidadania”, do mesmo modo que nas gestões petistas. Os representantes do PP visitam as obras em andamento e fiscalizam seu andamento. No entanto, acompanhando de perto, seja nas gestões passadas ou na atual, as Caravanas se prestam a um ótimo serviço de divulgação da prefeitura, a qual, por sua vez, tem a oportunidade de apresentar suas obras (incluindo as que não passaram diretamente pelo OP/PP) em ano eleitoral. O atual coordenador do PP ainda o considera como o “carro chefe”

---

<sup>55</sup> As assembleias decisivas de 2014 realmente não foram realizadas nesse ano. Como não houve detalhamento dentro das obras do OP, a coordenadoria pediu à Secretaria de Orçamento, Planejamento e Gestão (SEPOG), que cuida da peça orçamentária, que fizesse esse trabalho. A proposta era ter dados mais detalhados e apresentá-los à população durante o ciclo seguinte, em 2015. No entanto, não encontrei até agora o detalhamento das obras do OP na LOA. Entrevista com Sildácio Matos, realizada em 25/06/2015.

<sup>56</sup> DIÁRIO DO NORDESTE. Oposição crítica falta de participação popular na discussão do orçamento municipal, 02 dez. 2014. Disponível em: <<http://blogs.diariodonordeste.com.br/edisonsilva/blog-politica/oposicao-critica-falta-de-participacao-popular-na-discussao-do-orcamento-municipal>>. Acesso em: 27 maio. 2015.

CÂMARA MUNICIPAL DE FORTALEZA. Pequeno expediente da sessão dessa quinta-feira, 30 out. 2014. Disponível em: <<http://wp.cmfor.ce.gov.br/cmfor/pequeno-expediente-da-sessao-desta-quinta-feira-19>>. Acesso em: 31 maio 2015.

CÂMARA MUNICIPAL DE FORTALEZA. A administração atual jogou o Orçamento Participativo no lixo, 6 nov. 2014. Disponível em: <<http://wp.cmfor.ce.gov.br/cmfor/a-administracao-atual-jogou-o-orcamento-participativo-na-lata-do-lixo-diz-oposicao>>. Acesso em: 31 maio 2015.

<sup>57</sup> Entrevista realizada com Sildácio Matos em 25/06/2015.

dentro da CEPS, sobretudo porque acontece ao longo do ano inteiro e exige muita mobilização e recursos (informação verbal)<sup>58</sup>.

Entretanto, é visível que o atual Planejamento Participativo perdeu espaço ao longo dos três governos analisados e encontra seu ponto mais baixo agora. Prova disso é a pouca quantidade de informações públicas a respeito, desde sobre obras, andamento e valores às informações sobre reuniões do Conselho. A baixíssima divulgação encerra a ideia de que o PP tornou-se uma política marginal dentro do governo.

Outra forma de perceber isso é notar o ganho de importância do novo instituto de planejamento de Fortaleza, o IPLANFOR. Digamos que esse instituto tem atribuições semelhantes ao PP no tocante ao planejamento urbano. Nas tabelas a seguir, são apresentados os gastos com o OP/PP desde 2006, assim como a porcentagem que isso representa em relação ao órgão que o executa (SEPLA ou o Gabinete do Prefeito). Na tabela seguinte, encontram-se valores previstos para o IPLANFOR. Coletei o orçamento destinado a políticas de planejamento urbano que podem “roubar” o protagonismo do OP. Os valores foram retirados da LOA, logo são de previsões de execução. De 2014 a 2016 não há uma entrada na LOA específica para o OP. Considerei os valores referentes à coordenadoria como um todo.

Tabela 2 – Gastos previstos para realização do OP.

<b>Ano</b>	<b>Gastos com OP</b>	<b>% em relação à Secretaria</b>	<b>Nome Secretaria</b>
2006	1.072.000	21,81%	SEPLA
2007	2.331.000	36,47%	SEPLA
2008	1.613.768	34,10%	SEPLA
2009	1.239.327	30,31%	SEPLA
2010	1.829.300	3,16%	Gab. Prefeito
2011	3.441.400	2,59% + 20,92%	Gab. Prefeito + SEPLA
2012	4.000.000	33,90%	SEPLA
2013	4.286.720	34,73%	SEPLA
2014	1.286.720	2,45%	Gab. Prefeito
2015	1.563.000	1,34%	Gab. Prefeito
2016	47.000	0,03%	Gab. Prefeito

Fonte: LOA/ PMF (adaptado) (2016).

<sup>58</sup> Entrevista realizada com Sildácio Matos em 25/06/2015.

Tabela 3 – Gastos previstos com o IPLANFOR.

<b>Ano</b>	<b>Gastos</b>	<b>Total IPLANFOR</b>
2014	3.295.650	14.369.300
2015	8.770.000	15.143.961
2016	3.719.000	12.998.379

Fonte: LOA/ PMF (adaptado) (2016).

Na primeira tabela, observa-se que os valores destinados ao OP da atual gestão em geral são menores do que na anterior. O valor de 2013 é especialmente alto, mas deve-se perguntar qual o real destino desse orçamento, já que o OP não foi realizado esse ano. Como a LOA se refere a uma previsão de verbas, é possível que essa rubrica tenha sido remanejada. Os valores de 2014 e 2015 só são maiores do que os de 2006, primeiro ano do OP Luizianne, ainda bastante primitivo, e de 2009, quando não houve um ciclo completo do OP, e sim reuniões específicas para deliberar sobre as obras decididas em anos anteriores, um momento de transição entre o primeiro e segundo governo petista. Os valores relativos na atual gestão são baixíssimos porque houve um aumento substancial de investimento do gabinete do prefeito, que concentrou sobre seu poder algumas obras estruturantes, incluindo aquelas de impacto sobre a Copa do Mundo.

Na segunda, observa-se o valor de investimentos bem maior do IPLANFOR. Somente as políticas que considere substitutivas ao OP já têm valores maiores à Coordenadoria de Participação como um todo. Os valores referentes ao IPLANFOR chegam a representar dez vezes os valores previstos à CEPS.

Para encerrar essa sessão, gostaria de tecer um esboço sobre a visão de participação exposta pelo atual governo, a qual pode ser resumida em dois pilares. Primeiro, a eficiência e economia de recursos. Isso porque o modelo da antiga gestão é considerado “populista” e “demagógico”. Aprovava-se um grande conjunto de demandas sem o devido estudo prévio de sua viabilidade técnica ou a devida capacidade orçamentária do município<sup>59</sup>. Os participantes devem ser conscientizados de que o município não pode resolver todas as deficiências de políticas públicas da cidade em um período tão curto. Portanto, a nova política

<sup>59</sup> Chega-se à conclusão de que o OP da antiga gestão não apresenta seus benefícios concretos: “Em linhas gerais, o processo de orçamento participativo no que pese os números apresentados de participação da população e o aparato legal-institucional dado, não dispõe de elementos para avaliar a eficácia da participação, de forma interferir nas definições das ações e metas e na efetividade dos programas, inclusive não havendo dados da quantidade de demandas incorporadas.” (FORTALEZA, 2013b, p. 20).

é aprovar o que pode ser aprovado. Nesse sentido, as críticas atingem a ausência de transparência das antigas gestões, que não foram claras o suficiente em expor as dificuldades técnicas e administrativas do município.

Em segundo lugar, a relação com os representantes da população (delegados e conselheiros). Eles são vistos como o elo entre população e poder público, o qual obtém um *feedback* sobre suas ações, instrumento necessário para a melhoria na oferta de bens públicos e de políticas públicas. Nesse sentido, foi criado o “Abraça Fortaleza”, uma espécie de força tarefa na execução de pequenos serviços públicos, realizados uma vez por mês em um bairro diferente da cidade. Sua função também é de “escuta”, isto é, compreender as necessidades apresentadas pelos locais. O coordenador também afirmou que existe um sistema de cadastro permanente de demandas correntes na internet. Além de cadastrar as demandas do OP, de investimento, os cidadãos podem reclamar de serviços e obras de resolução mais rápida (coleta do lixo, limpeza urbana, problemas com fiação etc.) (informação verbal)<sup>60</sup>.

### 3.4 Conclusão

Historicamente o PT tem sido interpretado como um partido único nas suas complexas relações internas (KECK, 1991; MENEGUELLO, 1989; AMARAL, 2013; RIBEIRO, 2010). Ele foi fundado nos anos 1980 por setores renovados da sociedade civil que emergiram no fim da ditadura militar, como grupos progressistas dentro da Igreja Católica, sindicalistas, grupos de esquerda que lutaram durante a ditadura e intelectuais. O arranjo entre esses grupos resultou em um modelo de democracia interna que deveria respeitar as deliberações entre os inúmeros diretórios territoriais (municipais, estaduais e nacional), temáticos e os núcleos de base. Ainda nos anos 1990, foi formalizado o direito de tendência, que permitia a organização de grupos com identificação ideológica e programática comum. A disputa que resultou na candidatura de Luizianne se dá nesse contexto institucional complexo. O apoio da base e a força da tendência interna foram determinantes para vitória e implementação do OP. A troca de experiências com membros da DS de Porto Alegre e São Paulo foram fundamentais para o desenho da experiência do OP de Fortaleza, cujo comando também passou por três coordenadores que orbitavam em torno da prefeita e de sua tendência.

---

<sup>60</sup> Entrevista com João Arruda realizada em 30/06/2015.

Portanto, o OP era um interesse político do grupo que comandava a prefeitura e seu comando permaneceu ligado a ele.

No governo Roberto Cláudio, isso parece ter quase nenhuma importância. A política de participação não faz parte de seu perfil político, logo, a manutenção do OP é consequência de uma política pública considerada de sucesso, sendo difícil afirmar o quanto disso é fruto de pressões vindas da oposição e de setores de esquerda. A passagem do prefeito por três partidos diferentes (PSB/PROS/PDT) não implicou nenhuma mudança para área da participação e, a rigor, nenhuma mudança substantiva no governo como um todo.

Importante nesse caso é a relação dentro da coalizão de governo. A coordenadoria de participação foi entregue a uma figura de menor importância indicada por um partido aliado. Ilustra-se, assim, o rebaixamento de *status* do OP dentro do governo. Curiosamente, com os conflitos políticos internos à coalizão e a saída do PMDB, o comando da coordenadoria passou para alguém indicado diretamente pelo prefeito.

No tocante aos conflitos observados com o Legislativo, o OP não sofre oposição sistemática. Isso diferencia o caso Fortaleza de Recife, por exemplo, onde até se tentou aprovar uma lei que pedia a extinção do OP (MELO, 2005). Fortaleza se assemelha mais aos casos de Porto Alegre e Belo Horizonte, nos quais as relações entre OP e Câmaras Municipais pendiam entre conflitos esporádicos e a aceitação do OP como parte do processo decisório. Isso aconteceu a partir do segundo governo, quando os vereadores buscavam prestígio entre os moradores agilizando a execução das demandas do OP, ou mesmo se posicionando como os verdadeiros responsáveis pela indicação das obras. A pacificação definitiva foi sendo construída desde o início do OP com a aprovação de limites definidos entre o orçamento disponível ao OP e as emendas parlamentares destinadas aos vereadores.

O OP acompanha a mudança dos projetos de governo das três gestões. O mais curioso é que há mudanças entre os dois primeiros governos do mesmo partido, pois, em Luizianne 1, o OP é um instrumento de mobilização popular, enquanto em Luizianne 2, o objetivo principal é executivo. No segundo caso, pretende-se sanar as demandas inconclusas e evitar o acúmulo de obras sem viabilidade técnica e orçamentária; o desenho do OP também deve articular melhor as demandas populares com o conhecimento das secretarias, para evitar esse acúmulo. Mesmo assim, o OP permanece como ferramenta de participação importante, mesmo sem a mobilização dos anos anteriores. Já no governo Roberto Cláudio, a participação institucional fica em segundo plano, bem como permanece uma visão técnica de governo, que deve guiar as demandas do OP de acordo com determinações técnicas e jurídicas. Em comum,

o OP de Luizianne 2 e Roberto Cláudio buscam articular o OP com o núcleo de governo. No governo Luizianne, esse arranjo era facilitado pelo *status* do coordenador da pasta, membro do núcleo político do governo, enquanto no governo Roberto Cláudio essa articulação se pressupõe a partir da crítica que é feita à demagogia dos anos anteriores. No discurso, o OP deve se preocupar em aprovar obras em consonância com a capacidade técnica e financeira, e, para isso, é provável que o número de demandas aprovadas diminua. A mobilização popular é vista com desconfiança, como instrumento de cooptação.

O perfil dos coordenadores ilustra a concepção da participação e o *status* que o OP assume em cada governo. A primeira coordenadora é considerada uma “teórica da participação”, uma estudiosa do tema e foi fundamental na implementação do OP, no esforço de mobilização em torno da política. Ela também deu ao OP um caráter pedagógico, estimulando o segmento de crianças e adolescentes, já que sua trajetória política está vinculada à militância pelos direitos da criança e do adolescente. Orbitava em torno do PT e de Luizianne, embora não fosse vinculada organicamente ao partido. No segundo governo da prefeita, a coordenação ficou a cargo de um político de perfil mais executivo, também com trajetória em movimentos sociais, mas dessa vez vinculado diretamente ao PT e membro do núcleo de governo de Luizianne. Sua função, como vimos, era a de colocar o OP em sintonia com o projeto de governo, visto que ele se preocupava em resolver as demandas pendentes por problemas técnicos ou financeiros. O restante do segundo mandato foi ocupado por um coordenador de perfil semelhante, com vinculação orgânica ao PT e com entendimento de gestão, já que comandava o órgão de transparência do governo. Não havia mudança de rota, apenas mantinha a mesma visão de OP do antecessor.

No governo Roberto Cláudio, os dois coordenadores estavam longe do núcleo de governo e do partido no governo, indicando um rebaixamento do OP. A primeira coordenadora cumpria uma cota estabelecida por um partido aliado e não tinha experiência de gestão, nem no tema da participação. Já o segundo coordenador não tinha perfil partidário, embora fosse apoiador do prefeito. A escolha pessoal do prefeito refletia o desejo de colocar alguém com experiência de gestão, no entanto, não era alguém diretamente vinculado ao tema da participação política, nem com trânsito no governo. A tabela seguinte resume o perfil dos coordenadores.

Tabela 4 – Perfil dos Coordenadores do OP.

<b>Coordenador(a)</b>	Neiara Moraes	Elmano de Freitas	Marcelo Fragozo	Jade Romero	João Arruda
<b>Período</b>	(2005-2009)	(2009-2011)	(2011-2012)	(2013-2014)	(2014-2016)
<b>Trajatória</b>	Foi advogada e fundadora do Cedeca (Centro de Defesa da Criança e do Adolescente).	Vinculado às comunidades eclesiais de base. Pertenceu à Rede nacional de advogados populares (Renap). Advogado da Pastoral da Terra.	Foi membro da Coordenação Nacional da Democracia Socialista. Era assessor da Ouvidoria Geral do Município.	Especializada em Políticas Públicas pela Unifor (Universidade de Fortaleza). Vinculada ao gabinete do Senador Eunício Oliveira (PMDB-CE).	Professor de Ciências Sociais (UFC). Trabalhou na PROFITEC (Fundação Municipal de Geração de Emprego e Renda) nos anos 1990.
<b>Vínculo Partidário/Tendência</b>	PT/ Independente	PT/ DS	PT/ DS	PMDB/ Juventude	Sem Vínculo
<b>Perfil</b>	Teórico/ Conceitual/ Formativo	Articulação/ Execução	Articulação/ Execução	?	Articulação/ Execução

Fonte: Elaborado pelo autor (2016).

Outro modo de pensar a influência do OP dentro do governo é analisar sua posição dentro da gestão e sua capacidade de articulação com os órgãos de planejamento e orçamento que de fato definem a política geral de investimento do município. O primeiro olhar nesse sentido encontra-se em Grazia e Ribeiro (2003), que pesquisaram casos de OP no Brasil. A maioria dos OPs (78%) estava vinculado ou ao Gabinete do Prefeito (47%) ou a Secretaria de Planejamento ou afins (31%). Contudo, esse levantamento não tira maiores implicações.

Romão (2016) esboça a hipótese de que o lugar que o OP ocupa dentro da administração, assim como sua relação com os demais órgãos de governo, indica a natureza do OP e sua importância relativa dentro do governo. Em estudo comparado, o autor argumenta que São Bernardo/SP e Guarulhos/SP apresentam um OP com forte *status* dentro do governo demonstrado por seu elo com o planejamento municipal (o OP São Bernardo está diretamente vinculado a uma coordenação específica de planejamento e orçamento

participativo e o OP Guarulhos fica na secretaria de governo, porém com conexão direta com órgãos de planejamento). Diadema/SP é um caso intermediário, já que o OP encontra-se alocado na secretaria de governo, um pouco distante dos órgãos de planejamento orçamentário, porém em conjunção com outras políticas de coordenação e mobilização social. Já em Osasco/SP, o OP está vinculado à secretaria de governo, mas aparenta estar isolado tanto de outras políticas participativas quanto dos setores de planejamento. Essa caracterização é coerente com a importância dada ao OP nessas cidades. São Bernardo e Guarulhos têm experiências bem avaliadas e com boa musculatura, Diadema é um caso em transição, e Osasco um caso de OP que se deteriorou rapidamente. Do mesmo modo, a natureza do OP em São Bernardo e Guarulhos os aproximam dos modelos de *Democracia Participativa* e *Modernização Participativa* (SINTOMER et al., 2013), visto que ambas adotam perspectivas de justiça social e modernização da administração pública, formulação de regras bem definidas e adoção de um desenho deliberativo. Já Diadema e Osasco vão se aproximando do modelo de *Democracia de Proximidade* pela natureza meramente mobilizadora e legitimadora da experiência participativa.

Outra perspectiva induz a pensar sobre a mudança de lugar do OP, os objetivos políticos implicados e seus efeitos. No caso de Vitória/ES, a passagem do OP por três espaços dentro da administração (Secretaria de Assistência Social, Secretaria de Planejamento e Secretaria de Governo) em três governos distintos (o primeiro do PT e dois do PSDB) se deu em paralelo à menor atenção recebida por parte da gestão (SAMPAIO, 2006). Ainda, mesmo que faltem análises mais contundentes, os três tipos podem ser resumidos em uma tipologia semelhante à de Romão (2016). Quanto mais se aproxima da Secretaria de Governo, maior a sua natureza mobilizadora e menor sua capacidade de influenciar diretamente no planejamento orçamentário, ou, em outras palavras, maior a aproximação do modelo de *Proximidade Democrática* e maior a distância da *Democracia Participativa* e *Modernização Participativa*. Em Porto Alegre/RS, acontece algo semelhante. O OP foi durante muito tempo, nos governos petistas, alocado em um gabinete próprio articulado com o planejamento da cidade. Com a saída do PT da prefeitura, o OP vai compor uma recém-criada Secretaria Municipal de Coordenação Política e Governança Local ao lado de outras políticas setoriais. Em resumo, mais uma vez a transição de um OP articulado com o planejamento – próxima sobretudo do modelo de *Democracia Participativa* – para uma perspectiva do OP como uma política que atinge um público específico, um pouco distante da coordenação com o planejamento orçamentário em si. A tomada de uma nova proposta de participação

(Governança Solidária Local) substitui o OP e introduz novos atores no processo (ONGs, empresas etc.) (NUNEZ, 2010). Em Recife/PE, acontece o inverso. O OP é introduzido por um partido que não o PT diretamente na Secretaria de Políticas Sociais, estando vinculado a uma política prévia de articulação e mobilização social chamada de Programa Prefeitura nos Bairros (PPB). Com a chegada do PT nos anos 2000, o OP passa a fazer parte de uma coordenadoria própria, Secretarias de Orçamento Participativo e Gestão Cidadã, com mais peso dentro do governo e articulado com o planejamento. Nesse caso, há uma mudança de um *status* meramente mobilizador, adotando uma perspectiva mais planificadora (SILVA, 2003).

No nosso caso, o OP Fortaleza começa como uma pequena comissão “enxertada” na Secretaria de Planejamento para, no governo seguinte, fazer parte de uma coordenadoria de participação vinculada ao gabinete do prefeito, permanecendo assim até o terceiro governo analisado. O primeiro governo corresponde ao período de maior força do OP. Ele aumenta de tamanho quando ainda estava vinculado à Secretaria de Planejamento. No entanto, dois fatores contradizem o que se poderia esperar intuitivamente nesse caso. Primeiro, esse período corresponde a um acesso de mobilização intensa e que gera um número bastante grande de demandas, por isso, a crítica que será feita pelo próprio governo é que não havia um estudo prévio de viabilidade dessas obras embora fosse vinculada ao Planejamento. Isso nos faz pensar que o vínculo formal, contido no organograma, não é capaz de explicar totalmente as relações que se interpõem entre OP e planejamento urbano. A criação de uma coordenadoria específica visa dar mais autonomia ao OP, o que indica que esse era um desejo antigo da Luizianne, a qual acreditava que isso traria ao OP mais poder de articulação com outros órgãos de governo e também com setores da sociedade civil (informação verbal)<sup>61</sup>. Da mesma forma, esse momento corresponde às tentativas de dar mais capacidade de execução ao OP. No terceiro governo analisado, a coordenadoria permanece no gabinete, mas seus impactos são bem secundários em relação aos outros órgãos e ao núcleo de governo. Nesse caso, faz sentido falar de uma vontade política do prefeito desvinculada do planejamento municipal. A tabela a seguir resume esses pontos analisados.

---

<sup>61</sup> Entrevistas com Neiara Moraes e Fernanda Nascimento realizadas em 18/11/2015 e 07/12/2015, respectivamente.

Tabela 5 – Resumo das mudanças na Coordenação do OP.

<b>Gestão</b>	2005-2008	2009-2012	2013-2016
<b>Coordenadoria específica?</b>	Não, vinculado à Secretaria de Planejamento.	Órgão próprio, vinculado ao Gabinete da Prefeita.	Órgão próprio, vinculado ao Gabinete do Prefeito.
<b>Órgão vinculado</b>	Secretaria de Planejamento (SEPLA).	Gabinete da Prefeita	Gabinete do Prefeito
<b>Perfil do OP</b>	Mobilização/ Formação	Mobilização/ Execução/Técnico	Execução/Técnico
<b>Status/Prestígio</b>	Forte	Médio	Fraco

Fonte: Elaborado pelo autor (2016).

Interessante pensar, portanto, que a absorção do OP pela Secretaria de Planejamento não implicou uma articulação direta das deliberações do OP com o planejamento orçamentário geral do município. É com a criação de uma coordenadoria específica dentro do gabinete da prefeita que se voltam às atenções para a viabilidade das propostas e seu adequado tratamento pela administração municipal. No primeiro caso, o OP pode ser encaixado, apesar dos pesares, na tipologia *Democracia Participativa*, sobretudo pela perspectiva geral e pelo desenho institucional. Curiosamente, é com a introdução do OP em uma secretaria própria e um pouco distante do órgão de planejamento que ele vai assumindo contornos próprios da *Modernização Participativa* e *Proximidade Democrática*. A sua localização não se altera com a saída do PT, porém, os objetivos políticos são bem modificados, assim como a musculatura e relevância dada pela atual administração, aproximando-o dos dois tipos citados.

Pretendo me deter na tipologia do OP Fortaleza no próximo capítulo, que trata da configuração interna da política: seu desenho institucional e seus efeitos sobre a participação e demandas aprovadas. Nesse ponto, ficarão mais claros os objetivos políticos e concepções de participação expressas pelos três governos.

#### 4 O OP DE FORTALEZA

A pergunta que orienta o trabalho é “o que muda no OP com a troca de governos?”. No capítulo anterior, abordei os efeitos sobre o OP das variáveis de contexto político que compõem aquilo que chamei de gestão: é o papel dos partidos políticos, do projeto político de governo e da inclusão do OP nessa conjuntura. Tendo isso em mente, escolhi três aspectos que são frequentemente analisados em estudos de caso para avaliar a política: o *desenho institucional*, a *participação* e as *demandas*.

O desenho institucional nada mais é do que as regras que definem como funciona o OP. Essas definições são materializadas no regimento interno, o qual em tese é elaborado no Conselho do OP (COP), formado por representantes do governo e da população. Na prática, os principais elementos do OP são definidos pelo governo, que toma como base outras experiências de OP. Isso fica claro no primeiro desenho institucional, elaborado em seu início, em 2005, quando sequer havia COP e, em 2009, quando o novo desenho vinha junto de uma mudança de postura do novo governo, o que não significa que essas alterações não fossem reconhecidas pelos representantes da população. Entrevistados comentam que qualquer mudança no regimento passava pelo crivo dos representantes da população no COP (informação verbal)<sup>62</sup>. Como não observei diretamente esses encontros, não consigo descrever as relações dentro do COP. Entretanto, tudo sinaliza que há uma assimetria de poder entre governo e população para além do próprio COP. E isso parte de uma premissa básica: quem sustenta o OP, materialmente e institucionalmente, é o governo. Isso diz respeito desde as condições mais básicas, como recursos financeiros e pessoais para organizar as assembleias e reuniões do OP até as condições de execução das demandas aprovadas. Por isso, as principais mudanças no alcance do OP são frequentemente explicadas por questões logísticas e administrativas tomadas pelo governo (diminuição do número de assembleias e critérios mais rígidos para aprovação de demandas).

Portanto, aqui adoto a perspectiva de que as principais mudanças no desenho institucional foram diretamente tomadas pelos membros do governo responsáveis pela organização do OP, com alterações pontuais que contaram com a participação dos representantes da população no COP. O desenho institucional oferece os limites em que se dá

---

<sup>62</sup> Entrevista com Fernanda Nascimento realizada em 07/12/2015.

a participação e eleição de demandas, o que está de acordo com uma das premissas da abordagem neoinstitucionalista que compreende que as ações dos atores sociais estão circunscritas às regras do ambiente político no qual estão inseridos (PETERS, 1999). Ao mesmo tempo, as alterações nos resultados do OP operam no sentido inverso, alterando as impressões da gestão e as regras do desenho institucional.

Este capítulo é dividido em três partes. Na primeira, falo sobre os desenhos institucionais do OP em cada gestão. No segundo, tento analisar o perfil e número dos participantes que acorreram às assembleias e ao COP, porém, essa análise está incompleta devido à dificuldade em obter informações de perfil. Por último, analiso as demandas aprovadas também em número e perfil em busca de padrões.

#### **4.1 Desenho Institucional**

Existem três desenhos do OP Fortaleza com diferenças razoáveis entre si. Cada um corresponde a uma gestão. Abaixo tentei resumir como funciona o ciclo de deliberação em cada um deles.

*Desenho 2005-2008 (Luizianne Lins 1).* O processo de definição e aprovação das demandas acontece em um ciclo anual. A partir de 2009, estabeleceu-se que, em ano de PPA, não há ciclo do OP (anos de 2009 e 2013), objetivando harmonizar as decisões anuais do OP com o planejamento quaternário. Vale ressaltar que, como de praxe em todos os OPs brasileiros, o conjunto de demandas aprovados no OP é incluído na LOA e deve passar pelo crivo da Câmara Municipal.

O ciclo foi dividido de modo a atingir três tipos de público. O primeiro é o territorial. A cidade foi dividida em regiões, chamadas Áreas da Participação (APs) e cada uma recebia etapas do ciclo, com o intuito de agregar pessoas com interesses e propostas semelhantes de acordo com suas necessidades urbanas. O segundo estava voltado para segmentos sociais considerados sub-representados na política (mulheres, negros, LGBTT, juventude, idosos e pessoas com deficiência). O terceiro partia de uma ramificação do segundo e se volta para crianças e adolescentes, adotando uma metodologia pedagógica própria de acompanhamento dos participantes. Os dois últimos tinham como objetivo canalizar demandas que partem dos pontos de vistas sociais específicos desses grupos.

Todos os três segmentos passavam por um mesmo fluxo de deliberação. A primeira parte do ciclo era formada pelas assembleias preparatórias e de mobilização. Tinha

três funções principais: apresentar como funciona o orçamento municipal; explicar o ciclo do OP, convidando os moradores a participar; e prestar contas sobre demandas aprovadas pelo OP na região<sup>63</sup>. Em seguida, ocorriam as assembleias deliberativas, nas quais as pessoas expõem suas demandas, sejam obras ou serviços, e votavam nas prioritárias. Podia-se deliberar sobre propostas de doze eixos temáticos que permanecem até hoje (infraestrutura, educação, saúde, habitação, transporte, esporte e lazer, cultura, segurança, assistência social, direitos humanos, meio ambiente, trabalho e renda). Havia um sistema de escolha parecido com o OP de Porto Alegre. Cada participante votava em três demandas de eixos diferentes e em ordem de importância. Era atribuído um valor para cada posição (do primeiro ao terceiro) e ao final somavam-se os pontos para conhecer as demandas eleitas. O regimento também apontava critérios de prioridades para execução entre os bairros: número de participantes; população; renda. Por essa regra, uma região que fosse pobre, populosa e participasse mais ativamente do OP, receberia mais recurso; no entanto, no meu trabalho de conclusão de curso, não encontrei indícios de que essa previsão tenha sido aplicada (SILVA, 2013). As decisões sobre prioridade de obras, como inclusive esse trabalho irá mostrar, obedeciam a uma mistura de questões políticas (debates no Conselho do OP, por exemplo) e administrativas (fundamentação técnica e logística das secretarias). Nessa etapa, os participantes escolhiam seus delegados, primeiros representantes que tinham como função fiscalizar a execução das demandas e prestar contas à população da região ou ao segmento que o elegeu. Eles eram eleitos na proporção do número de participantes das assembleias. Por sua vez, os delegados elegiam os seus representantes no Conselho do OP (COP). Além dos eleitos no OP, compunham o COP membros da administração indicados pela prefeitura e outros representantes da sociedade civil<sup>64</sup>.

---

<sup>63</sup> “A realização das Assembleias Preparatórias é um processo que dura aproximadamente duas semanas. Ao longo desse período dar-se-ão as assembleias territoriais e de segmentos sociais, que têm um caráter informativo e formativo, focando-se em quatro objetivos principais: 1) repassar à população noções conceituais acerca do orçamento público, 2) discorrer sobre os princípios norteadores do orçamento participativo, 3) explicar a metodologia do evento e 4) prestar contas à população.” (CAMARÃO, 2011, p. 92).

<sup>64</sup> “Ele era composto da seguinte maneira: conselheiros titulares e conselheiros suplentes, eleitos em cada um dos Fóruns Regionais de Delegados do Orçamento Participativo [...] Conselheiros titulares e conselheiros suplentes para representar os seis segmentos sociais (mulheres, população negra, pessoas com deficiência, juventude, idosos e LGBTTT). [...] Compõem ainda o COP doze conselheiros titulares e doze conselheiros suplentes para representar o segmento crianças e adolescentes, eleitos pelos delegados do OP Criança e Adolescente; um conselheiro titular e um conselheiro suplente indicados pelos seguintes Conselhos Municipais existentes na cidade de Fortaleza: criança e adolescente, assistência social, habitação, saúde e trabalho; quatro conselheiros titulares e quatro conselheiros suplentes indicados pelo poder Executivo Municipal, representando a coordenadoria do Orçamento Participativo, com direito a voz, sem direito a voto; um conselheiro titular e um

As demandas do OP eram incluídas na Lei Orçamentária Anual (LOA) e submetidas às modificações da Câmara Municipal. No ano seguinte, os delegados se reuniam mensalmente para acompanhar a evolução das demandas e repassar a informação à comunidade. O COP era a instância mais importante dentro do OP, pois era onde se debatiam as prioridades de execução. Duas situações demonstram isso: [a] os debates levavam em conta uma visão sistêmica do bairro ou região, o que muitas vezes significava colocar uma demanda na segunda ou terceira colocação à frente da vencedora em votos nas assembleias; [b] diálogo direto com os secretários, e com isso a possibilidade de alterar a lista de obras de acordo com as dificuldades técnicas/orçamentárias expostas pelo secretariado. Caso o COP não abrisse mão de uma posição contrária ao secretário, a decisão final cabia à prefeita (informação verbal)<sup>65</sup>.

Figura 5 – Ciclo do OP de 2005 a 2008.



Fonte: PMF/Camarão (2011).

Até a reformulação de regimento em 2010, houve ajustes importantes. A partir de 2007, a prefeitura adota critérios claros para aprovação de demandas. A alteração do regimento prevê que, a cada quinze participantes em assembleia, uma demanda poderá ser aprovada. Antes não havia limite claro, ficando a cargo do COP determinar em última

---

conselheiro suplente indicados pelos demais órgãos da Administração Municipal a serem definidos de acordo com a sua vinculação ao processo do OP, com direito a voz, sem direito a voto.” (ARÃO, 2012, p. 70-71).

<sup>65</sup> Entrevista com Neira Moraes realizada em 18/11/2015.

instância quais as demandas seriam tocadas. Uma das motivações para a ausência de regras era estimular a população a vocalizar suas necessidades reprimidas, argumento repetido em vários discursos pela prefeita. Segundo José Meneleu, antigo Secretário de Planejamento, houve uma tendência “populista” no início que não combinava com as capacidades reais da administração<sup>66</sup>. Os trabalhos consultados chegam às mesmas razões sobre a mudança, convergindo também com entrevistas realizadas por mim com gestores da antiga gestão (SILVA, 2013). Camarão (2011) resume os motivos em três pontos:

a) o reconhecimento de que um voto não tem peso para expressar uma necessidade coletiva; b) o excesso de propostas repetidas e mal elaboradas ou fora da alçada municipal e c) o excesso de demandas encaminhadas às secretarias da administração direta dificultando a agilidade no processo. (CAMARÃO, 2011, p. 94).

O efeito evidente, como se verá adiante, é a redução drástica do número de propostas aprovadas que havia crescido substancialmente até 2007 (ver próxima seção). O número de APs também se alterou ao longo da primeira gestão, acompanhando o ritmo de aumento da participação.

*Desenho 2009-2012 (Luizianne Lins 2)*. Como ficou convencionado, em ano de PPA, não era permitida a realização do ciclo do OP. Isso obedecia não só o interesse de harmonizar os dois instrumentos, mas de evitar a sobrecarga de trabalho da equipe da prefeitura que se encarregava de organizar os dois. Portanto, em 2009, a prefeitura aproveitou para realizar um ciclo especial de prestação de contas e de redefinição de prioridades de obras aprovadas no OP. A principal motivação era o número considerado excessivo de demandas que não puderam ser atendidas plenamente e que geraram descontentamento da população que começava a reclamar da pouca efetividade do OP<sup>67</sup>.

Em 2010, a prefeitura reformula o OP. A partir de então, as assembleias preparatórias e de mobilização permanecem, embora na prática elas tenham diminuído de importância ao longo da primeira gestão (SILVA, 2013). As assembleias deliberativas agora

---

<sup>66</sup> “[...] no primeiro momento de discussão com os Secretários houve uma tendência um tanto quanto populista de aceitar todas as deliberações, todas as demandas da população, o que, de fato, não contribuiu nesse primeiro momento para construir realmente uma discussão democrática. Por quê? Assim como processos tradicionais de alocação de recursos, não é contra as decisões da população, aí você tem uma estrutura mais tecnocrática, simplesmente abraçar todas as demandas sem ter a viabilidade real. Isso era um problema [...]” (SOUTO, 2013, p. 81).

<sup>67</sup> Praticamente todos os trabalhos consultados apontam essa mesma conclusão, o que se encaixa perfeitamente com minhas observações antigas e entrevistas com delegados e conselheiros.

são chamadas de eletivas, mas permanecem com as mesmas funções. A novidade é a introdução das chamadas assembleias decisivas, nas quais os gestores (geralmente secretários e representantes de secretarias) analisam a viabilidade técnica e financeira das propostas aprovadas e retornam aos mesmos territórios que recebem as eletivas para debater a possibilidade de realização. Isso foi motivado pela necessidade de aumentar o peso das decisões técnicas e estatais e reduzir o número de demandas com pouca ou nenhuma viabilidade de execução<sup>68</sup>. Em suma, harmonizar os interesses da população com o planejamento das secretarias. A introdução dessa etapa de diálogo direto foi apresentada ainda como forma de ampliar a participação, já que o debate final com os administradores não ficaria restrito somente ao COP<sup>69</sup>.

Figura 6 – Ciclo do OP de 2010 a 2012.



Fonte: Partido dos Trabalhadores (2012).

<sup>68</sup> O Coordenador do período [Elmano de Freitas] ressalta a necessidade de combinar a deliberação popular com a viabilidade técnica e capacidade de execução da administração: “A Secretaria de Planejamento, ao planejar o Orçamento Público, cruzava estas demandas (do OP) com as demais que já estão comprometidas, e só depois desta articulação sai o que é destinado às demandas do OP [...] porque o governo não consegue abarcar todas as demandas, e também passam por um processo de viabilidade técnica para depois voltar para o Conselho do OP. Então, realizava-se uma devolutiva para os conselheiros, uma lista de demandas demonstrando o que era viável ou não de ser executado das demandas aprovadas nas assembleias.” (SOUTO, 2013, p. 84).

<sup>69</sup> O POVO. Prefeitura muda regras do Orçamento Participativo, 01 maio 2010.

Isso trouxe duas implicações. Houve redução das funções do COP, visto que, por mais que ainda permanecesse no regimento a importância do COP como canal de debate e priorização de demandas, na prática isso já era definido nas assembleias eletivas. O COP, assim como as reuniões de delegados, tornou-se mais um espaço de prestação de contas. O segundo ponto é a crítica substantiva de que, nessas assembleias eletivas, não ocorria uma deliberação conjunta entre participantes e gestores, mas uma decisão *a priori* desses (ARÃO, 2011). Sem um espaço de interlocução bem estruturado como era o COP, os participantes das eletivas basicamente acatavam as propostas dos gestores que se dividiam em: negar totalmente a execução de uma obra por viabilidade técnica incontornável; propor uma alteração na proposta que viabilizasse sua execução; ou, até mesmo, propor uma demanda completamente de acordo com o planejamento das secretarias.

*Desenho 2013-2016 (Roberto Cláudio).* O novo OP se inicia em 2015. A prefeitura trocou nomenclaturas para evitar confusão com as administrações anteriores (informação verbal)<sup>70</sup>. Assim, o Orçamento Participativo (OP) passou a ser Planejamento Participativo (PP), os delegados passaram a se chamar Agentes de Cidadania e Controle Social, e o Conselho do OP (COP) agora é Conselho Municipal de Planejamento Participativo (CMPP). Contudo, tais instâncias conservam, *grosso modo*, as mesmas funções, o que é bastante comum. Aconteceu em João Pessoa, Vitória e Recife, por exemplo, todas elas cidades com governos de partidos que assumiram o legado de administrações petistas. Para facilitar a leitura, continuarei chamando de OP daqui em diante.

O ciclo continua a se dividir em três etapas, as mesmas do último formato de OP. A primeira é a de mobilização da população. Em seguida, as assembleias eletivas, em que a população vota e escolhe suas propostas. Por fim, continuam as assembleias decisivas, nas quais gestores apresentam suas justificativas para acatar, modificar ou negar cada uma das propostas escolhidas pela população.

Agora as principais diferenças. O ciclo é apenas territorial. Não há mais eleição de representantes, nem de demandas para segmentos sociais. A eleição de Agentes de Cidadania e Controle Social não se dá no momento das assembleias correntes do OP, já que existe um evento específico para isso, porque os agentes não são representantes somente do OP<sup>71</sup>. De

---

<sup>70</sup> Entrevista com Sildácio Matos realizada em 25/06/2015.

<sup>71</sup> O atual coordenador da CEPS (Comissão Especial de Participação Social) repetiu várias vezes que eles “seriam os olhos e ouvidos” da administração pública (assembleia de mobilização, 13 de Abril de 2015).

um modo geral, eles servem de ponte entre os moradores dos respectivos bairros e a prefeitura. Algumas atividades tímidas foram realizadas entre 2015 e 2016 com os agentes; basicamente eram reuniões nos bairros nas quais vários funcionários da prefeitura apresentavam problemas comuns que necessitavam do apoio da população, como a coleta de lixo e a eliminação de mosquitos da dengue. Junto a isso, ainda há encontros mensais em que se debate o orçamento municipal e o andamento das obras do OP.

A cidade foi dividida em 32 territórios (os mesmos das Áreas da Participação). Cada território tem o direito de eleger um agente a cada 5.000 habitantes, totalizando 490 representantes pela cidade. O Conselho é eleito pelos agentes na proporção de um para cada território, somando 32 conselheiros ao todo, os quais se somam a 26 representantes escolhidos pela prefeitura para compor os 58 membros do CMPP.

Outra importante diferença reside no uso de ferramentas eletrônicas e digitais. Os agentes não se apresentam diretamente à população, visto que eles devem registrar sua candidatura no *site* da coordenadoria ou então se apresentar a um núcleo das Regionais. Existe um dia específico para votação física em cada uma das seis Regionais (ao todo foram seis dias de votação), muito semelhante a um processo eleitoral tradicional. Não há cerimônia de apresentação dos candidatos e compete a cada um fazer sua campanha, seja em momento anterior ou durante o evento (boca de urna, uso de adesivos, *bottons* etc.). O mesmo se dá com as propostas de obras ou serviços: elas devem ser previamente cadastradas pela internet ou em órgão da prefeitura antes de serem apresentadas nas assembleias. Segundo o coordenador da CEPS, isso evita a elaboração da proposta no momento conturbado da assembleia, uma “bagunça” (entrevista com João Arruda, coordenador da CEPS, dia 30 de Junho de 2015)<sup>72</sup>.

Existe uma preocupação muito maior com a lisura do processo decisório. Atualmente, só pode se candidatar quem tiver acima de 18 anos e podem votar pessoas acima de 16 anos. Para se candidatar, é necessário apresentar documento de identidade, CPF, título de eleitor e comprovante de endereço. Estão impedidos de se candidatar funcionários públicos

---

<sup>72</sup> “Antigamente, era um processo artesanal, onde no dia da eleição as pessoas cadastravam as suas propostas, apresentavam e elegiam. Era um processo arcaico e demorado”, afirmou o coordenador do Planejamento Participativo Sildácio Matos, que falou das mudanças que ocorreram no processo, como o cadastro prévio e informatizado das demandas e dos Agentes de Cidadania e Controle Social.” FORTALEZA. Ciclo de Planejamento Participativo é apresentado aos vereadores, 05 maio 2015. Disponível em: <<http://www.fortaleza.ce.gov.br/ceps/noticias/noticias/ciclo-de-planejamento-participativo-e-apresentado-aos-veredores>>. Acesso em: 15 ago. 2015.

ou servidores com cargos comissionados. Qualquer um pode votar, desde que apresente identidade, CPF e comprovante de endereço. Para cadastrar demandas, é preciso ter mais de 16 anos. O sistema também limita a apresentação de no máximo três demandas por pessoa. Tais procedimentos tem por finalidade impedir que uma pessoa vote mais de uma vez, assim como impedir que candidatos e eleitores atuem em territórios que não os de sua residência. A votação acontece em uma espécie de urna eletrônica improvisada em *notebooks*, pois esse recurso aponta se houver algum caso de fraude<sup>73</sup>.

Essa dinâmica destoa do OP das gestões PT. O limite de idade correspondia apenas às deliberações sobre o território. O ciclo do OPCA (Criança e Adolescente) contemplava menores de 16 anos. Nas assembleias deliberativas, não havia controle da população por território, nem do número de propostas apresentadas, bastava apresentar um documento de identificação, apresentar quantas propostas quisesse e votar. Além disso, uma pessoa poderia votar em assembleias de territórios diferentes de onde reside. O processo eleitoral era manual: votava-se em cédulas de papel, submetidas a uma urna física. A elaboração das demandas também era feito durante a própria assembleia, e funcionários da equipe do OP ajudavam os participantes a “refinar” suas propostas que eram submetidas à votação em seguida.

Tudo isso remonta a diferenças importantes no que tange ao OP como instrumento de mobilização. Nas administrações petistas, ele era visto em duas faces: por um lado movimentalista, interessado em agregar o maior número de pessoas de diferentes matizes. Essa é a versão do OP como espaço de vocalização de demandas<sup>74</sup>. A segunda face é a do OP como espaço propriamente deliberativo, no sentido comum da expressão. Nesse sentido, existiam as regras que estipulavam as capacidades de decisão que cada grupo possuía. No atual formato do OP, há preponderância da segunda face sobre a primeira. O fim das assembleias de segmentos sociais (entre os quais se incluem crianças e adolescentes) se justificou pelo fato da prefeitura possuir outros canais de interação com esses grupos, tais como os conselhos de políticas públicas e as coordenadorias especiais (informação verbal)<sup>75</sup>

---

<sup>73</sup> Durante a entrevista com o coordenador da CEPS, ele me apresentou uma lista com CPFs que votaram mais de uma vez. Esses votos foram anulados. (Entrevista com João Arruda, realizada em 30/06/2015).

<sup>74</sup> Por inúmeras vezes, quando fazia pesquisa de campo, os funcionários do OP me convidavam ostensivamente a participar das assembleias para “ajudar na luta”. Participar do OP era como se somar à mobilização dos demais, não se contrapor a outras pessoas. Votei em uma das assembleias, mesmo estando longe do bairro em que moro (SILVA, 2013).

<sup>75</sup> Entrevista com Sildácio Matos realizada em 25/06/2015.

(mulheres, juventude, LGBTT etc.). Nesse aspecto, o OP se exime das políticas inclusivas e se volta somente para a eleição territorial de propostas. A documentação exigida procura fixar votantes e representantes em seus respectivos territórios, alcançando um padrão que é próprio das eleições tradicionais. A ênfase está em garantir a isonomia das escolhas.

Mais do que isso, há elementos que indicam a diminuição de aspectos dialógicos do OP. As demandas e nomes de Agentes de Cidadania são registrados antes das assembleias. Não há espaço de apresentação de ideias e diálogo como havia antes. O uso do meio eletrônico é estimulado pela celeridade e segurança, embora dificulte o encontro face a face. Ao mesmo tempo, as assembleias decisivas (chamadas de devolutivas) ainda não são espaços de debates, apenas de retorno da posição da prefeitura. Além disso, essas assembleias são na verdade reuniões realizadas a portas fechadas com a presença apenas dos Agentes de Cidadania, em relação aos quais o Conselho do OP viu sua importância diminuída. Além da representação quase que meio a meio entre sociedade civil e governo, ele funciona como órgão consultivo (informação verbal)<sup>76</sup>. Os encontros são pouco frequentes (registrei apenas dois entre 2015 e 2016)<sup>77</sup> comparados aos de Agentes de Cidadania (um encontro mensal em cada uma das seis regionais). A tabela abaixo resume as diferenças nos três formatos.

Tabela 6 – Resumo das mudanças no desenho institucional.

<b>Gestão</b>	Luizianne Lins 1 2005-2008	Luizianne Lins 2 2009-2012	Roberto Cláudio 2013-2016
<b>Etapas do ciclo</b>	Três. A primeira é mobilizadora e preparatória. A segunda é de assembleias deliberativas. A terceira é reservada ao COP.	Três. A primeira é mobilizadora e preparatória. A segunda é de assembleias deliberativas. A terceira é uma resposta dos gestores.	Três. A primeira é mobilizadora e preparatória. A segunda é de assembleias deliberativas. A terceira é uma resposta dos gestores.

<sup>76</sup> Entrevista com João Arruda realizada em 30/06/2015.

<sup>77</sup> Não tive acesso às reuniões do CMPP, nem de algumas atividades dos Agentes de Cidadania que foram fechadas ao público pela coordenadoria. Obtive algumas informações por meio das entrevistas ou de notícias publicadas no *site* da coordenadoria.

<b>Tipos de representação</b>	Duas. Por delegados e conselheiros.	Duas. Por delegados e conselheiros.	Duas. Por delegados e conselheiros.
<b>Composição do COP</b>	Formado por membros da sociedade civil e gestores indicados pela prefeitura. Gestores sem direito a voto.	Formado por membros da sociedade civil e gestores indicados pela prefeitura. Gestores sem direito a voto.	Formado por membros da sociedade civil e gestores indicados pela prefeitura. Gestores com direito a voto.
<b>Ciclo Temático</b>	Sim, voltado para sete segmentos sociais específicos (mulheres, negros, LGBTT, juventude, criança e adolescente, idosos e pessoas com deficiência).	Sim, voltado para sete segmentos sociais específicos (mulheres, negros, LGBTT, juventude, criança e adolescente, idosos e pessoas com deficiência).	Não, permanecem apenas as assembleias territoriais.
<b>Ferramentas digitais</b>	- Portal próprio; - Sistema para acompanhar execução das demandas (Sisop).	- Portal próprio; - Sistema para acompanhar execução das demandas (Sisop).	- Portal próprio; - Sistema para cadastro de candidatos à representação; - Sistema para cadastro de demandas.
<b>Tipo de Demandas</b>	Duas. Obras e serviços.	Duas. Obras e serviços.	Duas. Obras e serviços.

Fonte: Elaborado pelo autor (2016).

Outra importante mudança no desenho do OP está nos números de assembleias. Obviamente, a variação do número de assembleias responde por grande parte da variação do número de participantes, o que será demonstrado na próxima seção que trata da participação.

A seguir se observa uma tabela com o número de assembleias deliberativas, as quais são as únicas que podem ser comparadas, já que é o único tipo de assembleia que

permanece nos três formatos de OP analisados. O número de assembleias preparatórias/mobilização e decisivas variam bastante de um ano a outro<sup>78</sup>.

Tabela 7 – Evolução das Áreas de Participação por ano.

<b>Ano</b>	2005	2006	2007	2008	2010	2011	2012	2014	2015	2016
<b>Assembleias</b>										
<b>Deliberativas</b>	14	40	51	51	29	29	27	6	6	6

Fonte: PMF (adaptado) (2016).

Observa-se um amplo crescimento de 2005 até 2009, quando o número de assembleias aumentou de 14 para 51. Isso corresponde a uma intensificação da mobilização e o aumento efetivo do número de participantes (ver seção sobre participação). Com a alteração de regimento em 2010, o número chega a 27, apenas superior ao primeiro ano de OP. A nova gestão realiza apenas seis assembleias<sup>79</sup> por ciclo a partir de 2014, bastante inferior a todos os anos anteriores.

Isso demonstra que a organização do OP petista pautava-se por uma intensa capacidade de mobilização que foi diminuindo conforme os custos de organização tornaram-se altos demais. O novo OP, por sua vez, tem um tamanho bem menor do que o anterior. Considero que isso se explica, em parte, pela preocupação com a lisura do processo e com a utilização de meios eletrônicos que seriam inviáveis em uma escala como a anterior, por outro lado e principalmente, pelo baixo prestígio do OP dentro do governo. A pouca musculatura da coordenadoria de participação – com recursos menores do que a gestão anterior – transformam o OP em uma política de alcance muito reduzido, muito embora os pontos centrais do ciclo do OP permaneçam os mesmos.

<sup>78</sup> A cidade foi dividida nas chamadas “Áreas da Participação” (AP), de acordo com critérios socioeconômicos. Cada AP receberia uma assembleia territorial em cada uma das rodadas – preparação/mobilização; deliberativas; decisiva. Na prática, a partir de 2006, a organização de APs e assembleias obedeciam ao poder discricionário da equipe que coordenava o OP, levando em consideração “condições de acessibilidade, necessidade da população e poder de articulação política de certas lideranças – e a capacidade de apoio técnico de cada regional para o atendimento à população.” (CAMARÃO, 2011, p. 88).

<sup>79</sup> Uma assembleia por cada uma das seis áreas Regionais.

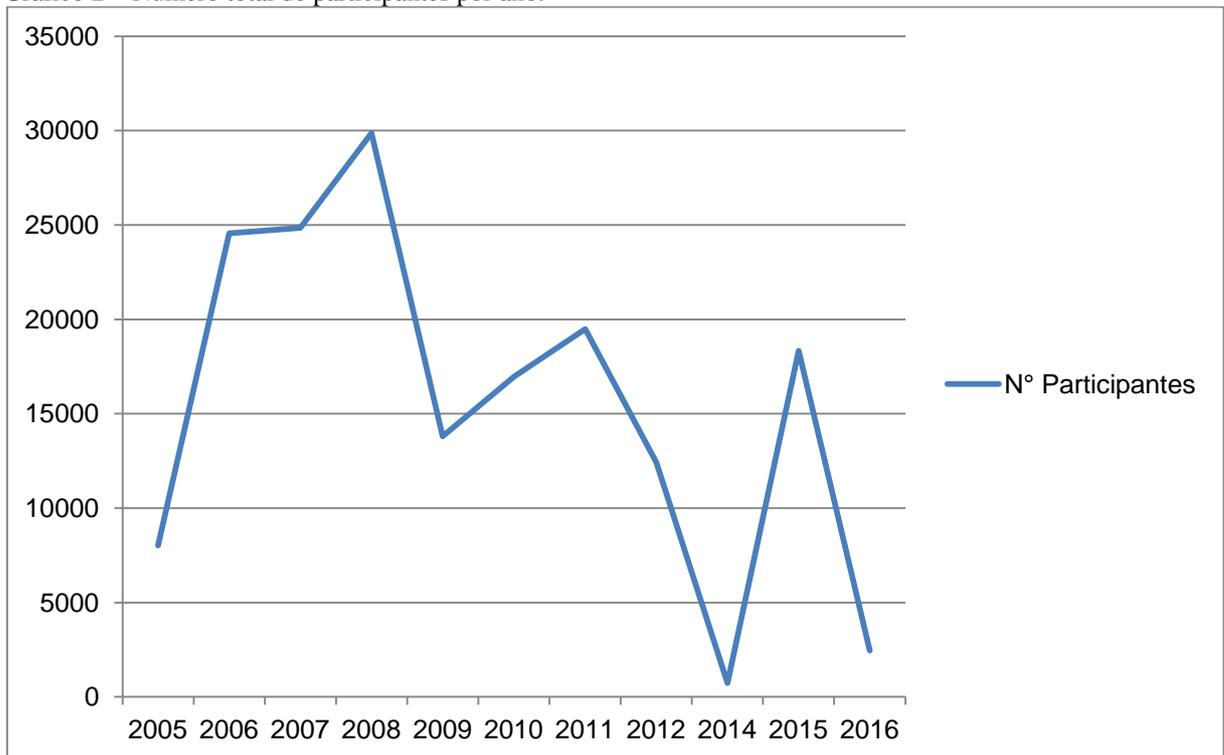
## 4.2 Participação

Há duas maneiras de se analisar a participação: uma é feita pelo cálculo do número de participantes; a outra se refere ao perfil dos que participam, a qual seria realizada por meio de uma amostra de conselheiros nos três períodos analisados, comparando-se o perfil socioeconômico e político (nível de envolvimento com associações, movimentos ou partidos). A pergunta era que tipo de público é mobilizado a participar. Infelizmente não tive acesso à atual formação do Conselho do OP. Ainda, mesmo que quisesse comparar apenas o conselho nos dois primeiros governos, teria dificuldades, pois faltam dados com qualidades sobre o perfil dos conselheiros nessas duas gestões.

O principal fator que induz à participação é o desenho institucional, que, como vimos anteriormente, representa a visão de OP da gestão. O número de participantes da primeira gestão é bem elevado em função do número alto de assembleias realizadas. Somam-se às assembleias territoriais as de cinco segmentos (mulheres, população negra, juventude, idosos, pessoas com deficiência) e de crianças e adolescentes. No segundo governo, diminui o ímpeto mobilizador, juntamente com as áreas da participação e o número de assembleias realizadas. A terceira gestão realiza apenas seis assembleias, uma por regional da cidade, reduzindo bastante o número de participantes.

O gráfico seguinte apresenta os números gerais de participantes. O pico é 2008, possivelmente acompanhando a maior propaganda e mobilização da prefeitura revelada tanto por funcionários quanto por delegados e conselheiros (SILVA, 2013). O número de participantes entre 2006, 2007 e 2008 representam cerca de 46% do total.

Gráfico 2 – Número total de participantes por ano.



Fonte: PMF (adaptado) (2016).

Entre 2007 e 2010, as assembleias do OPCA (OP Criança e Adolescente) inflaram os números totais. Esse ciclo funcionou em separado, com metodologia específica voltada para o segmento de faixa etária entre 6 e 17 anos. Em 2007, a participação no OPCA representou cerca de 30% do total; em 2008, 47%; em 2009, 45%; em 2010, 35%. O número é bastante elevado principalmente por um ciclo específico dentro do OPCA, o OPCA Escolar, que era um ciclo do OP voltado especificamente para a deliberação sobre o orçamento da educação, sobretudo as relativas às próprias escolas. Junto com ele corriam o ciclo do OPCA territorial (agrupando os participantes pela divisão territorial da cidade, assim como nas assembleias territoriais) e o ciclo em colaboração com a Funci (Fundação da Criança e do Adolescente, vinculada à Secretaria de Direitos Humanos). O número de participantes era elevado porque a programação era realizada na própria escola, reunindo as crianças no período das aulas. Nos anos de 2007 e 2008, o OPCA Escolar representou 75% do OPCA total, e em 2009, 85%.

Há uma queda brusca em 2009. A partir daí a participação não passará de 20 mil por ano, o que, por um lado, relaciona-se com o redesenho do OP que mobiliza menos; por outro, contribui o desgaste do OP junto à população, que reclama da baixa taxa de execução das demandas (ARÃO, 2010; GADELHA, 2010; PESSOA, 2010; MARQUES, 2011; CAMARÃO, 2011).

A terceira gestão indica um padrão semelhante, porém com números díspares. Em 2014, as assembleias foram realizadas a toque de caixa, em um momento de troca de comando da coordenadoria e pressa em enviar as demandas à LOA. Por isso, o número fica abaixo de mil participantes. Em 2015 o número se eleva a um patamar semelhante ao dos anos petistas. No entanto, 71% desse número se referem às pessoas que votaram nos Agentes de Cidadania, o que significa que apenas 12% são de pessoas que compareceram às assembleias deliberativas para eleger demandas. Nos anos petistas, essa relação é de 52%, em média, para a primeira gestão e de 30% para a segunda.

O gráfico e a tabela a seguir apresentam esses números. Essa comparação é relativamente mais justa, porque as assembleias deliberativas territoriais são as únicas constantes nos três formatos de OP, pelo que apurei.

Gráfico 3 – Número de participantes das assembleias deliberativas por ano.



Fonte: PMF (adaptado) (2016).

Tabela 8 – Comparação entre o número de participantes das assembleias deliberativas e o total por ano.

Ano	Deliberativas	Geral/Total	% Deliberativas em relação ao Geral
2005	6564	8020	82%
2006	12128	24563	50%

2007	10423	24851	42%
2008	9434	29862	32%
2010	6435	16974	37%
2011	4417	19482	23%
2012	3701	12410	30%
2014	740	740	100%
2015	2148	18335	12%
2016	2453	2453	100%
<b>Total</b>	<b>62503</b>	<b>171493</b>	<b>36%</b>

Fonte: PMF (adaptado) (2016).

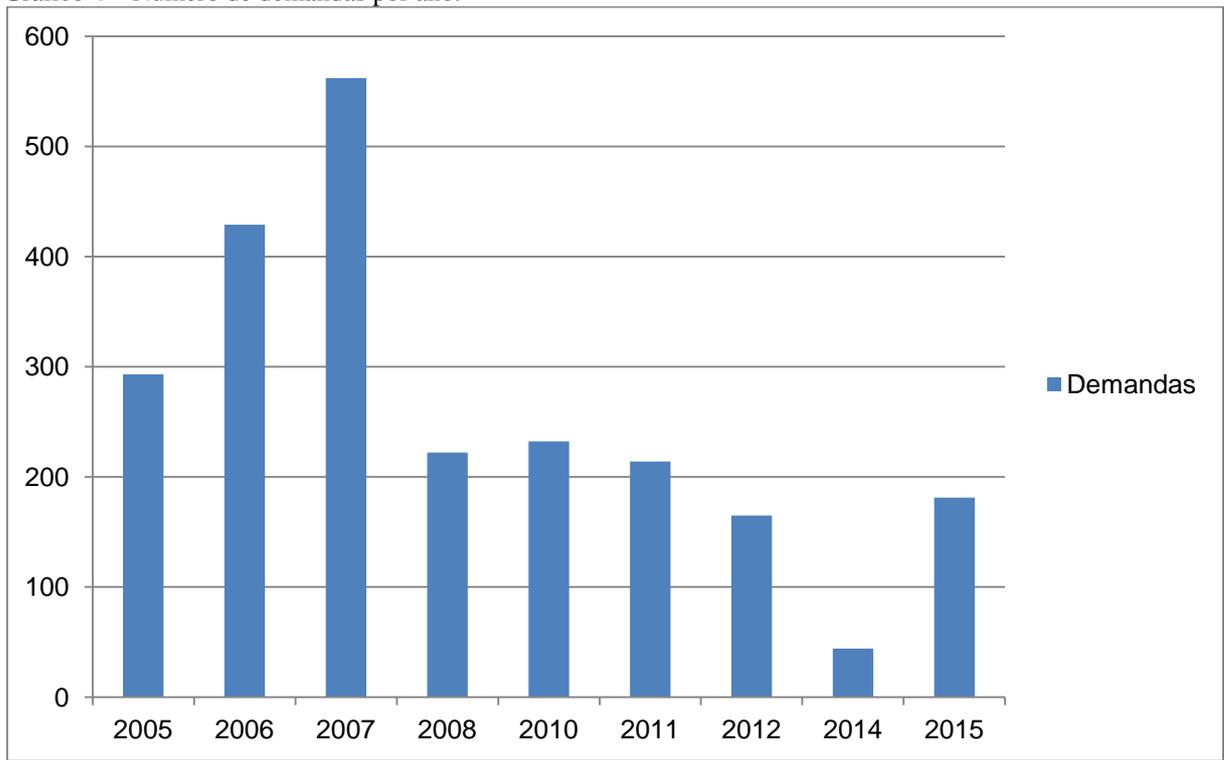
É interessante que haja um padrão de decrescimento quase que constante entre 2006 e 2014, com elevação nos dois últimos anos. Provavelmente um sinal do desgaste da política diante de dois fatores. Primeiro, a desconfiança da população diante da efetividade da prefeitura em executar as demandas; mais claramente, a ideia de que o OP não funciona da maneira como se imaginava. Segundo, a diminuição progressiva de prestígio do OP dentro do projeto de governo, cuja consequência é a diminuição de assembleias territoriais.

### 4.3 Demandas

Essa seção trata especificamente da distribuição de demandas aprovadas, sem avaliar seus problemas de execução, que serão analisados no próximo capítulo. O volume de demandas aprovado é determinado pela quantidade de participantes que votam nas assembleias e é uma variação direta do caráter mobilizador do OP. Em parte, isso pode se dar pelo desenho institucional, que delimita a participação; por outro se dá por incentivos externos, difíceis de serem analisados a contento, como a capacidade de mobilização em uma determinada área ou o interesse das pessoas em participarem. Qual a diferença no volume de obras aprovadas no OP nas três gestões e o que explica isso? Ao mesmo tempo surge uma curiosidade em saber que tipo de obra é aprovada, considerando os doze eixos temáticos (saúde, educação, infraestrutura etc.) e a disposição de obras e serviços.

Primeiramente vejamos a quantidade de demandas. No intervalo entre 2005 e 2016 (excetuando-se 2009 e 2013), foram aprovadas 2495 demandas, distribuídas como mostra o gráfico abaixo.

Gráfico 4 – Número de demandas por ano.



Fonte: PMF (adaptado) (2016).

Nota-se um aumento acentuado de demandas (2006 e 2007) e uma queda brusca em 2008. Chama atenção para o grande número de demandas entre 2006 e 2007 (cerca de 46% do total), que tem a ver com o forte processo de mobilização nesse período, como demonstra o gráfico com o número de participantes das assembleias deliberativas<sup>80</sup>. Em 2008, há um descompasso provocado pela introdução da regra que determina um número mínimo de pessoas para aprovação de uma demanda. Como vimos, com essa determinação, a prefeitura pretendia tornar as decisões mais coletivas e evitar sobrecarregar a máquina pública.

Pouco mais de 72% das demandas se referem a cinco eixos temáticos<sup>81</sup>. São eles: saúde; educação; infraestrutura; trabalho, renda e desenvolvimento econômico; e habitação. Esse número é consistente nos três governos analisados.

<sup>80</sup> A análise dessa correspondência não pode ser exata porque, ao longo do tempo, a prefeitura “limpa” o registro de algumas demandas consideradas problemáticas: demandas repetidas (geralmente porque os participantes inconformados com o atraso pedem novamente a mesma obra em anos posteriores afim de cobrar a prefeitura); ou porque a total dificuldade técnica impede sua execução e a demanda é excluída do cadastro. Como a maior parte da lista de demandas que utilizei provém de uma planilha utilizada pela prefeitura para o acompanhamento da execução, e obtive a versão adiantada de 2012, é impossível determinar quantos registros foram excluídos ao longo desse tempo. Construí a lista de demandas da nova gestão consultando notícias do próprio site da coordenadoria.

<sup>81</sup> Cada eixo corresponde a uma secretaria responsável (SMS – Secretaria Municipal de Saúde; SME – Secretaria

Tabela 9 – Distribuição das demandas das cinco principais secretarias por governo.

<b>Gestão</b>	<b>Demandas das cinco principais Secretarias (SME, SMS, SEINF, SDE/SETRA, Habitafor)</b>	<b>Total</b>	<b>%</b>
2005 - 2008	1024	1506	68%
2010 - 2012	486	611	79,54%
2014 - 2016	279	378	73,80%
<b>2005 - 2016</b>	<b>1789</b>	<b>2495</b>	<b>71,70%</b>

Fonte: PMF/LOA (adaptado) (2016).

Tabela 10 – Divisão de demandas entre as principais Secretarias.

<b>Secretaria</b>	<b>Nº Demandas</b>	<b>% do Total</b>
SME	436	18%
SMS	332	13%
SDE	338	14%
SEINF	529	21%
Habitafor	154	6%
Total	1789	72%
<b>Total OP</b>	<b>2495</b>	<b>100%</b>

Fonte: PMF/LOA (adaptado) (2016).

Esse grupo de seis secretarias compõe a base do trabalho, seja por sua relevância numérica, peso financeiro ou relevância estratégica dentro da gestão. A Habitafor, embora com número bem abaixo de demandas, entra pela importância que adquire dentro da gestão, o que será devidamente demonstrado no próximo capítulo. A escolha dos cinco eixos também simplifica a análise, pela dificuldade de comparar doze secretarias.

A relevância desses temas pelo OP Fortaleza – dentre elas o destaque às obras de infraestrutura urbana – segue um padrão reconhecido em outras experiências, como em Porto Alegre (SOUZA; GENRO, 2001), Recife (MELO, 2008; SILVA, 2003) e Belo Horizonte (OLIVEIRA, 2014). A novidade talvez seja o peso maior de saúde e educação, bem como as

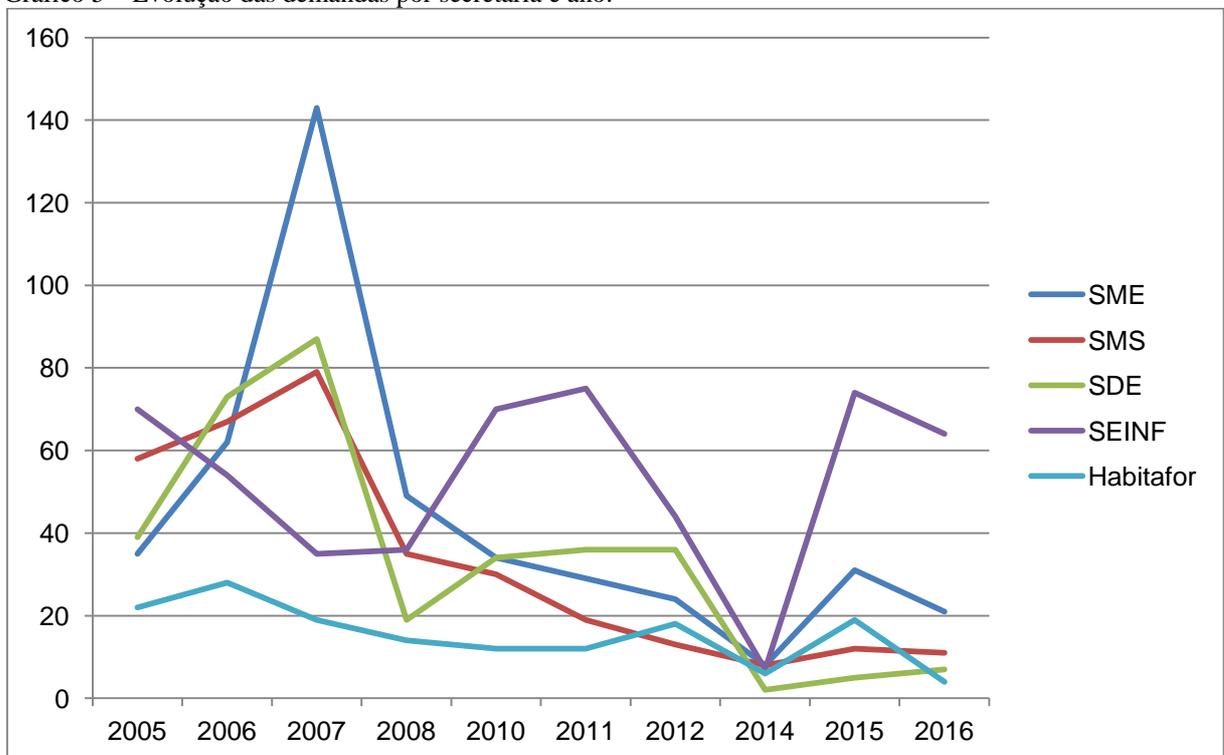
---

Municipal de Educação; SEINF – Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Infraestrutura; SDE – Secretaria de Desenvolvimento Econômico/ SETRA – Secretaria do Trabalho, Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Habitafor – Fundação de Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza.

demandas de serviço que puxam as demandas de desenvolvimento econômico pra cima. Tudo isso se encontra na raiz do OP. Seu formato pressupõe – em grande medida – a participação de indivíduos que se unem pelo pertencimento a um território ou, na linguagem nativa, bairro ou comunidade, normalmente aqueles mais carentes de serviços públicos e infraestrutura urbana. É bastante comum, portanto, que o principal interesse seja a melhoria da estrutura urbana (habitação, iluminação pública, abertura e pavimentação de vias etc.) e o provimento de serviços considerados essenciais (saúde e educação, com acréscimo agora de políticas de geração de trabalho e renda).

O gráfico 5 demonstra a evolução das demandas por secretaria por ano.

Gráfico 5 – Evolução das demandas por secretaria e ano.



Fonte: PMF (adaptado) (2016).

Há um pico de demandas da SME em 2007 que destoa das demais secretarias, pois esse foi um ano de forte participação do OPCA Escolar, que deliberava especificamente sobre demandas de educação. Só pra se ter uma ideia, 58% das demandas de educação desse ano foram do OPCA. As demandas de saúde e educação apresentam um padrão semelhante, ascensão em 2007 com queda persistente até o fim do governo Luizianne. Uma forte razão é o alto custo das demandas dessas duas áreas, que foram inundadas com pedidos de construção de creches, escolas e postos de saúde. Pressionada pelas dificuldades técnicas e financeiras na construção dessas obras, a prefeitura indicava aos participantes que pedissem mais serviços e

menos obras físicas<sup>82</sup>. Essa determinação também atingiu as moradias populares, já que a prefeitura considerava impossível a conclusão de obras nesse ritmo e lançou a determinação para que seus coordenadores passassem a mensagem nas assembleias. Em cada uma das assembleias deliberativas, os membros da coordenação informavam que pedidos de construção de escolas, creches e moradias não seriam executados, pois a prioridade era concluir o que havia sido estabelecido antes. Por isso, no segundo governo, as demandas de trabalho e renda aparecem em segundo lugar. Geralmente tratam de cursos de qualificação profissional ou iniciativas de apoio ao comércio popular (artesanato ou microempresas). Além de serem mais baratas, não encontram grandes dificuldades técnicas para sua execução como as obras físicas.

As demandas de infraestrutura se destacam na segunda gestão, fato curioso, já que se esperava maior proeminência desde o início. No terceiro governo, elas representam praticamente a soma das demais, o que não é de se admirar, pois existe um esforço da prefeitura em destacar as obras de melhorias urbanas. Vai nesse sentido o cadastro de demandas espontâneas, um painel eletrônico no *site* da coordenadoria que cadastra pedidos correntes, como limpeza urbana, reparos na iluminação pública, poda ou derrubada de árvores, correções no asfalto etc. Ao mesmo tempo, construções de praças de lazer, melhoria em áreas verdes, por exemplo, que estavam a cargo de secretarias de esporte e lazer e meio ambiente, respectivamente, passam a ficar a cargo da Secretaria de Infraestrutura, a qual, por sua vez, repassa a maior parte para as administrações Regionais. Esse aspecto será visto no próximo capítulo.

A distribuição de demandas por tipo ao longo desses anos evidencia aspectos marcantes da “alma” do OP, com destaque para obras de infraestrutura e investimentos em saúde e educação, mas inseridas em um processo de ajuste estimulado pela prefeitura. O estabelecimento desse diálogo era considerado necessário para evitar a sobrecarga de demandas com pouca ou nenhuma viabilidade.

Outra forma de testar a adequação das demandas ao desenho institucional é comparar as suas distribuições de acordo com as Secretarias Regionais. É um exercício

---

<sup>82</sup> Existem dois tipos de demandas, obras ou serviços. O segundo tipo costuma ser mais barato, ou, na verdade, não implica necessariamente em novos investimentos, mas em um remanejamento de uma rubrica do orçamento que já estava prevista. Essas implicações serão detalhadas no próximo capítulo.

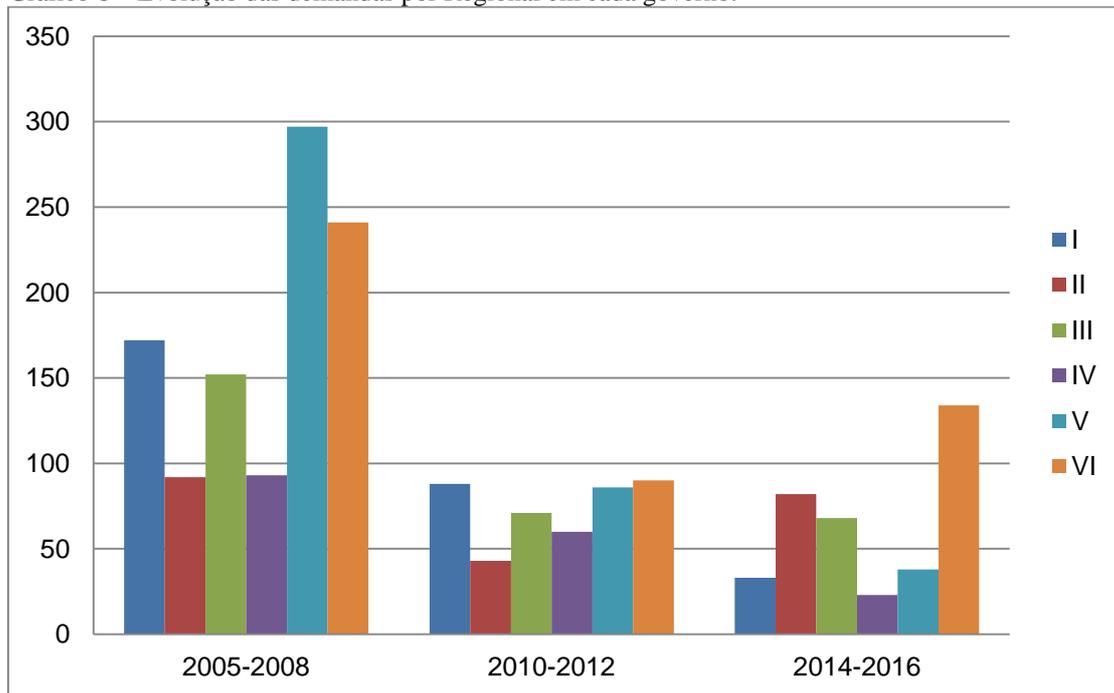
interessante, já que as Regionais se diferenciam entre si por critérios socioeconômicos que espelham a desigualdade da cidade.

Um dos princípios do OP, consagrados pela experiência de Porto Alegre, é sua capacidade redistributiva, visto que regiões mais pobres e com menor infraestrutura urbana devem receber mais recursos. A governabilidade urbana das grandes cidades é marcada, ao contrário, por uma acumulação de recursos em áreas já desenvolvidas. A história de Fortaleza é exemplar nesse sentido, visto que sua região mais rica, a área que corresponde à Regional II, recebe mais investimentos públicos para a manutenção e ampliação da estrutura de mobilidade urbana, serviços e turismo. No extremo oposto, a Regional V, que apresenta os piores índices de condições de vida, fica por último também no quesito investimento municipal.

Marquetti (2003) aponta que o OP conseguiu provocar a reinversão dos investimentos públicos a favor de áreas mais pobres. Os mecanismos propulsores estão contidos no desenho institucional por meio de duas regras básicas: 1) priorizam-se as reuniões em áreas mais pobres, no qual a participação mais elevada dessas populações favorecem a aprovação de mais demandas nesse territórios; b) prioriza-se a execução de obras em áreas mais carentes. Esse princípio está contido no regramento que hierarquiza as demandas de acordo com três critérios: população; participação; e renda média. Áreas mais populosas, que mais participam e com menor renda média, têm suas demandas priorizadas na hora da execução. Fortaleza adotou esse princípio, embora não tenha indícios de que ele tenha sido obedecido, como já mencionei na seção sobre desenho institucional. De qualquer modo, a comparação da distribuição de recursos se dará no próximo capítulo sobre secretarias. Agora me refiro especificamente à distribuição de demandas.

Abaixo se encontra o número de demandas por Regional de acordo com cada governo. T1 representa o governo Luizianne Lins 1 (2005-2008); T2, Luizianne Lins 2 (2009-2012); e T3, Roberto Cláudio (2013-2016).

Gráfico 6 – Evolução das demandas por Regional em cada governo.



Fonte: PMF (adaptado) (2016).

Nos dois governos Luizianne, as duas Regionais mais pobres (V e VI) e populosas aprovam mais demandas, ao contrário da Regional mais rica (II), embora populosa, que aprova demandas em menor quantidade. No governo Roberto Cláudio, esse padrão muda. A Regional VI continua em primeiro, mas a Regional II ultrapassa a V em pelo menos duas vezes o número de demandas aprovadas na segunda posição.

Relacionei o número de demandas com duas variáveis independentes, população e IDH. A população representa a participação, na falta desses dados por Regional em cada ano. O IDH é um índice grosseiro das condições de vida e foi elaborado por uma média do IDH por bairros. A tabela a seguir apresenta esses valores.

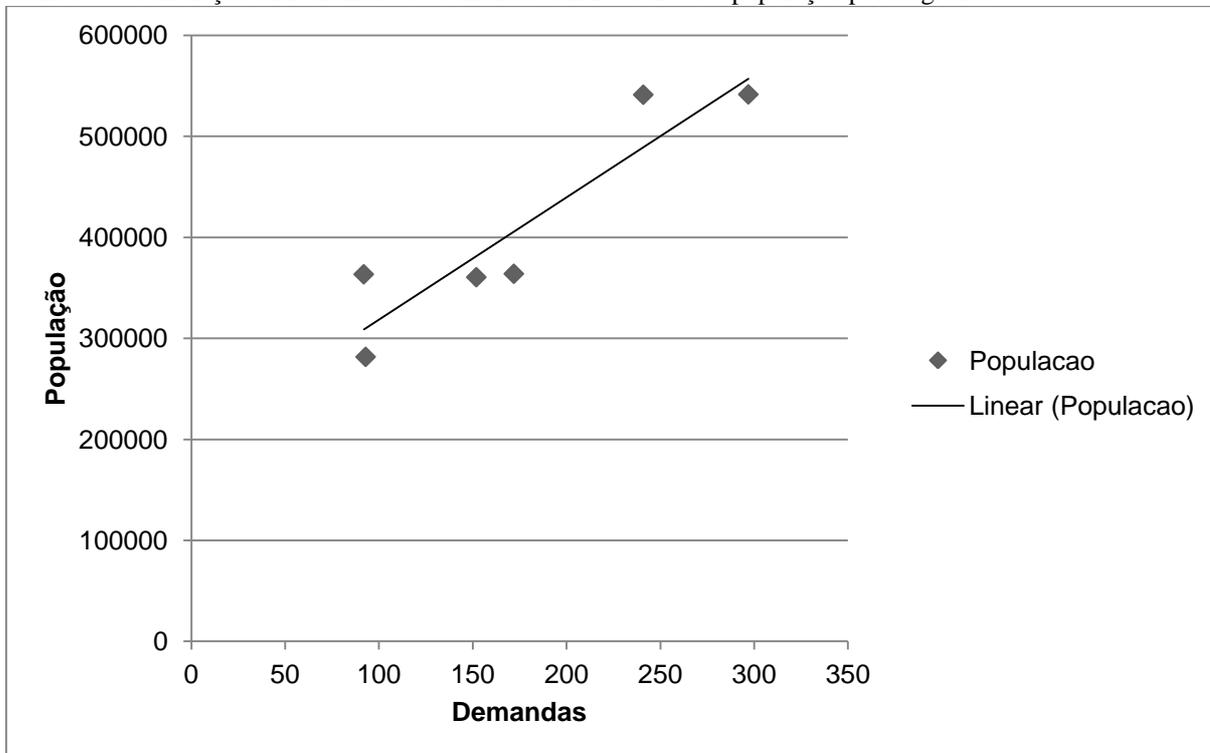
Tabela 11 – Comparação entre o número de demandas por Regional e indicadores sociais (população e IDH).

SER	Demandas 2005-2008	Demandas 2009-2012	Demandas 2013-2016	População	IDH
SER I	172	88	33	363912	0,3434
SER II	92	43	82	363406	0,5833
SER III	152	71	68	360551	0,3675
SER IV	93	60	23	281645	0,4308
SER V	297	86	38	541511	0,2489
SER VI	241	90	134	541160	0,3008

Fonte: PMF (adaptado) (2016).

Elaborei seis gráficos de dispersão cruzando as demandas nos três períodos (T1, T2, T3) com as duas variáveis independentes mencionadas (população e IDH)<sup>83</sup>.

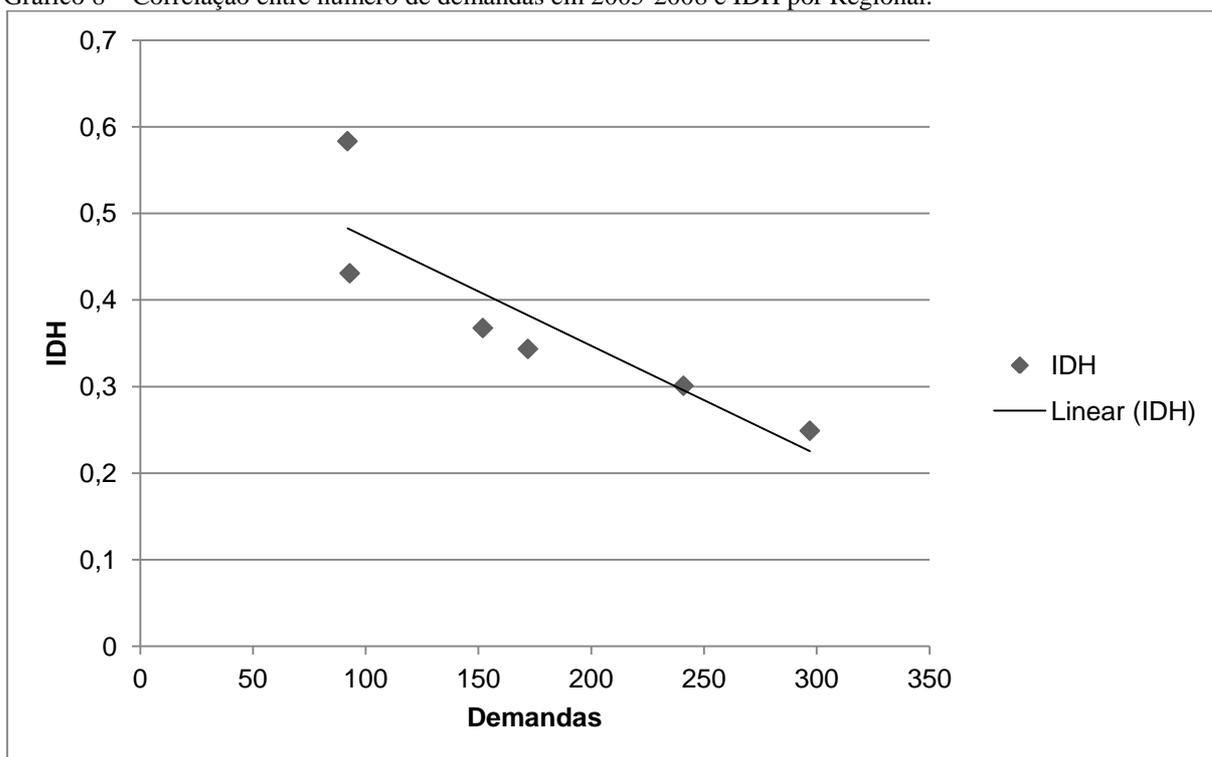
Gráfico 7 – Correlação entre número de demandas em 2005-2008 e população por Regional.



Fonte: PMF (adaptado) (2016).

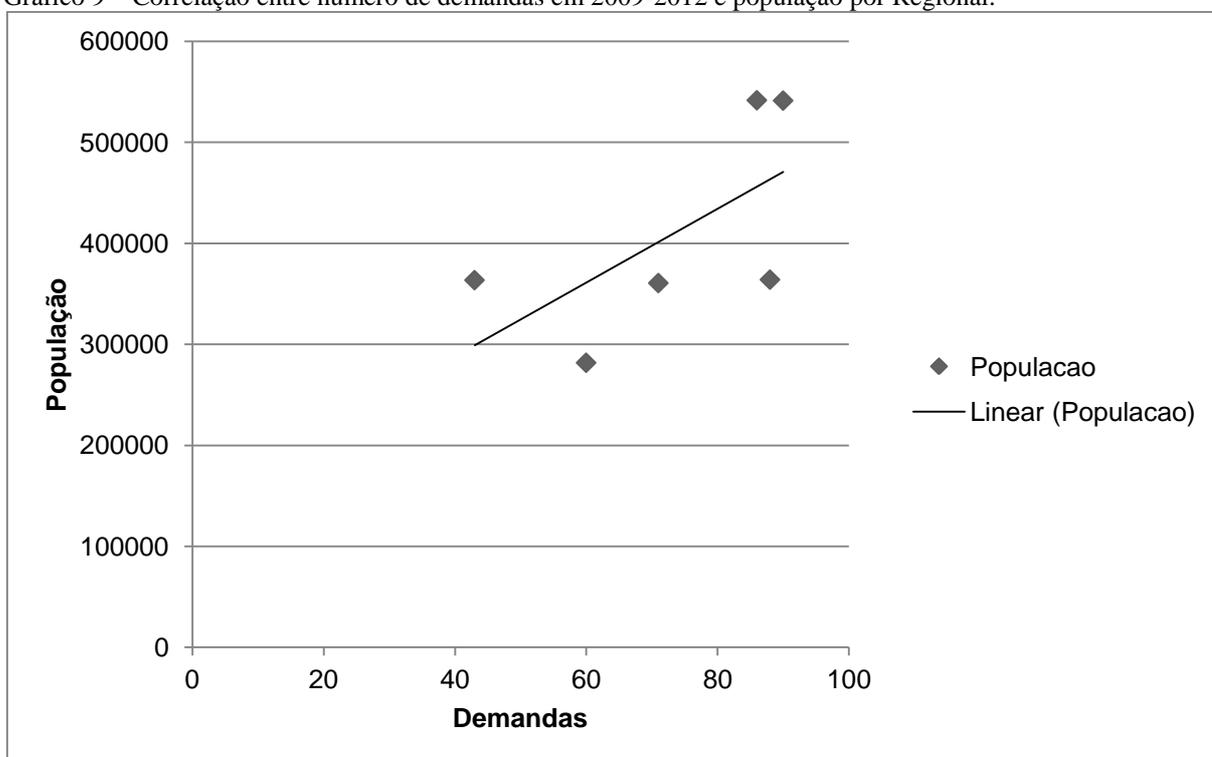
<sup>83</sup> Os valores de  $R^2$  e Desvio Padrão para as seis relações são respectivamente: gráfico 1 –  $R^2 = 0,85$ , Desvio Padrão=35,89; gráfico 2 –  $R^2 = 0,76$ , Desvio Padrão = 44,54; gráfico 3 –  $R^2 = 0,41$ , Desvio Padrão = 16,15; gráfico 4 –  $R^2 = 0,88$ , Desvio Padrão = 7,16; gráfico 5 –  $R^2 = 0,26$ , Desvio Padrão = 39,67; gráfico 6 –  $R^2 = 0,0005$ , Desvio Padrão = 46,23.

Gráfico 8 – Correlação entre número de demandas em 2005-2008 e IDH por Regional.



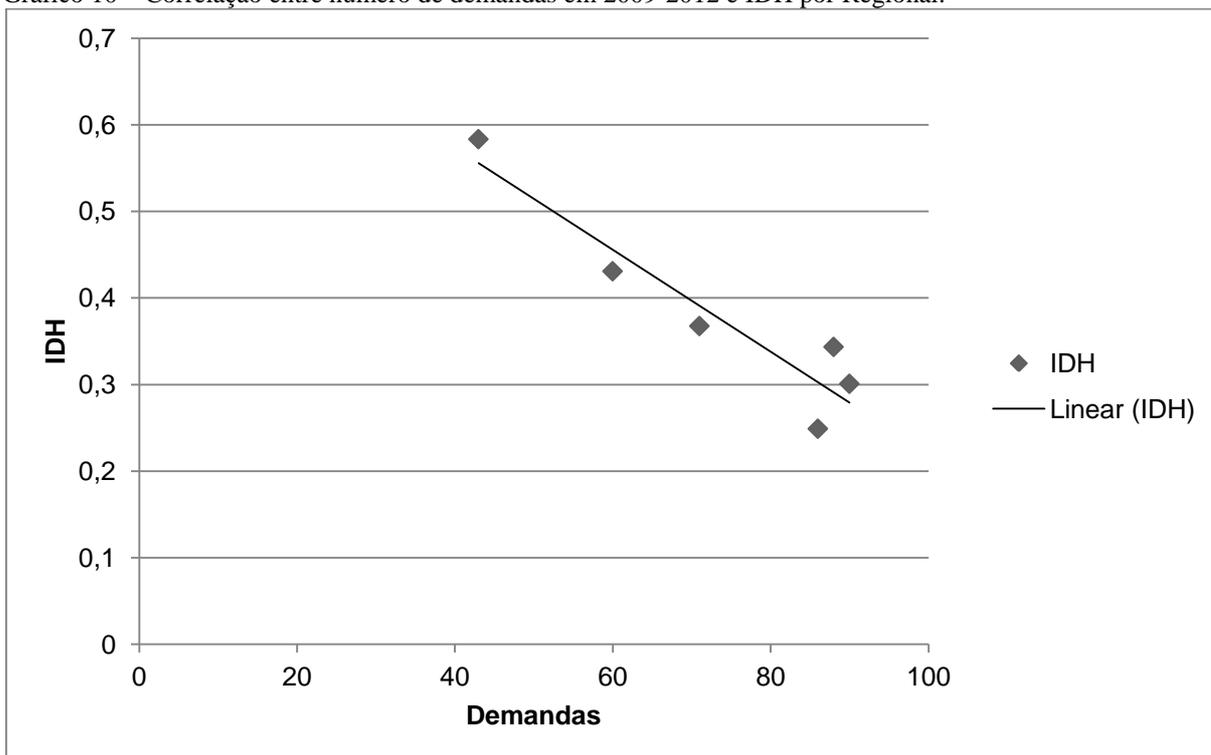
Fonte: PMF (adaptado) (2016).

Gráfico 9 – Correlação entre número de demandas em 2009-2012 e população por Regional.



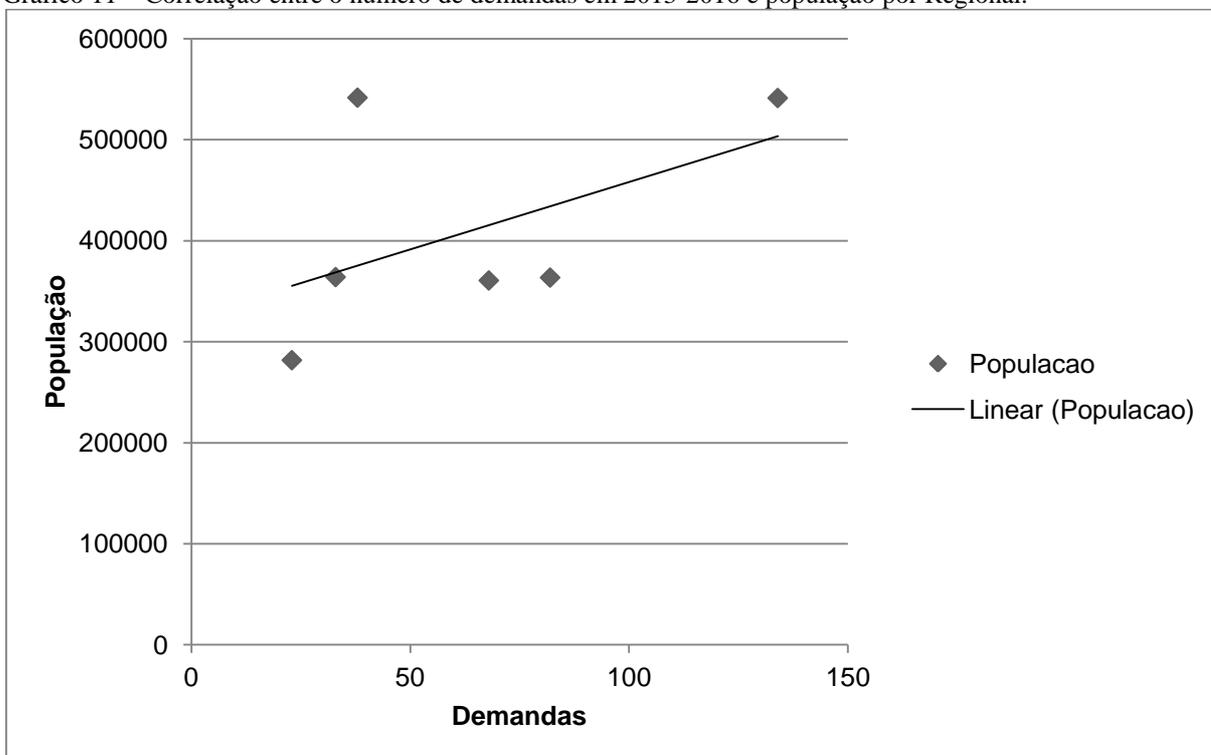
Fonte: PMF (adaptado) (2016).

Gráfico 10 – Correlação entre número de demandas em 2009-2012 e IDH por Regional.



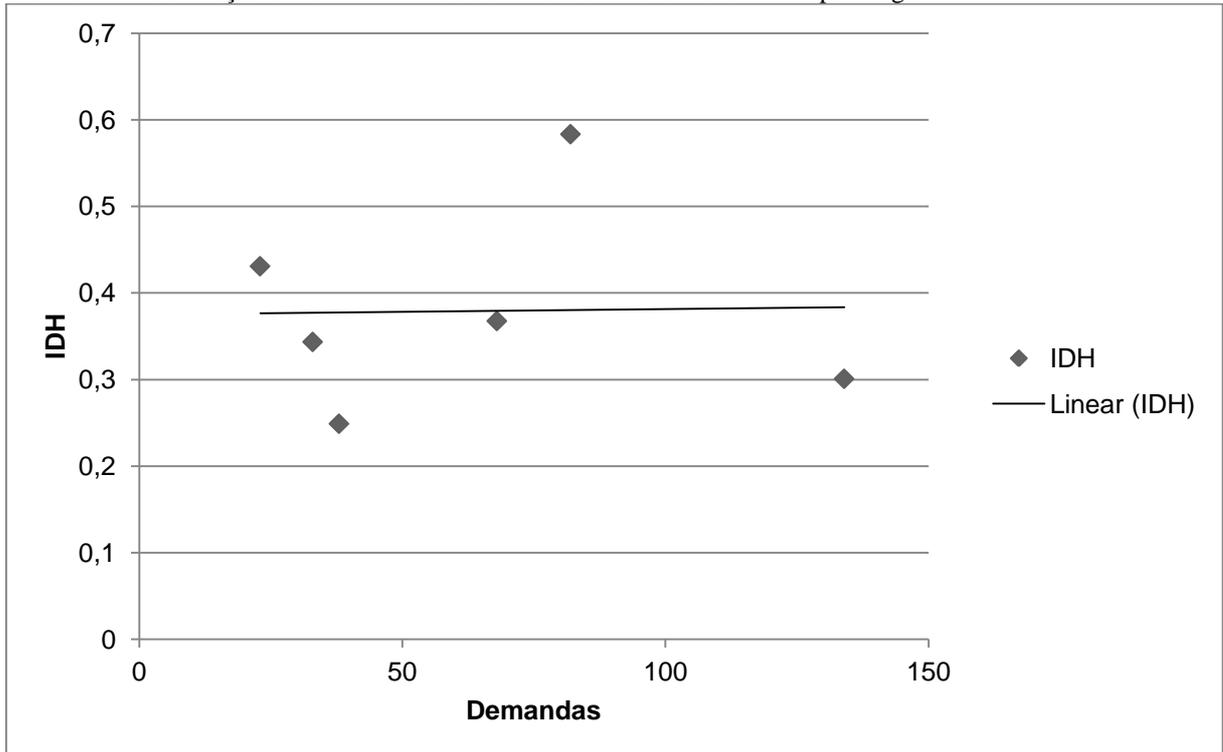
Fonte: PMF (adaptado) (2016).

Gráfico 11 – Correlação entre o número de demandas em 2013-2016 e população por Regional.



Fonte: PMF (adaptado) (2016).

Gráfico 12 – Correlação entre o número de demandas em 2013-2016 e IDH por Regional.



Fonte: PMF (adaptado) (2016).

Nos dois governos Luizianne, existe uma forte relação entre demandas aprovadas e IDH das regionais. O índice de correlação ( $R^2$ ) é acima de 0,70. A exceção é a relação entre demandas e população em Luizianne 2. Possivelmente, o resultado foi influenciado pela diminuição de assembleias deliberativas, o que homogeneizou as seis regionais correspondentes. As regionais V e VI, bem mais populosas que as demais, receberam duas assembleias a mais nesses anos.

Mais destoante ainda é o baixo índice de correlação entre as variáveis no governo Roberto Cláudio. Novamente, a primeira explicação que vem a mente é a realização do mesmo número de assembleias nas Regionais, um por cada. Por mais que existam diferenças nas populações, elas não se expressam nesse nível. Possivelmente outros fatores, tais como a mobilização para participar, exerçam influência no número de participantes e, por consequência, no número de demandas aprovadas. O fato é que o formato de OP não visa a corrigir essas distorções, e áreas mais desenvolvidas são favorecidas com um número maior de demandas aprovadas.

#### 4.4 Conclusão

Há mudanças importantes nos três formatos de OP. O mais interessante é que algumas delas foram encaminhadas dentro do mesmo governo petista, sinalizando mudança de rumo em um mesmo governo. A principal delas, a introdução de uma etapa de decisão do secretariado, indica a propensão do governo em colocar no mesmo compasso as decisões tomadas nas assembleias e a capacidade executiva das secretarias. A diminuição do escopo do OP foi repassada diretamente às assembleias, com incentivos diretos para que a população diminuísse a pressão sobre demandas tomadas como inviáveis.

Ademais, a diminuição de assembleias realizadas aponta para o arrefecimento da participação, somada também ao desencanto da população com o OP, embora seja difícil mensurar o efeito desse fator, cuja única evidência é uma queda constante da participação em assembleias deliberativas nos três governos. Como ressaltado no capítulo anterior, essas alterações correspondem ao perfil dado ao OP por cada gestão na coordenadoria, o primeiro governo petista mais mobilizador e vocalizador de demandas; e o segundo preocupado em harmonizar o OP com o planejamento e com a capacidade executiva da prefeitura.

O núcleo do desenho institucional permanece com a troca de partido no governo, contudo, pequenas mudanças têm efeitos substanciais. Primeiro, o fim das assembleias de segmentos sociais; mais do que diminuir o caráter inclusivo exposto em tal regramento simbólico, isso tem efeito sobre a diminuição da participação e, por consequência, de demandas aprovadas, pois, como foi visto, as assembleias do OPCA representaram um acréscimo importante entre 2007 e 2010. Segundo, a introdução de regras mais rígidas para escolha e votação de propostas, embora seja difícil estabelecer um vínculo direto com a diminuição da participação. O uso de meios eletrônicos e digitais mostra uma grande preocupação com a lisura do processo em detrimento da participação indiscriminada. Terceiro, a perda de prestígio do Conselho do OP, visto que não há sinais de que haja um espaço de debates como havia no OP petista. Por fim, a diminuição acentuada do número de assembleias, levando a um patamar de participação e demandas bem abaixo do OP petista, o que tem efeitos diretos também na distribuição de demandas. Como a realização de assembleias não leva em consideração a desigualdade socioeconômica, regiões mais carentes não levam um volume maior de obras, consequentemente, o efeito potencialmente redistributivo da gestão anterior foi apagado. Cumpre destacar que, não obstante isso todo o exposto, o OP continua forte na sua vocação de aprovar obras de infraestrutura urbana,

acompanhadas nesse caso de outras políticas considerados essenciais (saúde, educação, trabalho e renda).

O modelo da primeira gestão se aproxima bastante do tipo *Democracia Participativa* descrito por Sintomer et al. (2013). Três características convergem pra isso. Primeiro, o OP é pensado como instrumento de justiça social e reversão de recursos em favor de segmentos marginalizados da população. Contribuem para isso um maior número de demandas e recursos aprovados para regiões com menor acesso à políticas públicas e a abertura de espaços para seis segmentos sociais considerados minoritários (mulheres, negros, população LGBTT, juventude, crianças e adolescentes e idosos). Segundo, a participação se dá por meio de um desenho participativo altamente formalizado que estimula: a) a cessão de certas prerrogativas do poder público para a sociedade civil que participa; e b) a atuação dos gestores de modo a responder atentamente às deliberações. Terceiro, o importante papel cumprido pela sociedade civil que afluiu em grande número às assembleias.

A partir do segundo governo, há aproximações com os tipos de *Democracia de Proximidade e Modernização Participativa*, mas sem alterar fundamentalmente o primeiro tipo estabelecido no primeiro governo. A introdução de uma terceira etapa no OP serviu a propósito de criar um canal direto de diálogo entre gestores e a população não representada no conselho do OP (COP). Na prática, esse espaço servia como uma forma de legitimar as modificações introduzidas pelos gestores em cima das propostas aprovadas nas assembleias deliberativas. Ao mesmo tempo, havia a preocupação mais do que latente de melhorar a capacidade do governo em executar as propostas, adequando-as ao planejamento das secretarias.

No terceiro governo, com a mudança de partido, há uma mudança ainda mais importante de projeto de governo, o que intensifica a aproximação com esses dois tipos citados. Quatro elementos apontam isso: primeiro, a importância do OP como instrumento de intermediação com a população; segundo, a formalização cada vez maior de regras de funcionamento do OP, com vistas à lisura do processo, mas, ao mesmo tempo, tornando-o mais tecnocrático e restringindo a participação; terceiro, a diminuição da participação e do número de demandas é vista como uma qualificação das propostas necessárias ao bom funcionamento da máquina pública; e, por último, mas não menos fundamental, a perda de instrumentos que mantenham o OP como instrumento direto de justiça social.

Tabela 12 – Tipologia do OP.

<b>Gestão</b>	Luizianne 1 (2005-2008)	Luizianne 2 (2009-2012)	Roberto Cláudio (2013-2016)
<b>Participação</b>	Alta	Média	Baixa
<b>Nº Demandas</b>	Alto	Médio	Baixo
<b>Perfil do OP</b>	Mobilização/ Formação	Mobilização/ Executivo/ Técnico	Executivo/ Técnico
<b>Aproximação da Tipologia de Sintomer et al. (2013)</b>	<i>Democracia Participativa</i>	<i>Democracia Participativa/ Modernização Participativa/ Democracia de Proximidade</i>	<i>Modernização Participativa/ Democracia de Proximidade</i>

Fonte: Elaborado pelo autor (2016).

Um dos aspectos mais interessantes a ser observado aqui diz respeito à mudança de objetivos e natureza do OP dentre dois governos de um mesmo partido – em outras palavras, de um mesmo grupo político – já que se manteve a mesma prefeita com seu núcleo de governo. Essa mudança parece indicar um jogo de mútua relação entre as dificuldades enfrentadas no OP e as pequenas mudanças operadas no nível geral da gestão. As mudanças no desenho institucional (que tiveram impactos no número de participantes e de demandas) tentaram preservar um núcleo do que entendemos aqui por *Democracia Participativa*, ao mesmo tempo que buscava aproximar-se de elementos da *Modernização Participativa* e *Democracia de Proximidade*. Quando observamos um caso de OP no tempo, como esse, fica mais nítido o caráter modulatório da tipologia elaborada por Sintomer et al. (2013), isto é, em que medida o caso de OP se move (aproxima-se ou se afasta) dentre os tipos indicados.

## 5 A EXECUÇÃO DAS DEMANDAS

Preferi analisar a execução de demandas em separado do tópico “demandas” do capítulo anterior. Além de facilitar a organização e permitir um desenvolvimento melhor desse ponto, a tarefa de execução de demandas demonstra outros mecanismos operando independentemente do OP. Ela depende das condições orçamentárias da administração municipal e, em especial, das Secretarias Executivas (temáticas e regionais).

Comparar o relacionamento das secretarias com o OP significa pôr em perspectiva os dois eixos de análise referidos na introdução: o *político*, que remonta ao projeto político, aqui representado pelo secretário que ocupa a chefia do órgão e qual direção se dá ao mesmo; e *institucional/estrutural*, que lida com as capacidades técnicas e financeiras que delimitam a ação do órgão em relação ao OP. Vale repetir o alerta da introdução: esses dois eixos não são estanques e se alteram mutuamente. A escolha por dividi-los se dá na ausência de um quadro analítico mais claro, o que inclusive pode tornar a análise mais didática.

A inclusão do contexto geral representado pela capacidade orçamentária do município é bastante óbvia quando se refere a estudos do OP, no entanto, não há muitas análises de fundo a respeito. Avritzer (2003) inclui a saúde financeira do município como fator de sucesso do OP, afinal de contas, mais do que princípios democráticos, o OP busca efetivar os investimentos pactuados entre população e governo. Uma das razões para o refluxo da participação é o descontentamento com a ineficiência na execução de obras. Além disso, a ausência de informações detalhadas impede de avaliar o peso das flutuações do orçamento municipal sobre o OP. O OP de Porto Alegre só deslanchou no terceiro ano<sup>84</sup>, 1991, quando o município recuperou sua capacidade de investir proporcionada pela racionalização de despesas, por um lado, e aumento das receitas, pelo outro – com a melhoria da arrecadação de impostos e de repasses do governo do estado e federal com a nova constituição (DIAS, 2002; SOUZA; GENRO, 2001; HORN, 1994). Fora isso não encontrei nenhum outro estudo de caso consistente sobre outras cidades.

Antes de comparar como os governos lidam com as demandas, é necessário introduzir como funciona a inclusão de demandas no orçamento municipal.

---

<sup>84</sup> Os investimentos no primeiro ano de OP, 1989, representaram apenas 3,2% dos investimentos do município. Esse número saltou para 16,3% em 1991 (AUGUSTIN FILHO, 1994).

O orçamento municipal é definido por três legislações específicas, o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). O PPA é uma espécie de planejamento estratégico da gestão orçamentária para um período de quatro anos, isto é, a duração do mandato do prefeito, e ocorre sempre no seu primeiro ano. A LDO e LOA são decididas anualmente e definem a aplicação do orçamento no ano subsequente. A LDO é elaborada no primeiro semestre. Ela define padrões e limites de investimento para cada área de política pública (educação, saúde, infraestrutura etc.) e, em suma, estabelece diretrizes gerais que balizam os investimentos contidos na LOA, a qual, por sua vez, é elaborada no segundo semestre. A LOA contém os investimentos detalhados por tipo de política pública, programa, órgão executor, tipo de despesa, fonte de receitas etc., é uma previsão dos recursos necessários, sejam eles investimentos ou despesas de manutenção, e cujo nível de detalhamento varia entre as prefeituras. Assim, pode-se observar, no documento das LOAs, desde a descrição bem específica de uma obra (por exemplo: a construção de escola x no bairro y, situado na região z, e a quantia do orçamento previsto) ou até uma descrição genérica (por exemplo: construção de escolas e a quantia do orçamento previsto). Em alguns casos, há apenas o orçamento previsto pelo órgão, sem maior detalhamento das obras e serviços a serem executados.

Tanto a LDO quanto a LOA são prerrogativas do Poder Executivo. O órgão responsável pelo planejamento orçamentário do município (geralmente de Planejamento, Orçamento e/ou Gestão) encarrega-se de escrever a primeira versão que deve passar ainda pelo crivo da Câmara, a qual, por sua vez, pode emendar os pontos da lei. Porém, a palavra final cabe ao prefeito, que pode aprovar e/ou vetar o texto ou partes dele.

As obras aprovadas no OP compõem a LOA e devem ser ajustadas ao planejamento estratégico (LDO e PPA) das secretarias e demais órgãos executores. O ciclo do OP é realizado estrategicamente no primeiro semestre do ano, quando se utiliza a LDO como baliza. Os participantes do OP são informados das diretrizes estabelecidas por cada secretaria, que expõem as capacidades e limites de execução orçamentária. As demandas são aprovadas a tempo de serem incluídas na LOA, que é consolidada pelo Poder Executivo e levado à Câmara. Nesse momento, existem pontos de conflito, exatamente porque as demandas do OP puxam para si um filão do orçamento que poderia ser destinado às emendas parlamentares (DIAS, 2002; MELO, 2005).

Todos os valores descritos aqui foram coletados da LOA. Felizmente as obras do OP são indicadas no documento final por um símbolo (OP) ao lado de cada item orçamentário.

Entretanto, antes de prosseguir, gostaria de fazer algumas observações a respeito das dificuldades metodológicas. Sendo a LOA um instrumento de previsão de recursos, e não de orçamento efetivamente destinado, os números colhidos podem conter distorções, como no exemplo do Hospital da Mulher, que aparece em vários anos, inflacionando os gastos da prefeitura se todos os valores forem computados.

As entradas na LOA não correspondem exatamente a cada uma das demandas do OP, pois um item da lei pode conter várias demandas. Por exemplo: foram pedidas escolas no bairro a, b e c da região x; porém, na LOA, aparece o item “Construção de escolas na região x”, o que deixa em aberto se as escolas dos bairros a, b e c estão inclusas.

Até por isso não existe uma relação temporal nítida entre uma demanda aprovada no OP e uma na LOA. Possivelmente demandas aprovadas em 2006 sejam executadas não em 2007 ou 2008, mas em 2009 e 2010, não sendo possível determinar de que ano é a demanda contida na LOA. Soma-se a isso o fato de que a identificação/descrição da demanda pode ser alterada de um ano a outro, o que significa que uma descrição de uma demanda de 2006 pode ser alterada durante a fase de projeto, negociação, e aparecer diferente na LOA de 2010.

Isso impede de catalogar cada demanda, o que permitiria avaliar não somente o tempo de execução, mas a evolução dos valores disponibilizados. Cada item da LOA referente ao OP foi descrito em uma planilha com o seguinte cabeçalho: ano; secretaria; descrição; tipo de demanda (obra ou serviço); regional de origem (se houver); e valores previstos. Importante ressaltar novamente que tomei como amostra os itens referentes às cinco secretarias selecionadas.

Infelizmente, somente os dois governos petistas especificam as obras do OP na LOA. No primeiro governo, inclusive, a prefeitura produzia um documento entregue aos delegados e conselheiros chamado POS (Plano de Obras e Serviços), discriminando todas as demandas aprovadas naquele ano, as quais, em seguida, iam para um sistema *online* chamado SISOP (Sistema do OP) que mostrava em que etapa da execução se encontrava cada uma. Porém, na atual gestão nenhuma dessas iniciativas foi mantida. Faço essas ressalvas para demonstrar que a perda de prestígio do OP implicou uma erosão dos instrumentos de transparência. A execução das demandas está limitada, portanto, somente aos dois governos petistas.

## 5.1 Considerações gerais sobre execução

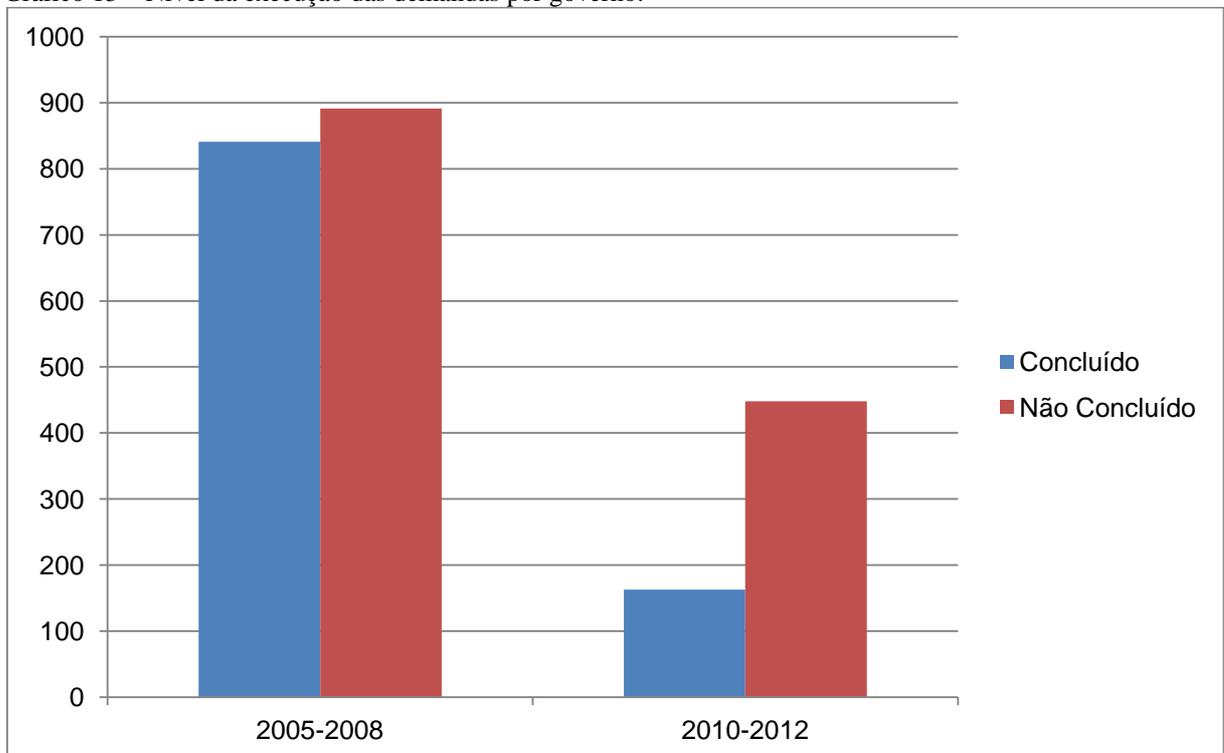
A tabela e o gráfico abaixo resumem a capacidade executiva dos governos petistas, produzidas a partir de informações reunidas em relatórios ao final de cada um. O *status* indica em que fase da execução se encontra a demanda: projeto; licitação; aguardando início da execução; em andamento; e concluído. Dividi em apenas dois tipos, concluído e não concluído, o qual agrega os outros quatro tipos.

Tabela 13 – Nível de execução das demandas por governo.

	<b>Concluído</b>	<b>Não Concluído</b>	<b>Total</b>
2005-2008	841	891	1732
2010-2012	163	448	611
	<b>% Concluído</b>	<b>% Não Concluído</b>	
2005-2008	48,56%	51,44%	100%
2010-2012	26,68%	73,32%	100%

Fonte: PMF (adaptado) (2016).

Gráfico 13 – Nível da execução das demandas por governo.



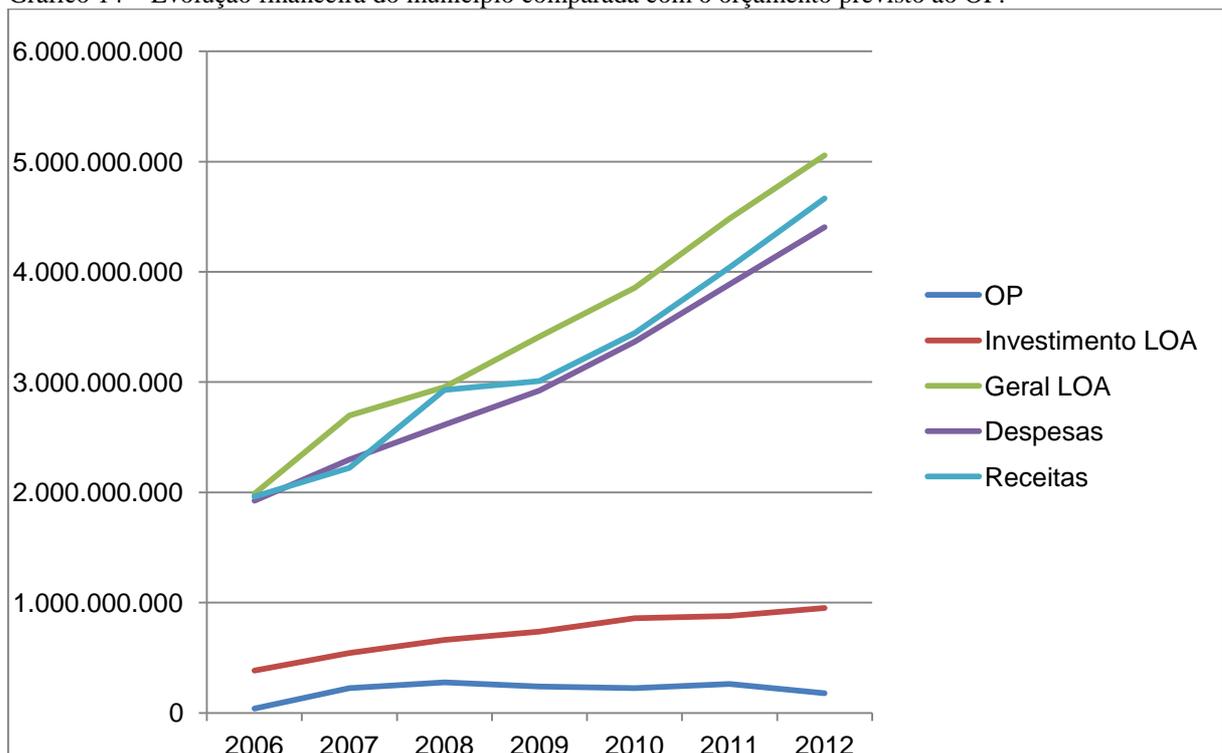
Fonte: PMF (adaptado) (2016).

Em Luizianne 2, há mais dificuldades de conclusão, mesmo com o menor número de demandas e, para isso, existem duas explicações. Pode-se pensar primeiro no rebaixamento estratégico do OP, no entanto, não me parece uma explicação totalizante, na medida em que a segunda gestão diminuiu a mobilização, mas se preocupou exatamente com a capacidade executiva do OP. Portanto, os fatores mais importantes se referem às capacidades administrativas e financeiras do município.

Primeiro de tudo, há um fator bem óbvio. A segunda gestão divide suas atenções entre as demandas aprovadas no segundo período com aquelas acumuladas do primeiro governo. As reuniões de pactuação que aconteceram em 2009 demonstram prioridade às obras mais antigas, o que não é de se estranhar.

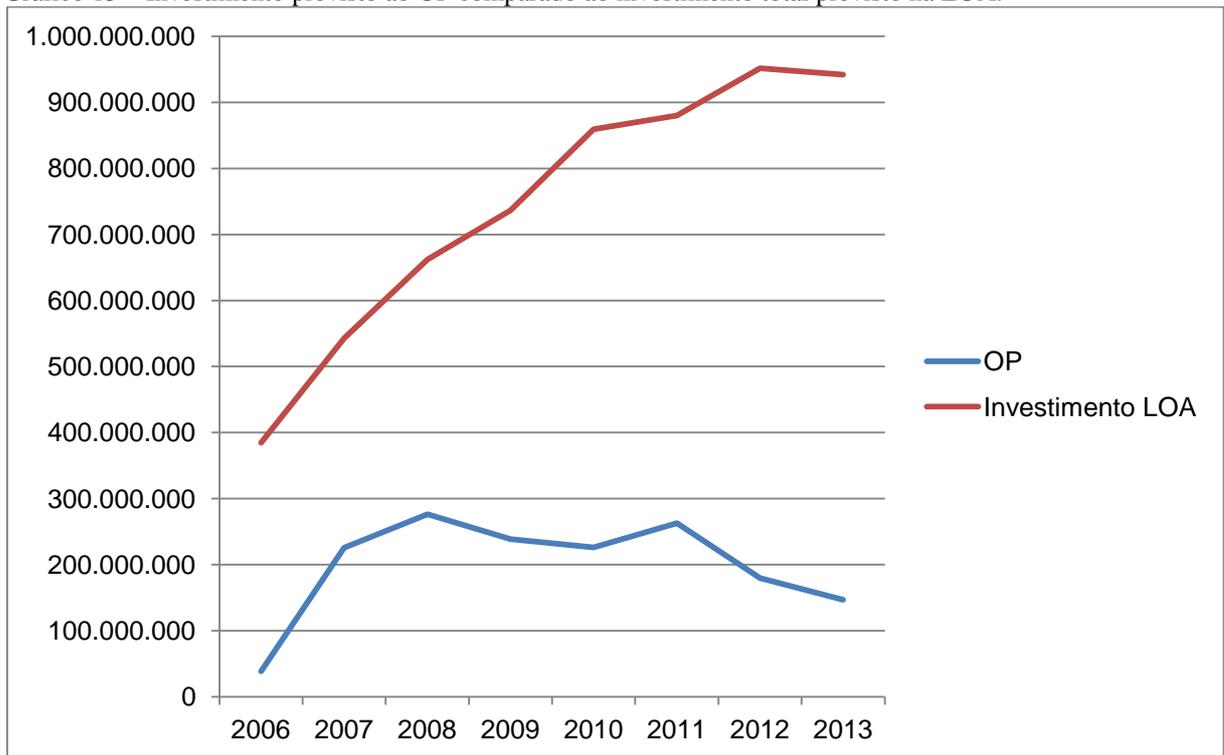
Em segundo lugar, os valores coletados na LOA apresentam um cenário de piora nos investimentos. Elaborei dois gráficos para visualizar melhor a linha de evolução do orçamento municipal. O primeiro utiliza ainda duas linhas referentes a receitas e despesas efetivas juntamente com os itens previstos na LOA (dedicados ao OP, investimentos em geral e despesas totais). O segundo destaca o previsto a investimentos do OP com o volume geral de investimentos da prefeitura. Ao final, há uma tabela que destaca o percentual de investimentos da PMF destinados ao OP e a variação do orçamento destinado ao OP em relação ao ano anterior.

Gráfico 14 – Evolução financeira do município comparada com o orçamento previsto ao OP.



Fonte: LOA/SEFIN-PMF (adaptado) (2016).

Gráfico 15 – Investimento previsto ao OP comparado ao investimento total previsto na LOA.



Fonte: LOA/PMF (adaptado) (2016).

Em relação aos valores do OP, há um padrão de crescimento até 2008, que deve corresponder ao elevado número de demandas escolhidas nos dois anos anteriores. Depois de 2008, há uma rota decrescente, mesmo em relação ao volume de investimentos da PMF. Na segunda gestão, os investimentos previstos sobre o OP são menores do que na primeira. O quadro geral também piorou, já que o padrão de investimento aumentou timidamente, enquanto a previsão de despesas correntes cresceu rapidamente<sup>85</sup>. O primeiro gráfico ajuda a mostrar que não há grandes descompasso entre a previsão de gastos da LOA e as receitas e os gastos efetivos. Em 2007, há um pequeno déficit, logo compensado por 2008. Nos anos seguintes, as linhas de receitas, despesas previstas e efetivas aumentam de forma quase constante sem balanços deficitários. Na prática, os gastos com despesas totais aumentaram enquanto o padrão de investimento estagnou, assim como os investimentos do OP declinaram. É apenas parcial a conclusão de que a diminuição dos investimentos sobre o OP teve origem

<sup>85</sup> O orçamento público municipal pode ser dividido de acordo com dois tipos de gastos: os correntes se referem à manutenção da infraestrutura e pagamento de salários; nele também entram o pagamento de dívidas. Já os investimentos se referem a melhorias urbanas ou construções (escolas, creches, postos de saúde, hospitais etc.). De um modo geral, os gastos correntes são fortemente impactados pelo pagamento de salários do funcionalismo público.

em uma diminuição de prioridade de execução por parte das secretarias. É possível que essa linha involutiva seja fruto de uma diminuição do número de demandas do OP a serem executadas a cada ano – ou pela omissão de determinadas demandas embargadas por questões técnicas (falta de terreno ou impossibilidade total de execução). De todo modo, o que se pode afirmar que é os investimentos destinados às outras obras da prefeitura aumentaram em relação à parcela voltada ao OP, indicando que, enquanto a segunda estagnou – seja pelo planejamento direto da prefeitura ou da própria diminuição de demandas aprovadas em assembleias –, a primeira aumentou.

Na primeira reunião do secretariado da segunda gestão, em 2009, o secretário de planejamento já afirmava as perspectivas de retração, ademais já se observava o quadro de aumento de despesas correntes, com um pequeno aumento de investimentos<sup>86</sup>. No mesmo ano, a prefeitura anunciou o corte de 10% do orçamento de despesas, tendo em vista uma margem considerável para executar obras paralisadas. O motivo foi a diminuição de repasses do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) que atingiu fortemente vários municípios e a queda de arrecadação de impostos Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICMS), pelo desaquecimento do consumo provocado pela crise econômica<sup>87</sup>. Para compensar esses cortes, a prefeitura reviu as regras de cobrança do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU), buscando aumentar a arrecadação de 25% a 30% do imposto<sup>88</sup>. Terceiro ponto. As demandas da primeira gestão se concentram em “serviços”, ao contrário da segunda, que possui uma proporção maior de “obras”.

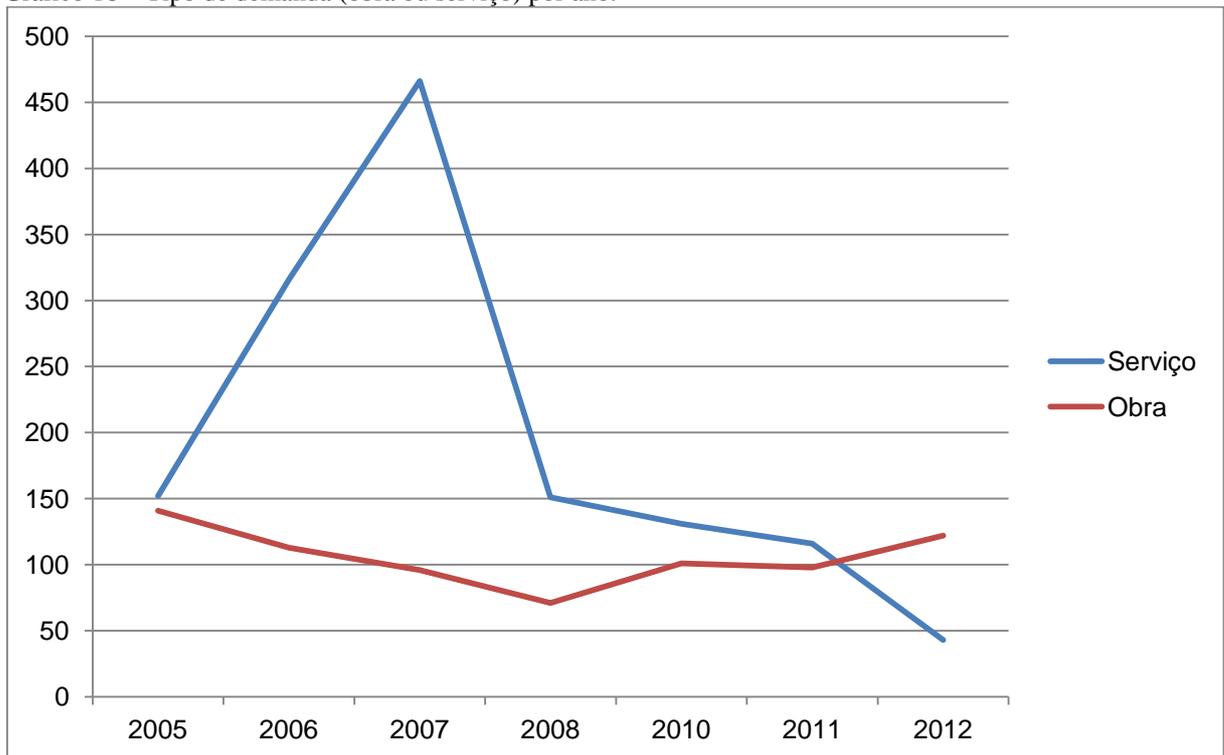
---

<sup>86</sup> O POVO. Sem Luizianne, secretários fazem primeira reunião do ano, 23 jan. 2009.

<sup>87</sup> O POVO. Prefeitura prepara corte de R\$ 341 milhões no orçamento, 20 abr. 2009.

<sup>88</sup> O POVO. Para Luizianne, aumento do IPTU compensa cortes, 05 jan. 2010.

Gráfico 16 – Tipo de demanda (obra ou serviço) por ano.



Fonte: PMF (adaptado) (2016).

Quando os participantes votam nas demandas, na verdade eles estão escolhendo entre obras e serviços. É uma divisão não muito ortodoxa, sobretudo porque os serviços não incidem diretamente sobre os investimentos da prefeitura. Eles incluem, por exemplo, limpeza e desobstrução de canais; a solicitação de pessoal para capacitação profissional; solicitação de serviços médicos<sup>89</sup> etc. Uma implicação disso é que, além do menor custo, muitos serviços já estão incluídos nas despesas correntes do município contidos na LOA. Uma das explicações de gestores com quem conversei indica a possibilidade da população decidir pelo remanejamento de profissionais que já trabalham para a prefeitura (exemplo: médicos e enfermeiros de um posto de saúde a outro)<sup>90</sup>. Contudo, algumas descrições deixam no ar o efeito real das medidas, especialmente aquelas que se referem à manutenção de políticas consolidadas (exemplo: manutenção de programas de prevenção à AIDS; manutenção de programas de educação básica... Pode-se questionar: o que significa de fato “manutenção”?).

<sup>89</sup> Para uma descrição de serviços contidos na LOA, ver Anexo 1.

<sup>90</sup> “O recurso que a Secretaria tinha pra reforma de escola era todo debatido no OP. Por exemplo, a SER VI vai receber X pra fazer reforma de escola. Quais escolas reformadas, decidia-se no OP.” (Entrevista com Neirara Moraes realizada em 18/11/2015).

As obras, por sua vez, referem-se, em geral, à construção, reforma e ampliação de escolas, creches, postos de saúde, praças, vias urbanas, habitações populares etc. Geralmente estão associadas a maiores gastos e envolvem questões técnicas delicadas. Esse ponto é bastante enfatizado pelos gestores, por isso, vale a pena enumerar as dificuldades.

### 5.1.1 Elaboração de projeto

Toda obra necessita de um projeto técnico de construção. Geralmente é composto de mais de um relatório elaborado por uma equipe multidisciplinar cujos membros muitas vezes trabalham de forma separada. Como todo recurso é liberado somente com projeto técnico detalhado, sobretudo aqueles oriundos de parcerias institucionais com o governo do estado ou união, qualquer atraso ou imprecisão acarreta no atraso de pagamentos e, conseqüentemente, no cronograma da obra.

Tome-se como exemplo uma construção de moradia popular, que envolve pelo menos dezesseis projetos técnicos distintos (projeto de água e esgoto; arquitetônico/urbanístico; topográfico; de terraplanagem; luz; drenagem; orçamento etc.)<sup>91</sup>. Os técnicos da Habitafor, secretaria responsável pelo desenho e implementação das políticas de moradia, elaboram apenas três desses projetos (arquitetônico/urbanístico; água e esgoto; e orçamento). O restante é feito por técnicos especializados da Secretaria de Infraestrutura (SEINF), além disso, cada projeto demanda um profissional de uma área distinta.

No caso da Habitafor em questão, criou-se um “banco de projetos” para dar mais agilidade às demandas, o que também servia como garantia na liberação de recursos de convênios com o governo federal (informação verbal)<sup>92</sup>.

### 5.1.2 Procura por terreno;

Talvez uma das barreiras mais importantes. Com o processo de valorização imobiliária da periferia ao centro, a busca por terrenos disponíveis, baratos e adequados à demanda em questão torna-se uma tarefa demorada. O espaço urbano deve obedecer ao interesse público e, em tese, certos terrenos deveriam obedecer à desapropriação para servir

---

<sup>91</sup> Isso sem contar no trabalho prévio de análise social que cadastra as famílias a serem beneficiadas.

<sup>92</sup> Entrevista com Olinda Marques realizada em 26/10/2015.

ao interesse coletivo. Na prática, esse processo é longo e envolve pagamento de altas indenizações aos proprietários. Calcula-se que o seu custo soma por volta de 40% do valor da própria obra (informação verbal)<sup>93</sup>. Em outros casos, procura-se desapropriar terrenos pertencentes ao próprio estado, mas que na prática ensejam o mesmo processo litigioso de desapropriação.

### 5.1.3 Licitações;

Existem dois problemas típicos envolvidos no processo licitatório que acarretam o atraso de obras. O primeiro ocorre quando uma empresa perdedora do edital recorre e, por determinação judicial, a obra não pode ser iniciada até que se verifique a lisura do processo. Em segundo lugar, não é incomum que uma pequena empresa elabore uma proposta de execução mais barata sem as condições técnicas e financeiras para cumprir com o combinado. Como normalmente as licitações de obras municipais não envolvem grande complexidade técnica, o tipo de licitação é a que busca o menor preço. O efeito disso é que as empresas, não tendo mais condições de arcar com a obra, abandonam sua execução após as etapas iniciais e perdem a possibilidade de continuar com o projeto. A prefeitura então elabora outra licitação, o que na prática faz com que a obra retorne ao seu estágio inicial. Além do desperdício de recursos liberados, o atraso é outro grande problema. No trabalho de conclusão de curso, identifiquei pelo menos dois postos de saúde com problemas desse gênero (SILVA, 2013).

### 5.1.4 Alto custo;

Os dois coordenadores com quem conversei afirmam unânimes que é impossível um governo dar conta de todas as obras em um curto/médio prazo devido ao seu alto custo (informação verbal)<sup>94</sup>. No caso da Habitafor, mas certamente não muito distante das demais secretarias, a maior parte dos recursos vinha de financiamento externo, sobretudo do governo federal, que exigia contrapartidas do município. Para cada 5 reais do governo federal, o município deveria contribuir com 2,5 reais. Esse valor poderia vir em forma de dinheiro ou

---

<sup>93</sup> Entrevista com Olinda Marques realizada em 26/10/2015.

<sup>94</sup> Entrevista com João Arruda realizada em 30/06/2015 e com Neira Moraes em 18/11/2015.

terreno (informação verbal)<sup>95</sup>. Segue uma estimativa dos valores de obras e serviços a partir de amostra colhida na LOA.

Tabela 14 – Valor médio das demandas por tipo (obra ou serviço).

<b>Tipo</b>	<b>Obra</b>	<b>Serviço</b>	<b>Valor Total</b>
Valor total	1.268.143.742	352.462.769	1.620.606.511
Itens do banco de dados	463	679	1142
Valor médio	2.738.971	519.090	1.419.095

Fonte: PMF/LOA (adaptado) (2016).

O valor médio da obra representa mais de cinco vezes o valor de serviços, embora este represente mais da metade dos itens descritos no banco de dados dentro da amostra dos cinco eixos (educação, saúde, desenvolvimento econômico, habitação, infraestrutura).

Além disso, é sempre bom lembrar que a maior facilidade de “execução” de serviços se encontra no fato de que esse tipo de item já está no planejamento das Secretarias, além da “execução”, muitas vezes, implicar apenas a realocação de mão de obra; logo, por mais alto que seja o valor dos serviços, eles têm uma taxa de efetivação alta. Tomando as cinco Secretarias como amostra no período analisado, o nível de conclusão de serviços é de em média 81%, contra 46% das obras.

Portanto, a menor taxa de execução da segunda gestão em relação à primeira foi gerada pelo acúmulo de demandas não concluídas, sobrecarregando o município no segundo período; bem como a diminuição de recursos previstos ao OP, em proporção menor do que o crescimento de investimentos e de despesas correntes da prefeitura; e, por fim, a prevalência de serviços sobre obras, em média mais baratos e mais viáveis tecnicamente.

## **5.2 Relação com as Secretarias**

A influência da composição política na produção de políticas públicas é um tema abordado dentro do neoinstitucionalismo (ROCHA, 2005). Essa abordagem foi incorporada aos estudos de instituições participativas no Brasil nos últimos anos. Souza (2011) compara a receptividade do OP em quatro municípios a partir da homogeneidade das coalizões

<sup>95</sup> Entrevista com Olinda Marques realizada em 26/10/2015.

governistas. Quanto maior o poder do governo de influenciar na nomeação e no controle das Secretarias, maior a viabilidade do OP. Quanto mais fragmentada e heterogênea a coalizão, o OP corre o risco de ver suas ações depender da boa vontade de Secretarias comandadas por partidos de concepções políticas distintas.

Adoto o mesmo princípio aqui com alterações metodológicas importantes. Em primeiro lugar, a comparação se dá em períodos de governo de um mesmo município. Em segundo, a importância estratégica e o peso orçamentário das Secretarias colocou em xeque a escolha intuitiva de comparar aquelas cujo secretário no comando possuía distintos perfis políticos. Nos dois governos Luizianne, essas Secretarias, com peso bastante grande no OP, foram dominadas por indicações diretas da prefeita ou eram ocupados por membros do PT, todos afeitos ao OP. Sobretudo no primeiro governo, a coalizão de governo era predominantemente ocupada por partidos de esquerda, geralmente próximos ao PT ou apoiadores da candidatura de Luizianne, portanto, já conscientes do projeto de governo antes mesmo dele se iniciar. Mesmo quando o leque de alianças se ampliou no segundo governo, os partidos de menor proximidade ideológica e/ou programática receberam Secretarias de peso marginal para o OP.

Por isso, escolhi tomar as cinco Secretarias temáticas de maior peso no OP, o que, em geral, coincide com o peso estratégico e financeiro dentro do governo. O fato de serem comandadas por indicados direto da prefeita ou do PT ajuda a colocar em perspectiva o peso institucional/estrutural das Secretarias, isto é, suas limitações técnicas ou orçamentárias. Todos os entrevistados negaram ou desconheciam haver algum conflito político claro entre determinado secretário e o OP; segundo eles, se havia conflito, era pontual. Não havia, portanto, diferenças claras de tratamento do OP por parte de uma secretaria ou outra. Dessa forma, o método adotado é algo próximo à comparação entre iguais, em que se isola uma variável (nesse caso a *política*), buscando extrair as diferenças de outra (nesse caso, a *institucional/estrutural*) (GERING, 2007).

Dito isso, a amostra abrange cinco Secretarias de acordo com os temas mais desenvolvidos no OP: Secretaria Municipal de Educação (SME); Secretaria Municipal de Saúde (SMS); Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Infraestrutura (SEINF); Secretaria de Desenvolvimento Econômico (SDE); e Fundação de Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza (Habitafor). Além disso, as obras da SEINF serão desmembradas entre as seis Secretarias Regionais, responsáveis diretas por sua execução. Finalmente, as

cinco Secretarias supracitadas acolhem 72% das demandas selecionadas no OP e representam em média 51% dos recursos totais da prefeitura entre 2005 e 2013.

A administração municipal é formada pelas Secretarias executivas temáticas (educação, saúde, infraestrutura etc.) e pelas seis Secretarias Regionais, acompanhadas de órgãos como fundações, autarquias e empresas municipais. No que concerne ao OP, as Secretarias temáticas são responsáveis pelas diretrizes de cada área e pelo desenho das obras a serem executadas. As Secretarias Regionais são responsáveis pela implementação de parte das demandas e cada uma delas possui um departamento vinculado às Secretarias Temáticas, os chamados “distritos”, os quais, por sua vez, são responsáveis por estimar o preço de uma obra e, por ter contato com o território e sua população, avaliar a viabilidade técnica do empreendimento. As Regionais detêm autonomia quase que total quando se trata das obras de infraestrutura.

A coordenação do OP buscava se relacionar com as equipe dirigentes das Secretarias. O papel de articulação era facilitado pela boa vontade dos secretários do Planejamento (SEPLA) e Finanças (SEFIN), afeitos à proposta do OP, embora não tenha ficado claro quais mecanismos concretos de diálogo eram estabelecidos. Isso quer dizer que não há resquícios de nenhum sistema claro de intermediação entre as Secretarias responsáveis pelo OP. Na prática, ficava a cargo da coordenação do OP pressionar as demais Secretarias para que estas priorizassem as demandas eleitas no OP, em uma prática de pressão intragovernamental que se aproxima do que podemos chamar de “ativismo estatal”<sup>96</sup> (ABERS; TATAGIBA, 2014).

O primeiro passo é comparar o *status* de execução das demandas por cada Secretaria somando os dois períodos analisados. Os dados se referem somente ao final de 2012, com o acumulado dos dois governos, portanto, não existe possibilidade de comparar a execução ao longo do tempo por Secretaria. A tabela e gráfico a seguir representam os resultados.

---

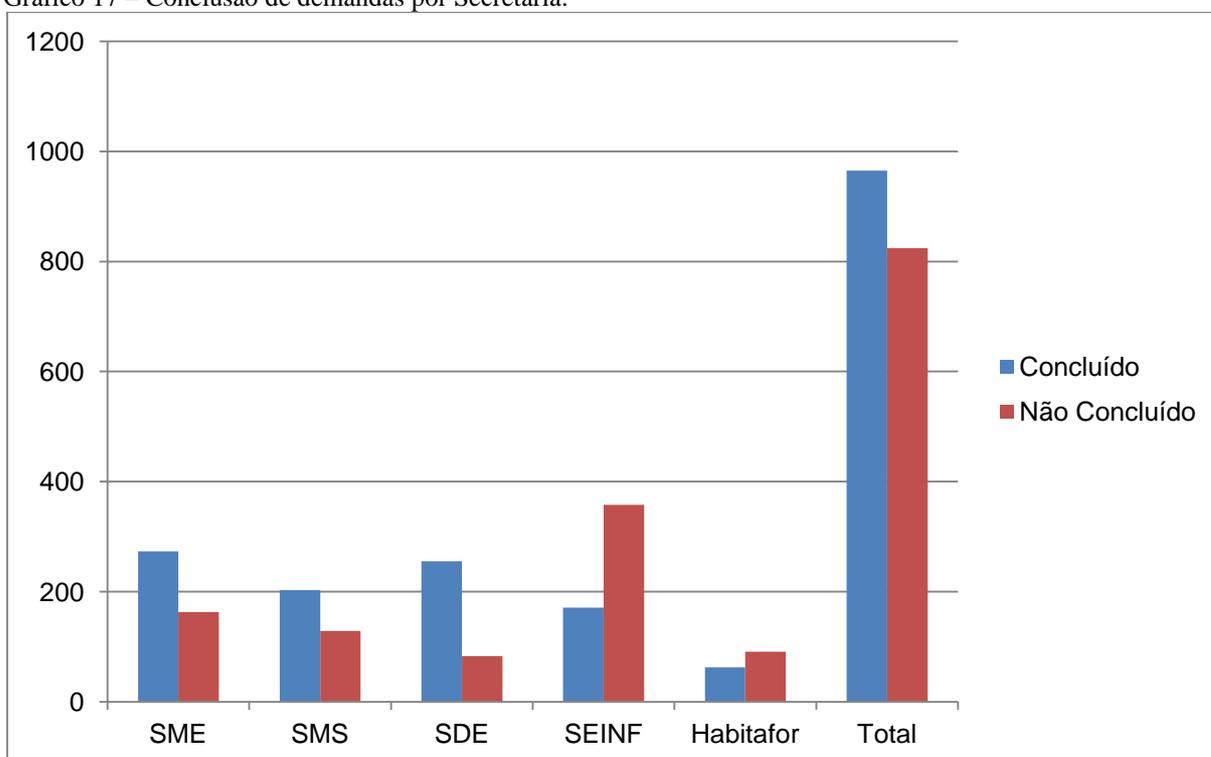
<sup>96</sup> Uma das práticas engenhosas, utilizadas pela coordenação do OP, era entregar as pastas às Secretarias com as obras definidas no OP com um carimbo vermelho forte que destacava sua origem. (Entrevista com Neira Moraes realizada em 18/11/2015).

Tabela 15 – Conclusão de demandas por Secretaria.

Secretaria	Status das demandas			
	Concluído	Não Concluído	Total	% Conclusão
SME	273	142	415	65,78%
SMS	203	118	321	63,23%
SDE	255	76	331	77,03%
SEINF	171	294	465	36,77%
Habitafor	63	87	150	42%
<b>Total</b>	<b>965</b>	<b>717</b>	<b>1682</b>	<b>57,37%</b>

Fonte: PMF (adaptado) (2016).

Gráfico 17 – Conclusão de demandas por Secretaria.



Fonte: PMF (adaptado) (2016).

A SDE apresenta a maior taxa de execução, enquanto a Habitafor e SEINF encontram-se bem abaixo, com menos de 50% de suas obras concluídas. Já a SME e a SMS estão bem próximas, em uma etapa intermediária.

Os dados dispostos têm grande relação com uma estimativa do preço médio de cada demanda, obtido pelo cruzamento dos valores do orçamento obtidos na LOA com o número de demandas de cada Secretaria. Observa-se, na tabela seguinte, que a estimativa de

preço de uma obra da Habitafor, Secretaria com baixo nível de conclusão, é 53 vezes maior do que uma da SDE, que possui a melhor relação de demandas concluídas.

Tabela 16 – Preço médio das demandas de cada Secretaria.

<b>Secretaria</b>	<b>Preço Médio</b>
SME/Educação	915.406
SMS/Saúde	2.345.183
SDE/Des. Econômico	142.825
Habitafor/Habitação	7.636.373
SEINF/ Infraestrutura	417.973

Fonte: PMF (adaptado) (2016).

Mas isso certamente não explica as diferenças entre SME e SMS, cujos preços médios são díspares, mas apresentam níveis semelhantes de execução de demandas. Muito menos a discrepância da SEINF, que possui o menor preço médio, porém com o menor nível de execução. Outro modo de enxergar o problema está na distribuição de obras e serviços por Secretarias. Como vimos, as obras geralmente são mais caras e apresentam maiores entraves técnicos e burocráticos à sua conclusão. Além do mais, os serviços podem apresentar preço elevado, mas muitas vezes se encontram no planejamento interno das Secretarias. Novamente, isso é um forte componente explicativo para a variação de resultados nos extremos. A SDE apresenta um grande volume de serviços e por isso está como a primeira Secretaria em efetividade, enquanto a SEINF está por último devido a uma concentração de obras muito acima das demais. Nota-se que esta Secretaria, apesar do preço médio da obra mais barato, tem um nível de execução menor provavelmente devido aos entraves técnicos e burocráticos que enfrenta. A Habitafor combina boa proporção de obras com o maior preço médio da demanda e por isso também apresenta um baixo nível de execução.

Tabela 17 – Proporção do tipo de demanda (obra ou serviço) por Secretaria no banco de dados.

<b>Secretaria</b>	<b>Obra</b>	<b>Serviço</b>	<b>Total</b>	<b>% Obra</b>	<b>% Serviço</b>
SME	181	195	376	48%	52%
SMS	95	206	301	32%	68%
SDE	21	303	324	6%	94%
SEINF	370	14	384	96%	4%
Habitafor	53	72	125	42%	58%
<b>Total</b>	<b>720</b>	<b>790</b>	<b>1510</b>	<b>48%</b>	<b>52%</b>

Fonte: PMF (adaptado) (2016).

Entretanto, a combinação dos dois critérios – preço médio da demanda e proporção de obras e serviços – não ajuda a explicar as diferenças entre SME e SMS. A seguir, proponho uma explanação mais detalhada de cada uma das secretarias.

### 5.2.1 Habitafor (Fundação Habitacional de Fortaleza)

Tem autonomia relativa, embora ainda vinculada à Secretaria de Infraestrutura (SEINF). Trabalha com três ações definidas: construção e melhoria habitacional; regularização fundiária; e urbanização de favelas. Tomando as LOAs de 2006 a 2013, a fatia do orçamento prevista à Habitafor varia de 4% a 12% do total previsto para a PMF. Como é uma fundação com estrutura administrativa pequena e voltada prioritariamente para investimentos urbanos, seu orçamento dedicado a investimentos representa entre 79% e 93% do previsto para o órgão no período analisado, um número bastante alto quando comparado com as demais secretarias. Em relação ao volume de investimentos da prefeitura, a Habitafor representa a maior fatia, média de 20% nos dois governos Luizianne.

A Habitafor adquiriu *status* de Secretaria no primeiro governo Luizianne, em 2005. Na administração anterior, era uma comissão formada por apenas seis pessoas e atuava dentro da Secretaria de infraestrutura. Esse grupo tinha forte ligação com o tema da questão urbana, tendo contatos com ONGs e entidades civis. A primeira secretária, por exemplo, já havia trabalhado em uma importante ONG da capital em projetos de formação de lideranças comunitárias e, curiosamente, de debate sobre o orçamento público.

Sua escolha se deveu, em suas palavras, ao reconhecimento profissional e afinidade política – embora ligada ao PCdoB, foi indicada diretamente pela prefeita (informação verbal)<sup>97</sup>. Não foi difícil para que rapidamente aderisse à ideia do OP e o utilizasse como ferramenta de luta por recursos para sua Secretaria. Em entrevista, ela afirmou que o OP se constituía em um importante espaço de deliberação que permitia que a Habitafor mobilizasse lideranças comunitárias a pautarem o tema da habitação, pedindo moradias populares e/ou projetos de regularização fundiária. Segundo ela, isso se dava em contraposição a uma gestão que priorizava políticas de saúde – com a construção do Hospital da Mulher – e de juventude – construção dos CUCAs, por exemplo – equipamentos que de

---

<sup>97</sup> Entrevista com Olinda Marques realizada em 26/10/2015.

fato representam um investimento considerável por parte do município (informação verbal)<sup>98</sup>. A atenção ao OP também era demonstrada pela criação de um banco de projetos específico para as demandas do programa, com o intuito de agilizar a aprovação técnica das obras.

Na prática, tudo isso representou um aumento de demandas de moradia a serem executadas pela prefeitura e a expansão da fatia do orçamento municipal dedicada à habitação de 0,2% a 1% (informação verbal)<sup>99</sup>.

Em 2009, assume um militante histórico do PT vinculado diretamente à prefeita, enquanto que a antiga secretária é realocada para o comando da Secretaria Regional III., o que representou uma ampliação do grupo político de Luizianne, tendo em vista o ganho de importância relativa da Habitafor. A disposição em apoiar o OP não se altera, já que o secretário também é visto como um entusiasta da participação (informação verbal)<sup>100</sup>. No entanto, o OP deixará de ser um canal privilegiado de acesso às demandas de habitação. As tabelas seguintes mostram o número de demandas aprovadas por ano e os recursos previstos pelo OP para a Habitafor.

Tabela 18 – Conclusão das demandas da Habitafor por ano.

<b>Ano</b>	<b>Concluído</b>	<b>Não Concluído</b>	<b>Total</b>
2005	15	7	22
2006	20	8	28
2007	15	4	19
2008	8	6	14
2010	4	8	12
2011	1	11	12
2012	0	18	18
2014	0	6	6
2015	0	19	19
2016	0	4	4
<b>Total</b>	<b>63</b>	<b>91</b>	<b>154</b>

Fonte: PMF (adaptado) (2016).

<sup>98</sup> Entrevista com Olinda Marques realizada em 26/10/2015.

<sup>99</sup> Entrevista com Olinda Marques realizada em 26/10/2015.

<sup>100</sup> Entrevista com Fernanda Nascimento realizada em 07/12/2015.

Tabela 19 – Investimento da Habitafor sobre as demandas do OP.

<b>Ano</b>	<b>Habitafor OP (Investimento)</b>	<b>Habitafor OP (Geral)</b>
2006	0%	0%
2007	75,83%	65,72%
2008	81,36%	72,28%
2009	75,98%	70,72%
2010	63,85%	54,01%
2011	74,40%	64,40%
2012	52,46%	41,90%
2013	38,56%	30,54%

Fonte: PMF (adaptado) (2016).

Quando a principal política de habitação passa a ser o “Minha Casa Minha Vida”, a Habitafor concentra-se em coordenar a política federal em âmbito municipal. Além disso, aponta-se o descrédito da população com o ritmo lento de execução de moradias aprovadas no OP, provocado, como já vimos, por um descasamento entre o trabalho de aprovação de demandas no OP e o planejamento das Secretarias. Aprovava-se muito, mas sem lastro orçamentário e sem estudo de viabilidade técnica. Tendo isso em vista, foi notório o esforço da segunda gestão em diminuir a aprovação de demandas desse tipo, já que se considerava que toda a demanda reprimida por moradias populares já havia sido aprovada nos primeiros anos do OP. Os gestores orientavam os participantes a não pedirem mais esse tipo de demanda, pois se priorizava a execução das propostas ainda paradas. A opção por concentrar esforços na obtenção de moradias via “Minha Casa Minha Vida” também é natural, tendo em vista a dependência crônica de recursos do governo federal. Com a transferência a partir de uma política consolidada, essa parceria encontrou seu auge. A primeira secretária reassume função importante dentro da Habitafor na gestão Roberto Cláudio<sup>101</sup>, no entanto, ela afirma desconhecer a importância dos canais de participação atuais no tratamento de demandas de habitação, já que a prática diária é voltada quase que exclusivamente para o “Minha Casa Minha Vida” (informação verbal)<sup>102</sup>. Mesmo com apoio político dado ao OP nas duas gestões petistas, a Habitafor apresenta o segundo nível mais baixo de execução entre as Secretarias

<sup>101</sup> Secretária Executiva, uma posição abaixo e subordinada à Secretária em exercício, Eliane Gomes (PCdoB). Como se vê, o comando da secretaria volta para as mãos do partido.

<sup>102</sup> Entrevista com Olinda Marques realizada em 26/10/2015.

pesquisadas. Dois fatores contribuem para isso: o alto valor médio das demandas de moradia; e o maior peso relativo das obras em detrimento dos serviços. Na visão da secretária, os governos petistas foram inábeis em articular projetos com os governos estadual e federal. No final de 2016, completando quatro anos de governo Roberto Cláudio, serão entregues doze mil unidades habitacionais, com perspectiva otimista de pouco mais de vinte mil. Nos oito anos de governos petistas, foram entregues apenas seis mil unidades, isto é, pelo menos a metade no dobro do tempo, comparando com a atual gestão. Assim, toda essa diferença, repito, foi resultante da facilidade de acesso a recursos e projetos do governo federal (informação verbal)<sup>103</sup>. A explicação aponta, portanto, para fatores *institucionais/estruturais* em detrimento das variáveis estritamente *políticas*.

A importância do OP declinou na medida em que a capacidade estatal foi se mostrando insuficiente para atender às demandas no tempo em que se desejava. A principal consequência imediata é a orientação para que se processem menos demandas novas, a fim de executar as antigas, gerando uma desaceleração na aprovação de novas demandas, logo, o impacto do OP se reduziria ainda mais com a chegada do “Minha Casa Minha Vida”.

### 5.2.2 SDE (Secretaria de Desenvolvimento Econômico)

A Secretaria de Desenvolvimento Econômico tem um baixo impacto sobre o orçamento geral da prefeitura e um peso estratégico reduzido, porém aprova muitas demandas do OP. Nos anos estudados, a fatia do orçamento geral da prefeitura correspondente à SDE não passa de 2%. Nos dois governos Luizianne, a prefeira escolheu diretamente o secretário responsável, cujo perfil pode ser considerado uma mistura de formação técnica e militante, vinculado ao PT<sup>104</sup>. Já no governo Roberto Cláudio, o nome foi escolhido para abrigar um membro do DEM. Ao mesmo tempo, a Secretaria foi remodelada para abrigar políticas de assistência social. De qualquer modo, tudo indica que a fusão constata a visão de que tal Secretaria tem pouco peso estratégico na administração municipal. Essa queda também é observada no OP, que passa a aprovar pouquíssimas obras nesse eixo.

Basicamente a SDE desenvolve políticas de qualificação profissional e fomento a atividades produtivas de pequeno porte. É a Secretaria que mais teve dificuldades de descrever

---

<sup>103</sup> Entrevista com Olinda Marques realizada em 26/10/2015.

<sup>104</sup> Ver anexo 2, que trata do perfil do secretariado.

a evolução das políticas públicas e sua relação com o OP. Entretanto, acredito que o peso das variáveis *institucionais* mencionadas anteriormente é inquestionável, imaginando sempre que a variável *política* seja tomada como variável de controle, isto é, o apoio político ao OP é comparável ao apoio das demais Secretarias.

Dessa forma, a SDE: primeiro, apresenta o menor preço médio de demanda; e, segundo, apresenta um volume proporcionalmente maior de serviços sobre obras. A tabela a seguir demonstra que o percentual de recursos previstos destinados a serviços não é menor do que 69% (em cinco períodos ultrapassa 90%).

Tabela 20 – Proporção do tipo de demanda (obra ou serviço) da SDE por ano.

<b>Ano</b>	<b>Obra</b>	<b>Serviço</b>	<b>Total</b>
2006	0%	0%	0%
2007	2,56%	97,44%	100%
2008	0%	100%	100%
2009	0,93%	99,07%	100%
2010	0%	100%	100%
2011	7,15%	92,85%	100%
2012	32,75%	77,25%	100%
2013	30,66%	69,34%	100%

Fonte: PMF (adaptado) (2016).

O uso de serviços nos leva a outra constatação impressionante. Como foi dito mais de uma vez, os serviços não implicam novos investimentos, apenas a realocação de gastos já previstos. A tabela abaixo mostra a variação percentual de recursos previstos para o OP em comparação com o total previsto a investimentos e o geral (despesas correntes mais investimentos).

Tabela 21 – Investimento da SDE sobre as demandas do OP.

<b>Ano</b>	<b>% OP SDE (Investimento)</b>	<b>%OP SDE (Geral)</b>
2006	0%	0%
2007	519,63%	21,69%
2008	114,62%	15,19%
2009	160,40%	23,91%
2010	127,28%	24,12%

2011	86,40%	16,34%
2012	16,81%	3,61%
2013	22,96%	4,33%

Fonte: PMF (adaptado) (2016).

Os números mostram que as obras do OP ultrapassam em muito o destinado a investimentos (valores acima de 100%), exatamente porque elas incidem especialmente sobre despesas correntes. Isso porque a SDE é uma das Secretarias que possui boa taxa de investimentos sobre o total do orçamento destinado à pasta, variando entre 4% a 21% do total. Só pra se ter uma ideia, SME e SMS despendem muitos recursos em despesas correntes, gastando não mais que 9% em investimentos. Outra informação interessante da tabela é o decréscimo de recursos previstos ao OP nos últimos anos da gestão petista, seguindo a involução do OP ao longo do segundo mandato. Mesmo assim, a taxa de conclusão da SDE é a mais elevada, em função do menor preço médio da demanda e da prevalência de serviços.

### 5.2.3 SMS (Secretaria Municipal de Saúde)

Saúde é o setor de política pública mais relevante para o município, por isso, a SMS, Secretaria Municipal de Saúde, representou um percentual incrível de 26% a 29% do orçamento total previsto para a prefeitura dentro do período estudado. Ao redor dela orbitam onze entidades entre centros de saúde e hospitais. Também há um fundo municipal de saúde, com recursos próprios para cada uma das seis Regionais. O orçamento previsto para a SMS é quase todo voltado para despesas correntes, ou seja, a manutenção do caro sistema de saúde público, pagamento de funcionários, manutenção da estrutura física, compra de medicamentos etc. Sobra pouco menos de 10% para investimentos. Os investimentos da SMS, por sua vez, também pesam bastante sobre o total de investimentos da prefeitura, com uma variação de 9% a 15% no período, perdendo apenas para a área de habitação.

Três secretários passaram pelo comando da Secretaria nos dois governos Luizianne. Dois deles obedeciam à cota do PT estadual, e uma foi indicada diretamente por Luizianne. O primeiro permaneceu durante todo o primeiro mandato, assumiu após larga experiência na gestão de saúde municipal, tendo sido secretário de saúde em três administrações petistas no interior do estado. Em seu lugar, no início do segundo mandato, assume um diretor executivo que também entrou na cota do PT estadual, cuja saída por problemas particulares ensejou um mandato tampão de uma “supersecretária”, que recebeu

esse nome por comandar ao mesmo tempo as duas pastas mais importantes, saúde e educação, e que, além disso, era uma figura diretamente ligada à prefeita.

A SMS apresenta, juntamente com a SME, um padrão mediano de conclusão de demandas, o que, em parte, deve-se ao custo médio elevado das demandas do setor e à distribuição de obras/serviços, mas isso não consegue explicar as diferenças com a SME. Levando em consideração que o apoio político ao OP é semelhante em todos os casos (inclusive, em certo momento, a mesma secretária comandou ao mesmo tempo SME e SME), existem outras explicações *ad hoc* de ordem *institucional/estrutural*.

Uma grande distorção surge quando percebemos a inclusão do Hospital da Mulher como obra do OP, pois o seu altíssimo custo eleva, por sua vez, o preço médio das demandas de saúde. Ele aparece como obra do OP na LOA entre 2007 a 2013, embora já estivesse incluído no programa de governo de Luizianne. Os seus valores giram entre 17 milhões de reais em 2007, aumentando progressivamente até 2012, quando atinge a previsão de 57 milhões<sup>105</sup>. Importante frisar que esse é apenas o valor a ser gasto pela prefeitura. Em uma estimativa de 2009, isso representaria 80% dos custos totais da obra<sup>106</sup>, portanto, o impacto sobre o orçamento da SMS é enorme. A construção do Hospital da Mulher envolveu de 28% a 68% (média de 48%) das rubricas destinadas ao OP por esta Secretaria; mais, consumiu de 21% a 64% (média 41%) do previsto para investimentos totais da SMS; e, por fim, a inclusão da obra na LOA de 2007 incrementou o valor de investimentos em 60% em relação ao ano anterior.

Fazendo um rápido cálculo sem o Hospital da Mulher, o preço médio da demanda de saúde cai quase pela metade e se coloca em um patamar semelhante ao da SME.

---

<sup>105</sup> O Hospital da Mulher teve atrasos recorrentes. Sua licitação só foi concluída em 2008, mesmo com a previsão de início das obras ser de 2006 e conclusão em 2009. Em 2009, havia possibilidade de atrasos nas obras devido à falta de verbas. Parte dos recursos viria de convênio com o governo federal, e outras provenientes de emendas parlamentares, sem previsão de chegada. A previsão final é de que custasse 66 milhões de reais, com pouco mais de 11 milhões garantidos em 2009, outros 29 milhões em negociação com o FNS, e pouco mais de 40 milhões em negociação com o governo federal. Até 2010, o investimento total previsto era de 70 milhões, tendo a prefeitura arcado com 14 dos 20 milhões já investidos. (O POVO. Dinheiro não está garantido, 08 jul. 2009; O POVO. Empréstimo pode viabilizar dinheiro, 09 jul. 2009; O POVO. Prefeitura diz que pagará prejuízos, 30 out. 2009).

<sup>106</sup> O POVO. Pouca verba, muita demanda, 09 abr. 2009.

Tabela 22 – Preço médio das demandas em cada Secretaria (excetuando-se o valor referente à construção do Hospital da Mulher).

<b>Secretaria</b>	<b>Preço Médio</b>
SME/Educação	915.406
SMS/Saúde	1.223.994
SDE/Des. Econômico	142.825
Habitafor/Habitação	7.636.373
SEINF/ Infraestrutura	417.973

Fonte: PMF (adaptado) (2016).

Na primeira gestão do OP, há uma explosão de demandas de construção de unidades de saúde (postos de saúde, policlínicas e unidades básicas). A prefeitura acordou a construção de 25 para os primeiros quatro anos. No OP, no mesmo período, foram aprovadas 21 unidades. A demanda histórica é estimada em pelo menos 40 unidades desse tipo, no entanto, apenas 4 delas foram entregues até 2009. Mesmo assim, o balanço é considerado positivo pelo segundo secretário: o gasto com recursos próprios teve um aumento de 90%; Fortaleza se tornou a capital com maior investimento *per capita*, 23,67%; e a saúde foi a área melhor avaliada pela população, que teve 68% dos motivos da população para reeleger Luizianne<sup>107</sup>.

Além do elevado custo financeiro, o investimento nessas obras apresenta dificuldades logísticas consideráveis (elaboração de projeto técnico, busca por terrenos, desapropriação de terreno, licitações). Esse é um sinal de que as obras em questão voltaram à LOA nos anos seguintes, atrasando inclusive as obras aprovadas no segundo mandato do OP. Em 2006, por exemplo, todos os 24 itens dispostos na LOA referem-se à construção de unidades básicas de saúde. Em 2007, esse número diminuiu para 17 em 28 itens; em 2008, 16 de 25; em 2009; 12 de 29; em 2010; 18 de 29; em 2011, 10 de 18; e, em 2012, 10 de 17. A tabela abaixo mostra a tendência de conclusão de demandas no geral, na qual percebe-se o atraso nas demandas do segundo governo.

<sup>107</sup> O POVO. Substituto elogia atuação de Odorico, 20 jan. 2009.

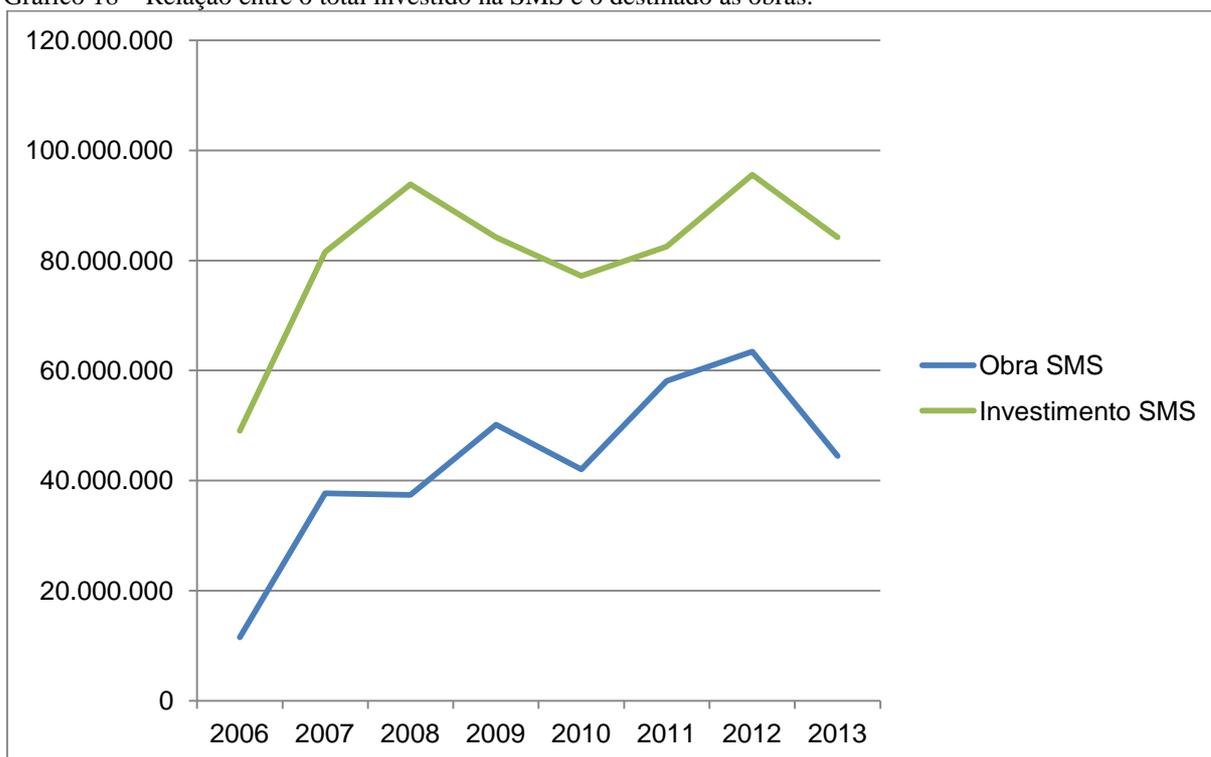
Tabela 23 – Conclusão das demandas da SMS por ano.

<b>Ano</b>	<b>Concluído</b>	<b>Não Concluído</b>	<b>Total</b>
2005	44	14	58
2006	59	8	67
2007	65	14	79
2008	23	12	35
2010	8	22	30
2011	4	15	19
2012	0	13	13
2014	0	8	8
2015	0	12	12
2016	0	11	11
<b>Total</b>	<b>203</b>	<b>129</b>	<b>332</b>

Fonte: PMF (adaptado) (2016).

Os recursos previstos às obras aumentaram no segundo governo petista em relação ao primeiro, ao contrário da tendência geral. Por um lado, sinaliza a permanência de investimentos sobre obras em atraso, ou seja, os recursos previstos não são executados e as obras retornam à LOA nos anos subsequentes. Por outro lado, demonstra que, mesmo com a manutenção de recursos previstos, a Secretaria não é capaz de executar o estoque de demandas. No primeiro mandato, as obras do OP representaram em média 42% dos investimentos da pasta, número que saltou para 61% no segundo governo.

Gráfico 18 – Relação entre o total investido na SMS e o destinado às obras.



Fonte: PMF (adaptado) (2016).

A SMS tem, portanto, demandas importantes (caras e de difícil execução) que foram aprovadas no OP nos seus primeiros anos e que ainda não foram concluídas. O preço médio da demanda, excluindo os valores referentes ao Hospital da Mulher, ajuda a explicar o nível de conclusão das demandas quando comparado ao das outras Secretarias.

#### 5.2.4 SME (Secretaria Municipal de Educação)

A Secretaria Municipal de Educação é a segunda que mais onera os cofres municipais, somente atrás da SMS. Entre 2006 e 2013, ela respondeu por 15% dos gastos totais do município. Mais até do que no setor de saúde, esses gastos se concentram em despesas correntes, que somam mais do que 90% do orçamento da pasta de educação. Em média, 80% do orçamento da SME é destinado à manutenção do ensino básico municipal, sem contar com os recursos de investimento (construção e melhoria de escolas e creches). A principal fonte de receitas vem do Fundo Municipal de Educação municipal, do qual metade corresponde a aportes do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB).

Essa introdução é importante para demonstrar a pequena margem de investimentos de uma Secretaria que cuida prioritariamente da manutenção de uma estrutura

de ensino dispendiosa (sobretudo pagamento de salários). À semelhança da saúde, no primeiro período do OP, foram aprovados novos investimentos em estrutura básica como construção de creches e escolas que, na prática, irão compor um banco de demandas que estagnarão parte dos investimentos do OP.

O comando da pasta foi entregue a um especialista em educação escolhido diretamente pela prefeita, entretanto, devido às dificuldades administrativas e problemas pessoais, ele se desligou com menos de um ano de trabalho. Então, assume secretária de confiança da prefeita, a mesma que acumulará as pastas de educação e saúde no segundo governo. É nesse período que a Secretaria se reestrutura e adota o atual nome, Secretaria Municipal de Educação (SME), pois anteriormente era denominada Secretaria de Educação e Assistência Social (SEDAS). Com a autonomia dessa segunda área em uma nova Secretaria, a partir de 2007, a SME concentra os investimentos educacionais que antes estavam dispersos nas Secretarias Regionais. Por isso, as obras do OP só passam a ser contabilizadas na SME a partir da LOA de 2008, isto é, referentes às demandas do ciclo de 2007.

O cenário inicial era considerado delicado pela primeira gestão petista. O município sequer conseguia dar conta do mínimo percentual de 25% a ser investido em educação. Apenas 8 creches mantinham-se abertas, e das 155 escolas sob supervisão da prefeitura, 60 estavam sem condições de funcionamento. Uma das primeiras providências foi retomar a discussão do Plano de Cargos e Carreiras dos professores, categoria que permanecia em pé de guerra com a prefeitura (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2012). Os principais avanços da primeira gestão foram: reestruturação da carreira dos professores; a ampliação da alimentação nas escolas; ampliação e reforma das escolas, removendo os equipamentos provisórios (chamados de “anexos”); e ampliação das creches. (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2012).

Em 2009, início de segundo mandato, várias creches sobre a responsabilidade do governo do estado foram repassadas ao município. Das 162 creches, 87 fecharam por falta de verbas, visto que, segundo a prefeitura, não havia recursos por ausência de repasses do FUNDEB e esperava-se uma melhor coordenação dos repasses para reabri-las<sup>108</sup>. A expectativa era contar com pelo menos 50 dessas creches reabertas. Como justificativa, o governo disse que dos 6 mil alunos, 2.154 já haviam sido remanejados para unidades de

---

<sup>108</sup> O POVO. Petista cogita remanejar recursos, 06 mar. 2009.

ensino municipais<sup>109</sup>. Em abril, foram reabertas 34 creches e outras 12, municipalizadas. Seriam ainda inauguradas outras 13 creches, construídas do zero<sup>110</sup>.

Os problemas iniciais não impediram um rápido crescimento de demandas aprovadas na SME. O setor de educação foi o que mais teve demandas aprovadas no OP, 17% do total. Dois processos ocorreram nesse período. Primeiro, a aprovação de obras de construção de escolas e creches. Constam 28 desses pedidos na LOA, fora os de ordem genérica que não puderam ser contabilizados. Assim como na SMS, essas obras ficarão presas na LOA até o final do segundo mandato. Em 2006, 16 de 17 entradas do OP na LOA correspondiam à construção de escolas ou creches. Nos três anos seguintes, elas representavam cerca de 50% do total; em 2010 e 2011, cerca de 35%; e nos dois últimos anos, 2012 e 2013, cerca de 25%. Vale repetir que mais do que preço, o que atrapalha o andamento são os procedimentos logísticos.

Um segundo processo refere-se ao acentuado número de demandas nos ciclos do OP Escolar, no qual crianças elegiam obras e serviços relacionados à educação. Como a seção de análise de demandas apontou, essas assembleias foram responsáveis por um grande incremento de demandas relacionado à educação e à SME. Ao contrário das assembleias territoriais, as demandas do OPCA tratavam mais de serviços do que propriamente de obras. Em um cálculo rápido, 26% das demandas do OPCA são de obras, abaixo da média geral, 48%, e, bem mais abaixo dos 67% das assembleias territoriais. Isso implica uma maior taxa de conclusão de demandas, 86% no Ciclo do OPCA contra 73% da média geral, e bem mais alto ainda do que os 63% do ciclo territorial.

Os valores de conclusão de demandas entre SME e SMS são bastante semelhantes (65,78% e 63,23%, respectivamente). Esses números correspondem aos dois principais fatores elencados, preço médio da demanda e proporção de obras em relação aos serviços. No primeiro caso, excetuando-se o Hospital da Mulher, o preço médio da demanda de saúde está em um patamar ligeiramente maior do que a demanda de educação. Por outro lado, é curioso observar que há relativamente mais obras de educação (48%) do que saúde (32%). No entanto, fazendo uma correspondência na LOA, os valores das obras de saúde correspondem a 69% do total daquela Secretaria, enquanto que aquelas da educação correspondem a 52%, bem como os valores das obras de saúde também são maiores do que de educação.

---

<sup>109</sup> O POVO. Município alega falta de verba para assumir creches, 05 mar. 2009.

<sup>110</sup> O POVO. Dinheiro remanejado vai abrir 34 creches, 17 abr. 2009.

Novamente retirando os valores do Hospital da Mulher, o preço médio de uma obra de saúde é 1.746.863 reais, e na educação é de 1.193.893 reais (por volta de 43% maior). A suposição, difícil de confirmar, é que, mesmo com um número maior de obras por parte da SME, as obras da SMS são mais onerosas e, talvez, apresentem maiores dificuldades logísticas. Por isso, os níveis de conclusão de demandas de saúde aparecem em um percentual abaixo das de educação, embora em um mesmo patamar.

#### 5.2.5 SEINF (Secretaria de Infraestrutura e Desenvolvimento Urbano)

As obras de infraestrutura são as mais descentralizadas. No geral, referem-se a uma gama variada de serviços urbanos que incluem: saneamento básico; melhorias viárias; e urbanização de espaços públicos<sup>111</sup>. Elas são distribuídas às seis Secretarias Regionais (SERs). A SEINF estabelece as diretrizes, mas quem desenha e executa as obras são as Regionais. Quase a totalidade das demandas do OP de infraestrutura recebe a rubrica das Regionais na LOA.

Isso fica claro pela desproporção de recursos da SEINF em relação às demais Secretarias. Ademais, ela se subdivide em três unidades: Habitafor; Autarquia de Trânsito, Serviços Públicos e de Cidadania (AMC); e SEINF propriamente dita, cujos recursos representam, em média, apenas 25% das outras duas somadas. Contando apenas a unidade da SEINF, sua previsão orçamentária (investimentos mais despesas correntes) não ultrapassa 4% do total previsto para o município.

Mesmo assim, os secretários dessa pasta recebem atenção especial. Nos dois primeiros governos, a prefeita indicou um nome técnico ligado ao PSB, partido da base do governo e que apoiou sua candidatura desde o início. No governo Roberto Cláudio, foi indicado diretamente um nome técnico pelo prefeito, embora não se tenha mais informações sobre seu perfil político.

A SEINF apresenta o pior índice de conclusão de demandas, 68%, à frente apenas da Habitafor. Mesmo com um preço médio bem abaixo das demais Secretarias, somente à frente da SDE, a SEINF consegue ter uma aprovação baixa. A principal explicação técnica reside na combinação desse valor com um número excessivo de obras, as quais correspondem a cerca de 95% das demandas de infraestrutura, e não serviços. Só pra se ter uma noção, quem

---

<sup>111</sup> Para ver como essas demandas são descritas na LOA, ver Anexo 2.

mais se aproxima desse número é a SME, cuja cota de obras representa por volta de 50% do total de demandas elencadas.

No entanto, as informações dispostas nos forçam a analisar as obras de infraestrutura do OP sob a ótica das Secretarias Regionais.

### 5.2.6 Regionais

Como descrito no capítulo 2, as Regionais são estruturas administrativas criadas na década de 1990 com o intuito de descentralizar a execução de serviços e obras públicas. A cidade foi subdividida em seis territórios de acordo com critérios socioeconômicos. A principal demanda das Regionais é pela conservação e melhoria urbana. Isso inclui pequenas ações como limpeza das ruas; podas de árvores; correções no asfalto etc.

O governo de Luizianne deu passos em direção a uma maior centralização, embora falte um estudo mais detalhado nesse sentido. São exemplos disso o fortalecimento das secretarias de educação, habitação e assistência social. Não obstante, a importância das Regionais foi inegável nesse período, como se pode ver na tabela abaixo. O percentual de investimento das seis Regionais somadas representam em média 42% do total destinado a investimentos no município. Contando com despesas, os recursos totais abocanham em média 14% dos recursos municipais<sup>112</sup>.

Em média, mais de 60% dos recursos das Regionais são destinadas a investimentos (na Regional VI esse número chega a 70%), demonstrando que essas estruturas se encarregam sobretudo da execução de melhorias urbanas.

O impacto das obras de infraestrutura aprovadas no OP sobre as Regionais é discreto. A tabela a seguir mostra o percentual de investimentos nesse tipo de demanda em relação às seis Regionais. Por ano, a média geral só passa os 5 pontos percentuais em 2007 e 2008, exatamente o pico de aprovação de demandas do OP. A média do primeiro mandato costuma ser maior do que o segundo, o que é condizente com o padrão de investimento geral do OP. A Regional V é a única com padrão de investimento acima de 10 pontos percentuais.

---

<sup>112</sup> Interessante notar que os valores caem abruptamente no governo Roberto Cláudio, possivelmente devido à concentração de recursos no gabinete para a execução de projetos especiais da Copa do Mundo.

Tabela 24 – Investimento das seis Regionais sobre o OP.

<b>Ano</b>	<b>SER I</b>	<b>SER II</b>	<b>SER III</b>	<b>SER IV</b>	<b>SER V</b>	<b>SER VI</b>	<b>Média Ano</b>
2006	8,14%	0,80%	1,78%	4,00%	1,26%	1,97%	2,99%
2007	2,38%	1,23%	3,14%	9,19%	17,01%	4,98%	6,32%
2008	0,19%	0,85%	1,72%	7,13%	47,29%	16,13%	12,22%
2009	3,00%	0,24%	1,08%	1,79%	17,34%	3,34%	4,47%
2010	2,11%	0,40%	3,22%	0,89%	12,08%	3,12%	3,64%
2011	2,39%	1,77%	5,53%	3,20%	10,56%	3,46%	4,49%
2012	2,56%	1,11%	1,73%	3,93%	12,00%	3,57%	4,15%
2013	2,56%	0,74%	5,94%	3,10%	9,13%	2,45%	3,99%

Fonte: PMF (adaptado) (2016).

Tabela 25 – Média de investimento das seis Regionais por mandato.

<b>Média por Mandato</b>	<b>SER I</b>	<b>SER II</b>	<b>SER III</b>	<b>SER IV</b>	<b>SER V</b>	<b>SER VI</b>
2006-2009	3,43%	0,78%	7,72%	5,53%	20,73%	6,61%
2010-2013	2,41%	1,01%	4,11%	2,78%	10,94%	3,15%

Fonte: PMF (adaptado) (2016).

As Regionais apresentam, portanto, os piores níveis de investimentos no OP em comparação com as demais Secretarias estudadas. O presente trabalho não foi capaz de colher elementos para explicar isso, o que certamente decorre de alguma dimensão estrutural da administração municipal, porque o efeito político esperado – o favorecimento de Secretarias comandadas por partidos mais próximos ao governo – não ocorre.

A configuração política das Regionais é inversa à observada nas demais Secretarias estudadas<sup>113</sup>. Nos governos Luizianne, as Regionais abrigaram os partidos mais distantes do núcleo de governo (PDT, PPS, PHS, PV, PTN), além dos mais alinhados com a base (PSB, PCdoB). Somente em duas oportunidades o próprio PT ocupou esses espaços (A Regional II e a IV no segundo e primeiro mandato, respectivamente). No governo Roberto Cláudio, o padrão se inverte: as Secretarias mais importantes e estratégicas se abrem para partidos aliados, porém o comando das Regionais é dado a figuras técnicas, embora o orçamento previsto para elas tenha se reduzido.

<sup>113</sup> A lista dos secretários que se pôde apurar se encontra no Anexo 3.

Uma das críticas históricas é a de que as Regionais reproduzem a desigualdade socioeconômica da cidade, na medida em que áreas mais favorecidas tendem a receber mais recursos públicos. Os fluxos econômicos (privados e públicos) estabeleceriam uma rota do sudoeste a nordeste da cidade, ou da Regional V à Regional II.

Combinando as duas coisas – possível favorecimento de Regionais mais desenvolvidas economicamente e sob o comando de aliados políticos –, seria natural que a Regional II, por exemplo, apresentasse o maior percentual destinado ao OP, devido a sua propensão história de receber mais recursos e a sua proximidade política ao núcleo de governo (aliás, em cada composição de governo, essa Regional é a mais disputada exatamente por ser mais abastecida pelo orçamento público). Efeito parecido deveria ser observado na Regional IV, no entanto, é exatamente o contrário do que ocorre. A distribuição de recursos flui para as Regionais que mais aprovaram demandas, como é de se imaginar intuitivamente. Como vimos na seção que trata desse tópico, o desenho institucional privilegia regiões mais populosas e pobres. Os recursos do OP nas Regionais seguem, portanto, um padrão de redistribuição mais ou menos equânime.

Tabela 26 – Resumo dos principais indicadores de cada Regional e relação com os investimentos sobre o OP.

<b>Regional</b>	<b>Inv Absoluto OP (obras infraestrutura)</b>	<b>Inv OP Por Regional %</b>	<b>IDH</b>	<b>Nível do IDH</b>	<b>População</b>
SER I	8.897.420	2,92%	0,3434	Baixo	363912
SER II	4.975.255	0,90%	0,5833	Alto	363406
SER III	9.223.244	3,02%	0,3675	Médio	360551
SER IV	10.225.492	4,16%	0,4308	Médio	281645
SER V	50.482.779	15,84%	0,2489	Muito Baixo	541511
SER VI	24.032.874	4,88%	0,3008	Baixo	541160

Fonte: PMF (adaptado) (2016).

É possível também que o baixo investimento das Regionais no OP resulte no pequeno índice de conclusão das demandas de infraestrutura. No entanto, a comparação com as demais Secretarias não indica isso, a não ser se combinarmos os três fatores (preço médio; proporção de obras em relação a serviços; e percentual de investimentos aplicados ao OP).

### 5.3 Conclusão

A segunda gestão Luizianne teve um ritmo menor de execução das demandas do OP quando comparado com a primeira. Como vimos, isso se explica por três fatores *estruturais/institucionais*: o acúmulo de demandas não concluídas da primeira gestão, que sobrecarregaram a máquina pública e concorreram com as demandas aprovadas na segunda gestão; o aumento tímido de investimentos da prefeitura, acompanhado de um aumento expressivo nos gastos públicos correntes; maior quantidade de demandas de serviços na primeira gestão, geralmente solucionadas mais rapidamente devido ao menor custo e menos entraves logísticos.

Evidentemente não se deve desprezar os fatores *políticos* implícitos nos pontos citados. A diminuição dos investimentos – em outros termos, a diminuição da capacidade estatal – também pode ser provocada por decisões políticas dos agentes políticos e burocráticos; a priorização das demandas da primeira gestão também é uma ação planejada desde 2009, quando prefeitura e membros da sociedade civil no COP optaram por discutir a fundo as demandas em atraso; e a escolha por mais serviços do que obras reflete parte do desenho institucional que permite essa opção mais barata.

Em resumo, não se pode pensar nos dois polos – fatores *políticos* e *estruturais/institucionais* – em separado, mas em interação mútua. Nesse caso, tudo indica um movimento combinado na mesma direção: a progressiva perda de *status* do OP foi provocada, em parte, pelas dificuldades de processamento das suas demandas pela administração municipal.

Na segunda parte desse capítulo, optei por tentar “isolar” os fatores políticos assumindo que a postura política dos secretários das cinco pastas escolhidas (educação, saúde, desenvolvimento econômico, habitação e infraestrutura) diante do OP era semelhante. A infraestrutura apresenta ainda uma diferença importante: suas obras são repassadas quase que integralmente às seis Secretarias Regionais, geralmente comandadas por partidos políticos distantes do núcleo do governo. No entanto, não foram encontradas diferenças de tratamento das demandas por fatores estritamente políticos. A análise apresentada se resume a dois fatores principais: preço médio das demandas por área; e proporção de obras e serviços. A Habitafor e a SEINF apresentam uma baixa taxa de conclusão devido ao altíssimo preço das demandas de habitação e à elevada proporção de obras nas demandas de infraestrutura. SME e SMS (excetuando-se o Hospital da Mulher) têm uma taxa intermediária de conclusão por

conta da proporção também intermediária de obras em relação a serviços e a um preço médio também relativo. Já as demandas da SDE dispararam na frente devido à alta taxa de serviços e ao preço médio bem mais barato que as demais áreas de políticas abordadas. A tabela abaixo resume os principais fatores.

Tabela 27 – Quadro resumo das principais variáveis que explicam as diferenças de execução entre as Secretarias.

<b>Secretaria</b>	<b>Preço Médio</b>	<b>Não Conclusão</b>	<b>Obra (valores)</b>	<b>Obra (Nº Banco)</b>	<b>% Investimento</b>
SME/Educação	915.406	34,22%	52%	48%	75%
SMS/Saúde	1.223.994	36,77%	69%	32%	78,63%
SDE/Des. Econômico	142.825	22,97%	9%	6%	131%
Habitafor/Habitação	7.636.373	58%	85%	42%	58%
SEINF/ Infraestrutura	417.973	31,71%	–	94,62%	5,29%

Fonte: PMF (adaptado) (2016).

A comparação entre as Regionais apresenta um elemento adicional: o nível de investimentos das demandas de infraestrutura por Regional segue o padrão de demandas aprovadas. Como foi abordado na seção “demandas” do capítulo anterior, as áreas mais pobres e populosas eram privilegiadas com mais assembleias e, conseqüentemente, mais demandas do OP. O efeito dessa prerrogativa não é de se menosprezar, já que significa quebrar com um padrão de investimentos desigual, que privilegia as áreas mais abastecidas de recursos com mais investimentos públicos. Contudo, mesmo as Regionais mais pobres tendo uma previsão maior de investimentos do OP em infraestrutura, o impacto é diminuído em função do baixo percentual de investimentos que isso implica. Em adição, isso não resulta em maiores taxas de conclusão para as Regionais mais pobres, pois o preço médio continua a ser a variável que apresenta a maior correlação com a taxa de conclusão. A tabela abaixo resume os principais números das Regionais.

Tabela 28 – Quadro resumo das principais variáveis que explicam as diferenças de execução entre as Regionais.

<b>SER</b>	<b>Conclusão</b>	<b>Preço Médio</b>	<b>Invest. Absoluto OP</b>	<b>Invest. OP %</b>	<b>IDH</b>	<b>Nível do IDH</b>
SER I	55,73%	197.720	8.897.420	2,92%	0,3434	Baixo
SER II	36,66%	261.855	4.975.255	0,90%	0,5833	Alto
SER III	71,11%	219.601	9.223.244	3,02%	0,3675	Médio

SER IV	46,51%	387.627	10.225.492	4,16%	0,4308	Médio
SER V	36,08%	814.238	50.482.779	15,84%	0,2489	Muito Baixo
SER VI	35,84%	387.627	24.032.874	4,88%	0,3008	Baixo

Fonte: PMF (adaptado) (2016).

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

É hora de sumarizar os principais resultados do trabalho. As perguntas que guiaram a investigação foram “o que muda no OP com a troca de governo? E porquê?”. Citei dois fatores esquemáticos, um de ordem *política* e outro de ordem *estrutural/institucional*. A análise empírica foi dividida em duas partes. Na primeira, observamos a perda progressiva de *status* do OP dentro da gestão. No governo Luizianne 1, o OP foi colocado como peça chave no discurso do governo, além disso os efeitos sobre o desenho institucional também foram sentidos com um alto número de participantes e demandas aprovadas, pois o OP tinha um caráter que defini como *mobilizador* e um *status* considerado *forte*. Os objetivos principais desse OP incluíam: formalização de regras bem definidas de participação; mobilização e alto poder de deliberação; reversão de investimentos públicos para áreas historicamente desfavorecidas. Dentro da tipologia proposta por Sintomer et al. (2013), essa primeira fase aproxima-se do modelo de *Democracia Participativa*.

O segundo governo criou uma coordenadoria própria que executava as políticas de participação do município. Porém, o OP foi diminuído em sua importância, visto que a gestão se concentrou em concluir obras importantes prometidas no primeiro mandato e cacifar o sucessor da então prefeita. O OP seguiu o mesmo ritmo. A principal meta era concretizar as demandas pendentes decididas no primeiro mandato, então algumas regras do OP foram alteradas com o intuito de aproximar as deliberações do OP das capacidades executivas da administração municipal. O efeito disso foi uma redução do número de participantes e das demandas aprovadas quando comparados ao primeiro governo. É um OP com perfil *executivo/técnico* e *status médio*. Algumas mudanças de rota tornam essa fase de OP mais próxima dos modelos de *Modernização Participativa* e *Democracia de Proximidade* (SINTOMER et al., 2013).

O rebaixamento definitivo veio com a troca de partido no terceiro governo. Manteve-se a coordenadoria, porém o OP tornou-se uma política absolutamente secundária. Alguns indícios atestam isso: o fim de instrumentos de transparência e controle (não é possível saber em detalhes quais obras foram aprovadas e em que fase estão os seus andamentos); a ausência de publicidade; a diminuição de despesas para a realização do OP; o esvaziamento do COP. Por fim, a alteração das regras permitiu um controle ainda mais rígido da participação com a preocupação de diminuir o número de demandas e adequá-las ainda mais às capacidades administrativas do município. Evidentemente, há diminuição tanto do

número de participantes quanto de demandas. Portanto, é um perfil ainda mais *técnico/executivo* que a segunda gestão, porém com uma capacidade de mobilização ainda mais reduzida, assim como o *status* do OP é *fraco* dentro da gestão. Aqui, os aspectos do desenho que o tornavam propensos a uma reversão de recursos desaparecem juntamente com os seus efeitos. A capacidade deliberativa diminui consideravelmente, e a representação política em seu interior torna-se mais frágil. Pode-se dizer que o OP completou sua conversão aos modelos de *Modernização Democrática* e *Democracia de Proximidade* (SINTOMER et al., 2013).

Em paralelo, analisei aspectos *estruturais/institucionais* que afetam o OP. Comparei o ritmo de execução das demandas do primeiro e segundo mandato, o qual executou, em termos relativos, menos do que o primeiro, devido ao acúmulo de demandas, à queda nos investimentos gerais da prefeitura e à maior proporção de demandas de obras (alto custo e entraves à sua execução). Também comparei as cinco Secretarias que mais aprovam demandas no OP, juntamente com as seis Secretarias Regionais no trato das obras de infraestrutura. Busquei isolar as variáveis políticas, imaginando que todas as cinco Secretarias Temáticas não tinham problemas políticos claros para desfavorecer demandas que recebiam do OP. As principais diferenças encontradas se explicam pelo preço médio das demandas e pela proporção entre obras e serviços. Isso é válido mesmo quando se analisam as Secretarias Regionais, cuja composição do secretariado é mais heterogênea.

As duas variáveis se somam para explicar a erosão do OP. A incapacidade da administração municipal em arcar com as despesas previstas e as dificuldades logísticas impostas à construção de obras impuseram um controle mais rigoroso das demandas aprovadas no OP. É fato notório que da primeira à terceira gestão há uma crescente preocupação com a capacidade de executar as propostas de obras e serviços aprovados no OP. Por outro lado, é claro que, por mais que os investimentos tenham decrescido, a fatia que cabe ao OP diminuiu ainda mais em relação ao total de investimentos da prefeitura, não sendo difícil supor que isso se deva a outras prioridades políticas. Mesmo no terceiro governo, haveria possibilidade de retomar o OP com mais força. No entanto, o segundo governo Luizianne preocupou-se em tocar as obras prometidas na campanha do primeiro mandato e o governo Roberto Cláudio cuidou das obras que vieram no bojo da Copa do Mundo. O OP inclusive foi relegado a segundo plano enquanto se investia em outra política de planejamento, o Fortaleza 2040.

Os dois fatores isolados geram explicações reducionistas. Uma delas é supor que a redução do OP foi imposta pelas limitações administrativas, uma redução mecânica a fatores burocráticos e administrativos. Outra é imaginar que a vontade política do governo é capaz de por si só dar corpo ao OP, independentemente das capacidades administrativas do município, uma espécie de voluntarismo político. Por mais esquemático e limitado que seja tomar esses dois fatores isolados, eles nos ajudam a iluminar aspectos importantes e correlacionados. Suponho que haja uma espécie de involução dos dois fatores (*políticos* e *estruturais/institucionais*) que se retroalimentam. A diminuição do *status* político incentivou uma menor distribuição de recursos para o OP. A diminuição dessas capacidades, por sua vez, ajudou a diminuir o ritmo de execução das demandas aprovadas.

O exame dos três governos mostra uma linha de involução do OP: isso significa perda de *status* dentro do governo; diminuição da participação e de demandas; menor orçamento disponibilizado; e, por fim, piora do ritmo de execução das demandas aprovadas. A involução do OP de Fortaleza tem características parecidas com as de outras experiências. Considero que haja um processo de perda de prestígio do OP em território nacional. Consequentemente, a difusão dos OPs encontra-se ameaçada.

Tabela 29 – Evolução e duração dos casos de OP no Brasil.

<b>Período</b>	<b>Casos de OP (Fedozzi)<sup>114</sup></b>	<b>Casos de OP (Spada)<sup>115</sup></b>	<b>Casos Abando- nados</b>	<b>Depois de 4 Anos</b>	<b>Depois de 8 Anos</b>	<b>Mais de 8 anos</b>
1898-1992	10	11	-	-	-	-
1993-1996	30	29	4	4	-	-
1997-2000	140	62	12	11	1	-
2001-2004	261	129	23	18	3	2
2005-2008	-	119	64	51	11	2
2009-2012	355	99	66	34	22	10

Fonte: Fedozzi; Lima; Martins (2014); Spada (2013) (adaptado) (2016).

<sup>114</sup> Cidades com mais de 10 mil habitantes (FEDOZZI; LIMA; MARTINS, 2014).

<sup>115</sup> Os números de Spada são menores porque se referem apenas a municípios com mais de 50 mil habitantes (SPADA, 2013).

Em números gerais, o OP apresenta uma difusão bem linear, que parece perder força somente nos últimos anos. Em uma base de dados ampliadas de municípios com pelo menos 10 mil habitantes, Fedozzi, Lima e Martins (2014) encontram 355 casos de OP no período entre 2009-2012. Como se vê na tabela, esse número expressa uma evolução linear e acentuada dos anos 2000 em diante. Já Spada (2013), contando apenas municípios acima de 100 mil habitantes, encontra um refluxo a partir de 2005. O número de OPs descontinuados aumenta a partir desse período, sobretudo aqueles com menos de quatro anos de duração. Como se vê, o OP de Fortaleza faz parte de uma faixa notável de experiências, com pelo menos 12 anos de duração.

Mesmo com a evolução em termos gerais, a sensação é que o OP perdeu o fôlego. Mais do que a permanência ou não do OP como instrumento de participação, contam os resultados obtidos com a política. Alguns casos contêm a mesma linha de involução que Fortaleza.

Em Porto Alegre, o mais emblemático, a mudança de governo em 2004 implicou a introdução de outro mecanismo de intermediação (Governança Solidária Local – GSL), relegando o OP ao segundo plano dentro da administração. O escopo do OP também foi alterado: as famosas rodadas regionais diminuíram; as assembleias preparatórias são eliminadas; e são aprovadas regras mais rígidas para eleição de conselheiros, diminuindo a capacidade de renovação do COP. Antes disso, no início dos anos 2000, a prefeitura já enfrentava dificuldades na execução das propostas devido a problemas financeiros. O nível de investimentos dedicados ao OP também diminuiu progressivamente (SOUZA; RENNÓ, 2012; NÚÑEZ, 2010).

Em Belo Horizonte, o segundo caso mais duradouro, a partir da mudança de partido em 2008, há estagnação dos investimentos previstos e queda na participação. Antes disso, a introdução do OP digital teve como efeito a diminuição de *status* do OP presencial. Assim como em Fortaleza, foi necessário introduzir a participação dos gestores no ciclo do OP para adequar as propostas à realidade executiva da administração. Uma das maneiras de diminuir o impacto das demandas sobre a máquina da prefeitura foi tornar o ciclo bianual (OLIVEIRA, 2014; AVRITZER, 2016).

Em Vitória, nos governos do PSDB dos anos 1990, o OP perdeu espaço para outra iniciativa de participação social (chamada de Projeto Terra). Antes disso ele foi perdendo força, vendo sua participação e o número de demandas se reduzirem. Nesse período, também foram criados mecanismos de coordenação dentro da prefeitura e entre a prefeitura e as

assembleias do OP para harmonizar as propostas com o planejamento das secretarias. A partir dos anos 2000, a prefeitura decide priorizar as demandas não atendidas nos três governos anteriores e restringir os números de assembleias dali em diante. As dificuldades executivas são relevantes no primeiro governo do PT, por inexperiência política, e no último período do PSDB, pelo próprio rebaixamento do OP dentro da gestão (SAMPAIO, 2006).

Recife é um caso raro, no qual o OP nasce a partir do PMDB, ainda nos anos 1990. Ele readquire vitalidade na administração João Paulo (PT) em 2001. No final da década, o OP perde força quando a prefeitura comandada pelo PSB introduz uma nova política de participação digital (MELO, 2008; SILVA, 2003).

A leitura rápida desses poucos casos, embora não sistemática, lança luz sobre algumas questões presentes no OP de Fortaleza. Elas não são novas, mas poderiam servir de referência para futuras generalizações:

a) rebaixamento estratégico, geralmente resultando de novos projetos de governo que buscam se diferenciar do antecessor. De fato, o OP é uma política fortemente marcada pelo PT. Cerca de 50% das experiências entre 2000 e 2012 são mantidas pelo partido, sendo a segunda posição ocupada pelo PMDB, com 26% em 2012 (FEDOZZI; LIMA; MARTINS, 2014). A troca de partido geralmente significa o fim do OP ou a redução brutal de sua importância; b) mesmo com a presença do mesmo partido no governo, o OP enfrenta problemas executivos decorrentes de questões externas à política em si. O desgaste provocado pelo acúmulo de obras não realizadas não pode ser desprezado quando estudamos o refluxo da participação; c) as mudanças no OP são adaptações necessárias entre o funcionamento da máquina pública e os anseios que se manifestam nas assembleias. As gestões citadas atualizam as regras da participação buscando diminuir o número de demandas de acordo com as capacidades executivas da administração municipal.

Esse trabalho é um sintoma de um processo mais amplo de crise da participação institucional que vem sendo operada nos últimos anos (AVRITZER, 2016). Dois elementos convergem para isso. Primeiro, a percepção de que esses instrumentos (OPs, Conselhos, Conferências) pouco interferem na produção de políticas públicas. Há um ceticismo de que esses instrumentos tenham condições de deliberar sobre obras estruturantes e políticas de grande alcance que na prática definem a dinâmica da cidade. No caso de Fortaleza, o OP aprovou obras relevantes (escolas, creches, postos de saúde, praças), porém bastante pontuais. As grandes obras de mobilidade urbana, por exemplo, fundamentais para o redesenho da

cidade nesses últimos anos, passaram ao largo da participação popular. Desse modo, o OP, que poderia ser uma ferramenta de transformação urbana, fica limitado a discussões pontuais.

O segundo elemento está inserido em um contexto sociopolítico mais amplo. Essas instituições foram gestadas em um período específico de democratização política, com atuação de segmentos específicos da sociedade civil amparados, que orbitavam em torno dos partidos de esquerda, sobretudo do PT. A crise de representatividade dos partidos de esquerda e a renovação geracional dos movimentos sociais – chamados por alguns de *novíssimos* movimentos sociais, como o ambientalista, movimentos pela mobilidade urbana, estudantes secundaristas etc. – compõem um cenário de exclusão desses grupos dos espaços institucionais (AVRITZER, 2016). Em outras palavras, estaríamos diante de novas pautas e de novas formas de fazer política para além dos engessados espaços de participação que conhecemos.

Em resumo, essas considerações traçam uma simetria entre o que vem ocorrendo no OP e nas demais instituições participativas. As críticas em relação à efetividade e capacidade de satisfazer novos movimentos fez com que essas instituições perdessem progressivamente sua importância, tanto para sociedade civil quanto para agentes governamentais. No caso do OP de Fortaleza, vemos um desprestígio por parte das gestões, com indícios de que setores da sociedade civil também o tenham relegado a segundo plano. Creio que os desdobramentos dessa crise ficam como reflexão possível para daqui em diante.

## REFERÊNCIAS

- ABERS, Rebecca; TATAGIBA, Luciana. Institutional **Activism**: mobilizing for women's health from inside the brazilian bureaucracy. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 38., 2014, Caxambu, MG.
- ABRANCHES, S. Presidencialismo de coalizão: dilema institucional brasileiro. In: TAVARES, J. A. G. (Org.). **O sistema partidário na consolidação da democracia brasileira**. Brasília: Fundação Teotônio Vilela, 2003.
- ALVAREZ, Sônia; DAGNINO, Evelina; ESCOBAR, Arturo. **Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos**: novas leituras. Belo Horizonte: UFMG, 2000.
- AMARAL, Oswaldo. **As transformações na organização interna do Partido dos Trabalhadores entre 1995 e 2009**. São Paulo: Alameda, 2013.
- ARÃO, Márcia Regina Mariano de Sousa. **Orçamento participativo em Fortaleza**: práticas e percepções. 2012. 140 f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas e Sociedade)–Centro de Humanidades, Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2012.
- AUGUSTIN FILHO, Arno H. A experiência do Orçamento Participativo na Administração Popular da Prefeitura Municipal de Porto Alegre. In: Carlos Henrique Horn (Org.). **Porto Alegre**: O desafio da mudança. Porto Alegre: Ortiz, 1994.
- AVRITZER, Leonardo. **A moralidade da democracia**: ensaios em teoria habermasiana e teoria democrática. Belo Horizonte: Editora da UFMG; São Paulo: Perspectiva, 1996.
- \_\_\_\_\_. O Orçamento Participativo e a teoria democrática: um balanço crítico. In: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (Org.). **A inovação democrática no Brasil**: o orçamento participativo. São Paulo: Cortez, 2003.
- \_\_\_\_\_. **Impasses da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016
- BARBOSA, Amanda; COSTA, Liduína. **O Orçamento Participativo de Fortaleza como alargamento democrático**: limites e possibilidades do modelo de OP aplicado em Fortaleza. In: ENCONTRO INTERNACIONAL DE PARTICIPAÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS, 2., 2015, Campinas.
- CÂMARA MUNICIPAL DE FORTALEZA. Pequeno expediente da sessão dessa quinta-feira, 30 out. 2014. Disponível em: <<http://wp.cmfor.ce.gov.br/cmfor/pequeno-expediente-da-sessao-desta-quinta-feira-19>>. Acesso em: 31 maio. 2015.
- \_\_\_\_\_. A administração atual jogou o Orçamento Participativo no lixo, 6 nov. 2014. Disponível em: <<http://wp.cmfor.ce.gov.br/cmfor/a-administracao-atual-jogou-o-orcamento-participativo-na-lata-do-lixo-diz-oposicao>>. Acesso em: 31 maio. 2015.
- CAMARÃO, Virna do Carmo. **O Orçamento Participativo de Fortaleza**: é possível uma pedagogia da participação popular? 2011. 195 f. Tese (Doutorado em Sociologia)–

Departamento de Ciências Sociais, Centro de Humanidades, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2011.

CARVALHO, Rejane. Fortaleza: eleição e reeleição de Luizianne. Um novo ciclo político na capital? In: CORTEZ, Hugo; SPINELLI, José Antonio. (Org.). **Nordeste 2008: o voto das capitais II**. Natal: EDUFRRN, 2010. (p. 97-116).

COSTA JUNIOR, Pedro Wilson Oliveira da. **O estreito fio da navalha: participação e transformismo na relação do Movimento dos Conselhos Populares (MCP) com a gestão de Luizianne Lins em Fortaleza (2005 a 2009)**. 2010. 145 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia)–Departamento de Ciências Sociais, Centro de Humanidades, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2010.

COUTO, Claudio Gonçalves. **O desafio de ser governo: o PT na prefeitura de São Paulo – (1989-1992)**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

DAGNINO, Evelina; OLIVEIRA, Alberto; PANFICHI, Aldo. Para uma outra leitura da disputa pela construção democrática na América Latina. In: **A disputa pela construção democrática na América Latina**. DAGNINO, E.; OLIVEIRA, Alberto J.; PANFICHI, Aldo (Org.). São Paulo: Paz e Terra, 2006.

DIÁRIO DO NORDESTE. Oposição crítica falta de participação popular na discussão do orçamento municipal, 02 dez. 2014. Disponível em: <<http://blogs.diariodonordeste.com.br/edisonsilva/blog-politica/oposicao-critica-falta-de-participacao-popular-na-discussao-do-orcamento-municipal>>. Acesso em: 27 maio. 2015.

DIAS, Márcia Ribeiro. **Sob o signo da vontade popular: orçamento participativo e o dilema da Câmara Municipal de Porto Alegre**. Belo Horizonte: Editora da UFMGF; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2002.

FEDOZZI, Luciano; LIMA, Kátia; MARTINS, André. Desigualdade na ampliação das inovações participativas: características dos municípios com Orçamentos Participativos. 38º Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação em Ciências Sociais. 2014. Caxambu.

FORTALEZA. Ciclo de Planejamento Participativo é apresentado aos vereadores, 05 maio 2015. Disponível em: <<http://www.fortaleza.ce.gov.br/ceps/noticias/noticias/ciclo-de-planejamento-participativo-e-apresentado-aos-vereadores>>, acessado pela última vez em 15/08/2015>.

\_\_\_\_\_. Mensagem à Câmara Municipal: Abertura da sessão legislativa 2013. 2013a.

\_\_\_\_\_. Diário Oficial do Município de Fortaleza, Ceará, 30 abr. 2013b.

\_\_\_\_\_. Mensagem à Câmara Municipal: Abertura da sessão legislativa 2014. 2014a.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.277, de 19 de Dezembro de 2014. Diário Oficial do Município de Fortaleza, Ceará, 19 dez. 2014b.

\_\_\_\_\_. Mensagem à Câmara Municipal: Abertura da sessão legislativa 2015. 2015.

GADELHA, Ana Lúcia Lima. **O orçamento público participativo como instrumento de efetivação da cidadania**: avaliando a experiência de Fortaleza. 2010. 230 f. Dissertação (Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas)–Centro de Ciências Agrárias, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2010.

GERRING, John. **Case study research**: principles and practices. New York: Cambridge University Press, 2007.

GONÇALVES, Odilon Araújo. **A democracia participativa e o Legislativo municipal de Belo Horizonte**: a relação dos vereadores com o Orçamento Participativo. 2007. 79 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) –Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2007.

GURZA-LAVALLE, Adrian; HOUTZAGER, Peter; ACHARYA, Arnab. Atores da sociedade civil e atores políticos: participação nas novas políticas democráticas em São Paulo. In: **A participação em São Paulo**. AVRITZER, Leonardo (Org.). São Paulo: Ed. Unesp, 2004.

GURZA-LAVALLE, Adrian; ROMÃO, Wagner; ZAREMBERG, Gisela. Partidos políticos e inovação democrática: más Allá de purezas y perversiones. **Revista Mexicana de Ciencias Políticas e Sociales**, Unam, n. 220, p. 21-54, 2014.

IPECE. Perfil básico municipal 2011. Fortaleza, 2011.

\_\_\_\_\_. Perfil socioeconômico de Fortaleza. Fortaleza, 2012.

KECK, Margaret E. **PT, a lógica da diferença**: o Partido dos Trabalhadores na construção da democracia brasileira. São Paulo: Ática, 1991.

LUCHMANN, Lígia Helena Hahn. **Possibilidades e limites da democracia deliberativa**: a experiência do orçamento participativo de Porto Alegre. 2002. 225 f. Tese (Doutorado)–Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas-SP, São Paulo, 2002.

MARQUES, Francisco Edson Barbosa. **Movimentos Sociais Urbanos no Orçamento Participativo**: entre a participação popular e o clientelismo eleitoral. 2011. 103 f. Monografia (Bacharelado em Ciências Sociais)–Departamento de Ciências Sociais, Centro de Humanidades, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2011.

MARQUETTI, Aldemir. Participação e redistribuição: o Orçamento Participativo em Porto Alegre. In: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (Org.). São Paulo: Cortez, 2003.

\_\_\_\_\_. **Democracia participativa e redistribuição**: análise de experiências de orçamento participativo. São Paulo: Xamã, 2008.

MELO, Marcus André. Instituições orçamentárias municipais e o processo legislativo em Recife: 1988-2000. In: LUBAMBO, Catia Wanderley; COELHO, Denilson Bandeira; MELO, Marcus Andre (Org.). **Desenho institucional e participação política**: experiências no Brasil contemporâneo. Petrópolis, RJ: Vozes, 2005.

MELO, Rosicleide Araújo. **Accountability em instituições participativas: o Orçamento Participativo no Recife (2001-2006)**. 2008. 141 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política)–Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2008.

MENEGUELLO, Rachel. **PT: a formação de um partido - 1979-1982**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

NEVES, Angela. **Cultura política e democracia participativa: um estudo sobre o orçamento participativo**. Rio de Janeiro: Gramma; Rio de Janeiro: Faperj, 2008.

NUNEZ, Tarson. **Participação e mudança política: a experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre**. 2010. 237 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política)–Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010.

O ESTADO DO CEARÁ. Prefeitura não prioriza Orçamento Participativo, 22 Out. 2013. Disponível em: <<http://www.oestadoce.com.br/noticia/prefeitura-nao-prioriza-orcamento-participativo>>. Acesso em: 26 maio. 2015.

O POVO. Bloco de oposição se reúne pela primeira vez. **O POVO**, Fortaleza, 17 abr. 2009.

\_\_\_\_\_. PSB se prepara para perder espaço. **O POVO**, Fortaleza, 12 jan. 2009.

\_\_\_\_\_. Metade do Secretariado é da cota de Luizianne. **O POVO**, Fortaleza, 09 mar. 2009.

\_\_\_\_\_. Destino das emendas é negociado. **O POVO**, Fortaleza, 04 dez. 2009.

\_\_\_\_\_. Vereadores fixam valor mínimo para emendas. **O POVO**, Fortaleza, 07 out. 2010.

\_\_\_\_\_. Prefeitura garante R\$ 600 mil por vereador. **O POVO**, Fortaleza, 09 dez. 2010.

\_\_\_\_\_. Disputa agora é pelos cargos de segundo escalão. **O POVO**, Fortaleza, 08 jun. 2009.

\_\_\_\_\_. Luizianne Lins opta por reforma conservadora. **O POVO**, Fortaleza, 08 jun. 2009.

\_\_\_\_\_. O núcleo duro da prefeita. **O POVO**, Fortaleza, 10 jun. 2009.

\_\_\_\_\_. Luizianne teme atrasos na obra do PV. **O POVO**, Fortaleza, 21 jan. 2010.

\_\_\_\_\_. Luizianne avalia gestão. **O POVO**, Fortaleza, 22 jan. 2011.

\_\_\_\_\_. Prefeita mais perto dos secretários. **O POVO**, Fortaleza, 01 fev. 2011.

\_\_\_\_\_. Salmito impõe primeira derrota de Luizianne em novo mandato. **O POVO**, Fortaleza, 02 jan. 2009.

\_\_\_\_\_. Bloco de oposição se reúne pela primeira vez. **O POVO**, Fortaleza, 17 abr. 2009.

\_\_\_\_\_. Cristal quebrado não tem conserto. **O POVO**, Fortaleza, 08 nov. 2010.

- \_\_\_\_\_. Pressão da base é por mais cargos na Prefeitura. **O POVO**, Fortaleza, 14 nov. 2009.
- \_\_\_\_\_. Reajuste do IPTU é mal recebido pela base aliada. **O POVO**, Fortaleza, 08. dez. 2009.
- \_\_\_\_\_. O que está em jogo na eleição da Câmara Municipal. **O POVO**, Fortaleza, 11 nov. 2010.
- \_\_\_\_\_. Cid põe panos mornos; prefeita mantém estudos. **O POVO**, Fortaleza, 09 fev. 2011.
- \_\_\_\_\_. Articulação integradas nos três níveis. **O POVO**, Fortaleza, 10 jan. 2009.
- \_\_\_\_\_. Prefeita repete fórmula para substituir Catanho. **O POVO**, Fortaleza, 02 abr. 2010.
- \_\_\_\_\_. Prefeito RC demite dois aliados de Eunício e PMDB deixa base. **O POVO**, Fortaleza, 30 jul. 2014.
- \_\_\_\_\_. Prefeitura muda regras do Orçamento Participativo. **O POVO**, Fortaleza, 01 maio 2010.
- \_\_\_\_\_. Sem Luizianne, secretários fazem primeira reunião do ano. **O POVO**, Fortaleza, 23 jan. 2009.
- \_\_\_\_\_. Prefeitura prepara corte de R\$ 341 milhões no orçamento. **O POVO**, Fortaleza, 20 abr. 2009.
- \_\_\_\_\_. Para Luizianne, aumento do IPTU compensa cortes. **O POVO**, Fortaleza, 05 jan. 2010.
- \_\_\_\_\_. Dinheiro não está garantido. **O POVO**, Fortaleza, 08 jul. 2009.
- \_\_\_\_\_. Empréstimo pode viabilizar dinheiro. **O POVO**, Fortaleza, 09 jul. 2009.
- \_\_\_\_\_. Prefeitura diz que ao pagará prejuízos. **O POVO**, Fortaleza, 30 out. 2009.
- \_\_\_\_\_. Pouca verba, muita demanda. **O POVO**, Fortaleza, 09 abr. 2009.
- \_\_\_\_\_. Substituto elogia atuação de Odorico. **O POVO**, Fortaleza, 20 jan. 2009.
- \_\_\_\_\_. Petista cogita remanejar recursos. **O POVO**, Fortaleza, 06 mar. 2009.
- \_\_\_\_\_. Município alega falta de verba para assumir creches. **O POVO**, Fortaleza, 05 mar. 2009.
- \_\_\_\_\_. Dinheiro remanejado vai abrir 34 creches. **O POVO**, Fortaleza, 17 abr. 2009.

OLIVEIRA, Ana Maria Rodriguez. **Comunicação, participação política e tensões da democracia no governo local: o Orçamento Participativo Digital 2011 em Belo Horizonte.**

2014. 127 f. Tese (Doutorado)–Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2014.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. **Fortaleza e o governo popular**: ciclo de debates. Fortaleza: Dedo de moça editora e comunicação, 2012.

PESSOA, Maria Aglais Gadelha. **Avaliação do Conselho do Orçamento Participativo de Fortaleza – COP**: processo participativo e cidadania. 2010. 135 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas)–Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2010.

PETERS, Guy. **Institutional theory in political science**: the ‘new institutionalism’. London; New York, NY: Continuum, 1999.

PIRES, Roberto Rocha C. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil**: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, 2011.

RIBEIRO, Ana Clara Torres; GRAZIA, de Grazia. **Experiências de orçamento participativo no Brasil**: período de 1997-2000. Petrópolis, RJ: Vozes, 2003.

RIBEIRO, Pedro. **Dos sindicatos ao governo**: a organização nacional do PT de 1980 a 2005. São Carlos, SP: EDUFSCar, 2010. Originalmente apresentada como tese de doutorado em Ciência Política, Universidade Federal de São Carlos, 2008.

ROCHA, Carlos Vasconcelos. Neoinstitucionalismo como modelo para políticas públicas. **Revista Civitas**, Porto Alegre, v. 5, n. 1, 2005.

ROMÃO, Wagner. O eclipse da sociedade política nos estudos sobre o orçamento participativo. **BIB**, São Paulo, n. 70, p. 121-144, ago.-dez. 2010.

\_\_\_\_\_. Conselheiros do orçamento participativo nas franjas da sociedade política. **Lua Nova**, São Paulo, n. 84, p. 219-244, 2011.

\_\_\_\_\_. Partidos políticos y democracia participativa: estatus político y perfil asociativo en los presupuestos participativos de Brasil. **Revista Española de Ciencia Política**, n. 42, p. 69-97, nov. 2016.

SAMPAIO, Ana Paula. O Orçamento Participativo de Vitória: analisando o formato institucional. **Revista Civitas**, Porto Alegre, v. 6, n. 1, 2006.

SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Ed. Afrontamento, Porto, 2003.

SILVA, Evanildo Barbosa. **Das tensões às intenções**: gestão do planejamento urbano e Orçamento Participativo no Recife (1997 a 2002). 2003. 102 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Urbano)–Departamento de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2003.

SILVA, Franklin. **O Orçamento Participativo de Fortaleza como esfera pública: limites e desvios**. 2013. 67 f. Monografia (Bacharelado em Ciências Sociais)–Departamento de Ciências Sociais, Centro de Humanidades, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2013.

SINTOMER, Yves et al. **Dialog global: participatory budgeting worldwide**. Bonn: Engagement Global, 2013.

SOUTO, Vanda Maria Martins. **Orçamento Participativo em Fortaleza/CE: Construção de uma nova cultura política? (Gestão: PT – de 2005 a 2008 e de 2009 a 2012)**. 2012. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais)–Faculdade de Filosofia e Ciências, Universidade Estadual Paulista, São Paulo, 2012.

SOUZA, Ubiratan de; GENRO, Tarso Fernando. **Orçamento participativo: a experiência de Porto Alegre**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2001.

SOUZA, Luciana. Orçamento Participativo e as novas dinâmicas políticas locais. **Lua Nova**, São Paulo, n. 84, p. 245-285, 2011.

SOUZA, Ailton; RENNÓ, Lúcio. A metamorfose do Orçamento Participativo: a mudança de governo e seus efeitos em Porto Alegre. **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, v. 20, n. 41, p. 235-252, fev. 2012.

SOUZA, Rudiney de. **Orçamento Participativo de Fortaleza: um estudo sobre o perfil social, econômico e intelectual dos seus conselheiros no mandato 2011/2012**. 2013. 17 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Ciências Contábeis)–Faculdade de Economia, Administração, Atuária e Contabilidade, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2013.

SPADA, Paolo. **The adoption and abandonment of democratic innovations: investigating the rise and decline of participatory budgeting in Brazil**. University of British Columbia, 2014.

TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves. **Para além do voto: uma narrativa sobre a democracia participativa no Brasil (1975-2010)**. 2013. 160 f. Tese (doutorado)–Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas, 2013.

WAMPLER, Brian. Instituições participativas como “enxertos” na estrutura do Estado: a importância de contextos, atores e suas estratégias. In: PIRES, Roberto Rocha C. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011.

**ANEXOS**

## ANEXO A – Descrição das entradas na LOA por Secretaria

<b>SME (Secretaria Municipal de Educação)</b>	
<b>Tipo de Demanda</b>	<b>Descrição do Item</b>
Obra	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Construção, equipamento e reforma de creches;</li> <li>- Construção, equipamento e reforma de escolas;</li> <li>- Construção, equipamento e reforma de brinquedoteca;</li> <li>- Construção, equipamento e reforma de centro infantil;</li> <li>- Construção de infraestrutura esportiva nas escolas.</li> </ul>
Serviço	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cursinhos populares;</li> <li>- Fardamento escolar;</li> <li>- Gerenciamento das políticas de aprendizado especial;</li> <li>- Gerenciamento das políticas de esporte e arte nas escolas;</li> <li>- Manutenção do ensino pré-escolar e fundamental;</li> <li>- Manutenção do EJA;</li> <li>- Manutenção do PMDE.</li> </ul>
<b>SEINF (Secretaria de Infraestrutura e Desenvolvimento Urbano)</b>	
<b>Tipo de Demanda</b>	<b>Descrição do Item</b>
Obra	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ampliação e recuperação do sistema de drenagem;</li> <li>- Ampliação e recuperação do sistema viário;</li> <li>- Construção de Pólo de Lazer;</li> <li>- Construção de centro de reciclagem;</li> <li>- Construção, reformas e melhorias de praças;</li> <li>- Urbanização de lagoas, açudes, parques e canais.</li> </ul>
Serviço	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Desobstrução e limpeza de canais;</li> <li>- Desobstrução e limpeza de lagoas.</li> </ul>

---

**SDE (Secretaria de Desenvolvimento Econômico)**


---

<b>Tipo de Demanda</b>	<b>Descrição do Item</b>
Obra	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Construção de espaço físico para comercialização de produtos artesanais e outros;</li> <li>- Criação e implementação de lavanderias públicas;</li> </ul>
Serviço	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Apoio à organização produtiva das mulheres;</li> <li>- Capacitação em tecnologia da informação;</li> <li>- Capacitação profissional de trabalhadores;</li> <li>- Credjovem Solidário;</li> <li>- Execução do programa Casa Bela;</li> <li>- Expansão do Balcão do Emprego;</li> <li>- Fomento a feiras de comercialização de produtos artesanais e solidários;</li> <li>- Horta Comunitária e Farmácia Viva;</li> <li>- Implantação de academias nos bairros;</li> <li>- Implantação, acompanhamento de núcleos urbanos de produção agrícola;</li> <li>- Iniciação ao xadrez;</li> <li>- Instituto Panamericano para o desenvolvimento;</li> <li>- Programa Agência Cidadã de Crédito PAC;</li> <li>- Reintegração da terceira idade no mercado de trabalho.</li> </ul>

---



---

**Habitafor (Fundação Habitacional de Fortaleza)**


---

<b>Tipo de Demanda</b>	<b>Descrição do Item</b>
Obra	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Construção de habitações populares.</li> </ul>
Serviço	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Regularização fundiária em assentamentos populares e conjuntos habitacionais.</li> </ul>

---

---

**SMS (Secretaria Municipal de Saúde)**

---

<b>Tipo de Demanda</b>	<b>Descrição do Item</b>
Obra	<ul style="list-style-type: none"><li>- Construção, ampliação, reforma e equipamento de hospitais municipais;</li><li>- Construção e equipamento de Policlínica;</li><li>- Construção, reforma e equipamento de postos de saúde;</li><li>- Construção, reforma e equipamento de centros de saúde.</li></ul>
Serviço	<ul style="list-style-type: none"><li>- Aquisição e distribuição de medicamentos;</li><li>- Assistência a portadores de DST/HIV/AIDS;</li><li>- Atenção à saúde bucal;</li><li>- Manutenção de unidades básicas de saúde;</li><li>- Programa de expansão e consolidação da saúde da família PROESF;</li><li>- Programa de órtese e prótese.</li></ul>

---

ANEXO B – Perfil do secretariado (Secretarias temáticas)<sup>116</sup>

<b>Secretaria</b>	<b>Luizianne Lins 1 (2005-2008)</b>	<b>Luizianne Lins 1 (2005-2008)</b>	<b>Luizianne Lins 2 (2009-2012)</b>	<b>Luizianne Lins 2 (2009-2012)</b>	<b>Roberto Cláudio (2013-2016)</b>	<b>Roberto Cláudio (2013-2016)</b>
SEINF	Luciano Feijão	Luciano Feijão	Luciano Feijão	Luciano Feijão	Samuel Dias	Samuel Dias
Trajetória	Engenheiro civil. Foi gerente da divisão de atendimento ao usuário e gerente comercial da Cagece. Integrante da diretoria do Sindiágua.				Engenheiro Civil, especializado em Engenharia do Petróleo na Unifor. Consultor da Eletrobrás, com experiência em elaboração, coordenação e gerenciamento de projetos de grandes obras de infraestrutura.	
Partidos	PSB	PSB	PSB	PSB	?	?
SME	Idevaldo Bodião	Ana Maria Fontenele	Ana Maria Fontenele	Elmano de Freitas	Ivo Gomes	Jaime Cavalcante

<sup>116</sup> FORTALEZA. Disponível em: <<http://www.fortaleza.ce.gov.br/secretariado>>. Acesso em: 31 maio. 2016.  
 DIÁRIO DO NORDESTE. Luizianne Lins acolhe aliados em secretariado, 29 dez. 2004.  
 O POVO. O primeiro time de Luizianne, 29 dez. 2004.  
 O POVO. Prefeitura anuncia novas mudanças, 15 dez. 2005.  
 O POVO. Quem indicou quem no novo secretariado de Luizianne Lins, 13 jun. 2009.  
 G1/CE. Conheça os perfis dos novos secretários de Fortaleza, 20 dez. 2012.

Trajetória	Físico e especialista em educação. Professor de Educação da UFC	Economista e professora do Departamento de Teoria Econômica da UFC. Membro da Sociedade Brasileira de Economia Política.		Entrou na função para ganhar visibilidade política para a disputa à prefeitura, com apoio de Luizianne.	É irmão de Cid e Ciro Gomes, tendo estreita vinculação política com os dois. Candidatou-se a Deputado Estadual em 2014. Perdeu e assumiu a Secretaria das Cidades do estado.	Foi eleito vereador em 2008 pelo PP em Fortaleza. Foi presidente do partido e apoiou a candidatura de Roberto Cláudio.
Partidos	?	PT/Luizianne	PT/Luizianne	PT/Luizianne	PROS/PSB/PDT	PP
SDE	José de Freitas Uchoa	José de Freitas Uchoa	José de Freitas Uchoa	José de Freitas Uchoa	Robinson de Castro	Robinson de Castro
Trajetória	Economista e professor da Unifor. É assessor de estudos e pesquisas do Cetrede.				Presidente estadual do DEM. Candidatou-se a vereador, mas foi derrotado. Ganhou o cargo como contrapartida.	
Partidos	PT/Luizianne	PT/Luizianne	PT/Luizianne	PT/Luizianne	DEM	DEM
SMS	Odorico Monteiro	Odorico Monteiro	Alex Mont'Alverne	Ana Maria Fontenele	Socorro Martins	Socorro Martins

Trajetória	Médico mestre em Saúde Pública pela UFC. Ex-secretário de Saúde de três municípios cearenses em administrações petistas. Atualmente é Deputado Federal pelo PROS, após sair do PT.		Saiu por problemas particulares.		Médica especialista em Gestão Hospitalar e Serviços de Saúde e professora de Medicina da UFC. Foi diretora de quatro hospitais públicos estaduais e municipais.	
Partidos	PT/José Guimarães	PT/José Guimarães	PT/José Guimarães	PT/Luizianne	?	?
Habitafor	Olinda Marques	Olinda Marques	Roberto Gomes	Roberto Gomes	Eliane Gomes	Eliane Gomes
Trajetória	Socióloga, especialista em planejamento urbano. Tem experiência em ONGs da cidade. Atuou no movimento pela Reforma Urbana.		Acusado de favorecer pessoas ligadas ao PT no acesso ao programa Minha Casa Minha Vida.		Educadora popular. Foi presidente da Federação de Entidades de Bairros e Favelas de Fortaleza. Eleita vereadora pelo PCdoB em 2008.	
Partidos	PcdoB	PCdoB	PT/Luizianne	PT/Luizianne	PCdoB	PcdoB

## ANEXO C – Perfil do Secretariado (Secretarias Executivas Regionais – SERs)

<b>Secretarias</b>	<b>Luizianne (2005-1)</b>	<b>Luizianne (2005-2)</b>	<b>Luizianne (2009-1)</b>	<b>Luizianne (2009-2)</b>	<b>Roberto Cláudio (2013)</b>
<b>SER I</b>	Mariano de Freitas	Mariano de Freitas	Fábio Braga	Fábio Braga	Guilherme Teles
<b>Trajatória</b>	Médico. Trabalha na Fundação Nacional de Saúde (Funasa).		Advogado, especializado em Direito Administrativo. Foi eleito vereador pelo PTN em 2008.		Engenheiro Civil, especializado em Engenharia do Petróleo. Integra os quadros da SOHIDRA – Superintendência de Obras Hidráulicas.
<b>Partidos</b>	PcdoB	PcdoB	PTN	PTN	?
<b>SER II</b>	Rogério Pinheiro	Rogério Pinheiro	Humberto Carvalho	Francisca Rocicleide	Cláudio Nelson
<b>Trajatória</b>	Vereador pelo PSB em 2000.		Engenheiro Civil. Professor do Instituto Federal em Educação, Tecnologia e Ciência do Estado do Ceará - IFCE. Foi secretário de Infraestrutura em Quixadá.		Engenheiro Civil. Foi Diretor de Infraestrutura do município de Eusébio e de Caucaia. Também tem experiência no DNOCS e DER.
<b>Partidos</b>	PSB	PSB	PT/ Luizianne	PT	?
<b>SER III</b>	Marcelo Silva	Marcelo Silva	Olinda Marques	Olinda Marques	Fátima Canuto
<b>Trajatória</b>	Presidente do PV estadual e prefeito de Maranguape entre 2000-2004.				Engenheira Civil, especialista em Engenharia de Produção. Gestora de carreira na Empresa de Limpeza Urbana (Emlurb).
<b>Partidos</b>	PV	PV	PcdoB	PCdoB	?
<b>SER IV</b>	José Maria Pontes	Professor Deodato Pinheiro Ramalho	Estevão Romcy	Estevão Romcy	Airton Mourão

	Médico, ex diretor geral de dois hospitais da cidade. Foi vereador pelo PT por quatro mandatos.	Professor de História na UFC. Foi vice-governador e Secretário de Cultura do Estado, além de vereador em Fortaleza pelo PT.	Advogado. Foi Secretário de Meio Ambiente (SEMAM) entre 2009 e 2012. Elegeu-se vereador pelo PT em 2012.	Pedagogo e professor de Ensino Médio. Acumulou experiências de gestão nas Regionais I e III.		Engenheiro Civil. Foi diretor da Emlurb.
Partidos	PT	PT	PT	PV	PV	?
SER V	Oriá Fernandes	Francisca Rocicleide		Récio Ellery	Récio Ellery	Júlio Ramon
	Candidato derrotado a vereador pelo PDT em três oportunidades (2000, 2004, 2008). Saiu em 2006 quando o partido anunciou que não apoiaria a aliança com Cid Gomes.	?		Funcionário de carreira da Funasa e gestor da SEINF. Também foi Secretário da Regional VI.		Administrador de empresas. Era diretor operacional da Assembleia Legislativa do estado do Ceará.
Partidos	PDT	PT		PSB	?	?
SER VI	Paulo Mindêllo	?		Tin Gomes	?	Renato Lima
	Foi vereador durante três legislaturas, primeiro pelo PPS, depois pelo PSB. Saiu para ocupar vaga na Assembleia Legislativa.	?		Vice-prefeito no momento da indicação.	?	Advogado especialista em direito empresarial.
Partidos	PPS	?		PHS	?	?

## ANEXO D – Lista de Eventos Observados

<b>Evento</b>	<b>Regional/ Bairro</b>	<b>Data</b>
Reunião de Mobilização	Regional I (Barra do Ceará)	06/04/2015
Reunião de Mobilização	Regional II (Cidade 2000)	13/04/2015
Reunião de Mobilização	Regional III (Bela Vista)	20/04/2015
Eleição Agentes de Cidadania	Regional I (Barra do Ceará)	18/05/2015
Eleição Agentes de Cidadania	Regional II (Cidade 2000)	25/05/2015
Eleição Agentes de Cidadania	Regional III (Bela Vista)	08/06/2015

## ANEXO E – Lista de gestores entrevistados

<b>Nome</b>	<b>Função</b>	<b>Órgão</b>	<b>Data</b>
Jorge Luiz	Coordenador de mobilização (2014-2016).	CEPS (Coordenadoria Especial de Participação Social)	25/06/2015
Sildácio Matos	Coordenador do Planejamento Participativo (2014-2016).	CEPS	25/06/2015
João Arruda	Coordenador Geral da CEPS (2014-2016).	CEPS	30/06/2015
Neiara Moraes	Coordenadora do OP (2005-2009).	OP/SEPLA	18/11/2015
Fernanda Nascimento	Membro do núcleo de segmentos sociais e coordenadora de Mobilização do OP (2005-2011).	OP/SEPLA/ CPP	07/12/2015
Olinda Marques	Secretária da Habitafor (2005-2008); Secretária da Regional III (2009-2012); Secretária Executiva da Habitafor (2013-2016).	Habitafor/SER III	26/10/2015