



**UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA**  
**FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS**  
CAMPUS DE MARÍLIA  
PROGRAMA DE PÓS – GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS

**UNESP**

**VANDA MARIA MARTINS SOUTO**

**ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM FORTALEZA/CE: CONSTRUÇÃO DE UMA  
NOVA CULTURA POLÍTICA?(GESTÃO: PT – 2005 a 2008 e de 2009 a 2012)**

**MARÍLIA – SÃO PAULO**  
**2013**

**VANDA MARIA MARTINS SOUTO**

**ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM FORTALEZA/CE: CONSTRUÇÃO DE UMA  
NOVA CULTURA POLÍTICA?(GESTÃO: PT – 2005 a 2008 e de 2009 a 2012)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais, da Faculdade de Filosofia e Ciências – (FFC), Universidade Estadual Paulista “Júlio Mesquita Filho” – como requisito para obtenção do título de Mestra em Ciências Sociais.

**Área de Concentração:** Ciências Sociais

**Linha de Pesquisa:** Determinações do mundo do Trabalho: Sociabilidade, Política e Cultura.

**Orientador:** Prof. Dr. Jair Pinheiro

**MARÍLIA – SÃO PAULO  
2013**

S728o

Souto, Vanda Maria Martins.

Orçamento participativo em Fortaleza/CE: construção de uma nova cultura política? (Gestão: PT – 2005 a 2008 e de 2009 a 2012) / Vanda Maria Martins Souto. – Marília, 2012.

154 f.

Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Filosofia e Ciências, 2012.

Orientador: Prof. Dr. Jair Pinheiro

1. Cidade. 2. Estado. 3. Democracia. 4. Orçamento Participativo. 5. Cultura Política. I. Autor. II. Título.

CDD: 352.48

## VANDA MARIA MARTINS SOUTO

**ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM FORTALEZA/CE: construção de uma nova cultura política? (Gestão: PT – 2005 a 2008 e de 2009 a 2012).**

Dissertação apresentada à Universidade Estadual Paulista (UNESP) “Júlio Mesquita Filho”, como requisito para obtenção do título de Mestra em Ciências Sociais.

Banca Examinadora

---

Prof. Dr. Jair Pinheiro (Orientador)  
(Departamento de Ciências Políticas e Econômicas da FFC-UNESP)

---

Prof. Dr. Lincoln Ferreira Secco  
(Departamento de História – FFLCH – USP)

---

Prof. Dr. Marcos Tadeu Del Roio  
(Departamento de Ciências Políticas e Econômicas da FFC – UNESP)

---

Profa. Dra. Angélica Lovatto  
(Departamento de Ciências Políticas e Econômicas da FFC – UNESP)

## [DEDICATÓRIA]

*“Minha força está na solidão. Não  
tenho medo nem de chuvas  
tempestivas nem de grandes  
ventanias soltas, pois eu também  
sou o escuro da noite”.*

*Clarice Lispector*

Dedico aos meus pais Jeová e Maria (in memoriam) que tanto me ensinaram sobre a vida e o mundo. Deram-me as condições objetivas e subjetivas para seguir. À minha irmã Nelsa Souto (in memoriam), exemplo de força e superação, pela dedicação e amor profissional à educação, e que me deixou seu exemplo como fonte de inspiração. A ela credito o que sou hoje. Aos meus irmãos: Marco Aurélio, Roberto e Rogério, pela camaradagem e amizade. Aos primos: Paulo, Jeová, Ernania e Jane, pelo carinho e apoio.

Aos trabalhadores (as) do Movimento sem Terra (MST), Movimento dos Conselhos Populares (MCP), aos insurgentes na Espanha, à Primavera Árabe, aos trabalhadores (as) da educação que lutaram em 2011, com braços e corpos, pedras e fundas – animados e embalados em defesa de seus direitos em Fortaleza/CE. A todas estas mulheres e homens que com suas mãos fazem a história, obrigada – pela ousadia e esperanças de dias melhores.

À Adelaide, amiga, daquelas raras, que a gente sabe que é para vida toda, mereceria uma página de agradecimento. Mas a melhor forma de agradecer é sintetizar suas contribuições para o trabalho, que fizeram parte de nossos confrontos de ideias. Suas intervenções deixaram mais claros meus próprios pensamentos.

A (os) amigas (os), mulheres e homens, que me deram apoio, carinho e amizade, obrigada pela força nas horas de travessia na vida: Raphael Martins, Renato Roseno, Samuel, Ailton Lopes e Leo Lima, Bia Rufino, Manu, Mari Tamari, Ana Costa, Ricardo, Marcelo e Ceíça, Geovana, Clarissa, Igor Torres, Marcelo Filho, Ramon, Glauce, Bel, Márcio Caetano, Janaína e João Alfredo, Cleidilene, Paula Regia, Misael, Moésio, Danilo Patrício e Vivi, Artur e Luciene, Marco Antonio e Renata, Osvaldinho e Adriana, Gustavo e Cristiane, João Lucas e Isabele, Déia, Jeanette e Jade, Flávio Sarafin, Duda, Carlos, Daniel do Vale (in memoriam), Luciene, Piramba (in memoriam). A todos, obrigada pelo amor e camaradagem.

Às companheiras (os) e amigos do PSOL obrigada pelo apoio, e espero que este trabalho seja útil para nossa militância.

## AGRADECIMENTOS

*De tudo ficaram três coisas...  
A certeza de que estamos começando... A  
certeza de que é preciso continuar... A  
certeza de que podemos ser interrompidos  
antes de terminar... Fazemos da  
interrupção um caminho novo... Da queda,  
um passo de dança... Do medo, uma  
escada... Do sonho, uma ponte... Da  
procura, um encontro!  
Fernando Sabino*

[1997- 2001] Aos companheiros (as) do movimento estudantil, por todas as lutas que travamos dentro e fora da Universidade. Aos trabalhadores (as) da UNIFOR. Meu especial agradecimento ao Professor José Benevides pelas conversas duras, sempre muito exigente, obrigada pelas leituras e orientações. Ao Darlan (in memoriam), Igor Moreira, Agnelo, Mariana, Isabele, Tatiana, Lourena, Joseph, Hermes, Vlândia, Kaytiussia, Raphael, Talita, Daniella, Cristina, Lourdes, Marina e Victor, Kaká, Guilherme Montenegro, Salomão e a todos que, embora não estejam citados, estivemos juntos na luta. Valeu o aprendizado coletivo, enfrentamos os desafios históricos de nosso tempo, sonhos e utopias.

[2002 – 2005] Aos militantes e ex-companheiros da Democracia Socialista - PT com quem estivemos lado a lado nas disputas de ideias na campanha à Prefeitura de Fortaleza, que este trabalho possa contribuir como balanço crítico à militância.

[2005 – 2007] Aos trabalhadores da Prefeitura Municipal, em especial aos funcionários da coordenadoria de Participação Popular em Fortaleza: Neiara, Ricardo, Paulo Marcelo, Félix, Davi, Adriana, Ana Cláudia, Lívia, Neta e Felipe, Vivi, obrigada pelas gentilezas e contribuições com a pesquisa.

[2007 – 2009] Agradeço a Marilande, Dio e Rosinha, amigas incansáveis, obrigada pela paciência e os bons ensinamentos da vida. Ao professor Márcio Naves pela simplicidade, exemplo de um comunista convicto. Aos colegas, amigos, camaradas: Karol, Dani Mussi, Danilo e tantos outros que cruzaram no caminho, os debates intensos sobre a conjuntura política, troca de experiências e aprendizados que embalaram os cafés na Cantina do IFCH/Unicamp. Aos amigos cearenses que encontrei por lá: André, Marina e João Batista, obrigada pelo carinho.

[2009 – 2012] No meio do caminho alguns se tornam muito especiais. Quero agradecer de forma carinhosa ao meu orientador Professor Jair Pinheiro pela paciência, dedicação nos debates acadêmicos, obrigada por ter me ensinado o rigor científico, a tolerância característica

viva em sua pessoa. Ao Professor Marcos Del Roio pelas boas e duras conversas, e sugestões de leituras. Ao João Machado, professor, amigo e ex-militante do PT/DS, que muito contribuiu com suas análises e balanços políticos. Ao Beto, pela contribuição na tradução do resumo, pelo carinho e força nos dias duros e conclusivos do trabalho. Ao Fábio Sobral, amigo, professor da UFC, pelas conversas e debates sobre a pesquisa. Ao Anderson Albuquerque e Vólia, funcionários da Câmara de Vereadores de Fortaleza, que contribuíram com informações de dados e relatórios. Ao Mauro Gurgel, pela contribuição na impressão da Dissertação.

À professora Angélica Lovatto e ao professor Marcos Del Roio que participaram da Banca de qualificação, obrigada pelas sugestões e contribuições ao trabalho acadêmico.

Ao professor Lincoln Secco e ao professor Marcos Del Roio por terem aceito participar da Banca Examinadora.

Aos trabalhadores e militantes dos Movimentos Sociais, Delegados, Conselheiros do Orçamento Participativo que concederam entrevistas. Obrigada. Sem vocês não seria possível a pesquisa.

Aos colegas, amigos e camaradas que encontrei em Marília/SP: Sara, Mariele e Willian, Luana, Paulo, Tiago e Antonio, Paola, João Guilherme, Bruno, Esdra, Simone, Rafael, Rosane, Aparecida, Karol e Ricardo, Renato, Rodrigo, obrigada pelo intercâmbio de ideias, debates em salas de aula, corredores da Universidade, de tudo valeram. Sem vocês a vida teria sido mais dura. Valeram as prosas, as boas polêmicas que embalaram nossos encontros.

Aos trabalhadores que fazem a Universidade Estadual Paulista “Júlio Mesquita Filho”, campus de Marília/SP, que quase literalmente se tornou minha casa nos últimos meses de redação deste trabalho.

A pesquisa foi realizada com o apoio institucional da CAPES, sem o qual se tornaria inviável a materialização deste trabalho acadêmico.

*“Acontece que a vida também é rio, é mar; está sujeita às correntezas, às luas, às tempestades, aos sóis, aos desígnios do vento e nos põe diante da sua verdade incontestável: ela flui. E nos cabe respeitar sua fluência. Por vezes, é difícil aceitá-la (...).”*  
*Autor desconhecido.*



## RESUMO

Este trabalho tem como objetivo principal analisar o Orçamento Participativo (OP) na cidade de Fortaleza, estado do Ceará-Brasil, nos períodos de 2005 a 2008 e de 2009 a 2012, na gestão de Luizianne Lins (Partido dos Trabalhadores), tendo como hipótese diretiva de pesquisa a realidade efetiva de construção duma nova *cultura política*. Neste sentido, o presente estudo tem como foco central os espaços políticos de participação popular, e a aferição criteriosa do potencial real do OP, em termos de mudança de comportamento político, enfatizando os fenômenos sociais que exigem explicação singular do referido processo no interior das várias relações do governo municipal com os sujeitos coletivos – e a relação deste governo com o parlamento – examinando e re-interpretando as práticas políticas. Trata-se duma pesquisa histórico-concreta, que se articula teórico-metodologicamente com uma literatura que alça voo a partir do complexo categorial do que o campo das ciências sociais reconhece como “materialismo histórico-dialético”. A pesquisa – levada a cabo em Fortaleza – resultou em aproximações sucessivas que se nos revelam espaços institucionais do OP como lugar de (mais do que contribuição ao processo de desvelamento prático dos limites orçamentários, e/ou disseminação de ideias e valores orientados à ampliação da democracia substantiva) uma ação que ganha forma na institucionalização política dos sujeitos coletivos, seja como “burocracia” conformada à ordem vigente, seja como “cooptação” dos militantes sociais e políticos, passivizando dessa forma a perspectiva de transformação. O fazer história passa a depender dum politicismo da classe trabalhadora circunscrito a demandas imediatas, na medida em que a maioria das reivindicações populares não tem lugar. Embora o OP modelar tenha sido implementado em administração que se autointitula “dos trabalhadores”, segue sendo uma prática (e um discurso) no qual a governabilidade política eclipsa a democracia substantiva. Tal contribuição pretende se somar tanto a uma determinada perspectiva de crítica da crítica ao Partido dos Trabalhadores desde sua realização histórico-local em Fortaleza quanto à tradição marxista de interpretação da cidade capitalista em sua manifestação histórico-mundial, tendo como mediações conceituais fundamentais as noções operativas de Estado, ideologia e luta de classes desde a perspectiva da dialética marxiana.

Palavras-chave: Cidade. Estado. Democracia. Orçamento Participativo. Cultura Política.

## ABSTRACT

This work has as its main objective to analyze the Participatory Budget (OP, in Portuguese) in the city of Fortaleza, state of Ceará-Brazil, at the intervals of 2005 to 2008 and of 2009 to 2012, in the administration of Luizianne Lins (Workers Party), having as its guiding-hypothesis of research the effective reality of the construction of a new *political culture*. In this sense, the present study has like its pivotal focus the political spaces of popular participation, and the accurate analysis of the real potential of the OP, in terms of change of political behaviour, emphasizing the social phenomena that demands singular explanation of the referred process at the core of the varied relations of the municipal government with the collective subjects – and the relation of this government with the parliament – examining and re-interpreting the political practices. It deals with a historical-concrete research that articulates itself theoretical-methodologically with a literature that take-off since the categorical complex of what the field of the social sciences recognises as “historical-dialectical materialism”. The research – carried on in Fortaleza – resulted in successive approximations that reveal us institutional spaces of the OP like a locus of (more than the contribution to the process of practical unmasking of the budgetary limits, and/or dissemination of ideas and values oriented to the extension of the substantive democracy) an action that takes form in the political institutionalisation of the collective subjects, either as “bureaucracy” conformed to the prevailing order, or as “cooptation” of the social and political militants, passivizing the perspective of transformation. The making-of history came to depend on a politicism of the working class circumscribed to immediate demands as the majority of the popular claims does not take place. Although the model OP have been implemented in an administration that self-claim itself “of the workers”, it keeps on being a practice (and a discourse) in which the political governability shadows substantive democracy. Such contribution pretends either add to a determinate perspective of criticism of the criticism to the Workers Party at its historical-local manifestation in Fortaleza or to the Marxist tradition of interpretation of the capitalist city in its world-historical demonstration, having as main conceptual mediations the operative notions of State, ideology and class struggle since the perspective of the Marxian dialectics.

Keywords: City. State. Democracy. Participatory Budget. Political Culture.

## RESUMEN

Este trabajo tiene como objetivo principal analizar el Presupuesto Participativo (OP, en portugués) en la ciudad de Fortaleza, estado del Ceará-Brasil, en los períodos de 2005 a 2008 y de 2009 a 2012, en la gestión de Luizianne Lins (Partido de los Trabajadores), teniendo como hipótesis directiva de investigación la realidad efectiva de construcción de una nueva *cultura política*. En este sentido, el presente estudio tiene como foco céntrico los espacios políticos de participación popular, y la pesquisa cuidadosa del potencial real del OP, en términos de cambio de comportamiento político, enfatizando los fenómenos sociales que exigen explicación singular del referido proceso en el interior de las varias relaciones del gobierno municipal con los sujetos colectivos – y la relación de este gobierno con el parlamento – examinando y re-interpretando las prácticas políticas. Se trata de una investigación histórico-concreta, que se articula teórico-metodológicamente con una literatura que asciende en vuelo a partir del complejo categorial del que el campo de las ciencias sociales reconoce como “materialismo histórico-dialéctico”. La investigación – puesta en marcha en Fortaleza – resultó en aproximaciones sucesivas que se nos revelan espacios institucionales del OP como lugar de (más del que contribución al proceso de desenmascaramiento práctico de los límites presupuestarios, y/o diseminación de ideas y valores orientados a la ampliación de la democracia sustantiva) una acción que toma forma en la institucionalización política de los sujetos colectivos, sea como “burocracia” conformada a la orden vigente, sea como “cooptación” de los militantes sociales y políticos, apasivando de esa forma la perspectiva de transformación. El hacer historia pasa a depender de un politicismo de la clase trabajadora circunscrito a demandas inmediatas, en la medida en que la mayoría de las reivindicaciones populares no tiene lugar. Aunque el OP ejemplar haya sido implementado en administración que se autoproclama “de los trabajadores”, sigue siendo una práctica (y un discurso) en el cual la gobernabilidad política eclipsa a la democracia sustantiva. Tal contribución pretende tanto sumarse a una determinada perspectiva de crítica de la crítica al Partido de los Trabajadores desde su realización histórico-local en Fortaleza cuanto a la tradición marxista de interpretación de la ciudad capitalista en su manifestación histórico-mundial, teniendo como mediaciones conceptuales fundamentales las nociones operativas de Estado, ideología y lucha de clases desde la perspectiva de la dialéctica marxiana.

Palabras-Clave: Ciudad. Estado. Democracia. Presupuesto Participativo. *Cultura Política*.

## LISTA DE FIGURAS E TABELAS

<b>Mapa 1</b> – Distribuição das SERs em Fortaleza.....	36
<b>Tabela 1:</b> Previsão Orçamentária correspondente aos anos de 2005 a 2008 e de 2009 a 2012, total dos investimentos destinados às demandas do OP.....	71
<b>Tabela 2:</b> Números de Áreas Participativas e bairros por Secretaria Regional referente aos anos de 2007 e 2008.....	78
<b>Tabela 3:</b> Emendas Parlamentares destinadas à Câmara de Vereadores em 2012.....	91

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

**ARENA** – Aliança Renovadora Nacional

**CP** - Conselho Popular

**DEM** – Partido Democrata

**DN** – Diretório Nacional

**DR** – Democracia Radical

**DS** – Democracia Socialista, também ORM-DS (Organização Marxista Revolucionária Democracia Socialista)

**EMPT** – Encontro Municipal do Partido dos Trabalhadores

**EP** – Emenda Parlamentar

**IBOPE** – Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística

**INEGRA** – Instituto Negra do Ceará

**LOM** – Lei Orgânica do Município

**MCP** – Movimento dos Conselhos Populares

**MDB** – Movimento Democrático Brasileiro

**OP** – Orçamento Participativo

**OT** – O Trabalho

**PCB** – Partido Comunista Brasileiro

**PC do B** – Partido Comunista do Brasil

**PDC** – Partido Democrata Cristão

**PFL** – Partido da Frente Liberal

**PH** – Partido Humanista

**PHS** – Partido Humanista da Solidariedade

**PL** – Partido Liberal

**PMDB** – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

**PMN** – Partido da Mobilização Nacional

**PP** – Partido Progressista

**PPS** – Partido Popular Socialista

**PR** – Partido da República

**PRB** – Partido Republicano Brasileiro

**PRC** – Partido Revolucionário Comunista

**PRP** – Partido Republicano Progressista  
**PRTB** – Partido Renovador Trabalhista Brasileiro  
**PSB** – Partido Socialista Brasileiro  
**PSDB** – Partido da Social Democracia Brasileira  
**PSL** – Partido Social Liberal  
**PSOL** – Partido Socialismo e Liberdade  
**PT** – Partido dos Trabalhadores  
**PTB** – Partido Trabalhista Brasileiro  
**PT do B** - Partido Trabalhista do Brasil  
**PTN** – Partido Trabalhista Nacional  
**PV** – Partido Verde  
**SEINFRA** – Secretaria de Infraestrutura  
**SEMAM** – Secretaria de Meio Ambiente  
**SEPLA** – Secretaria de Planejamento  
**SER's** – Secretarias Executivas Regionais  
**STM** – Secretaria de Transporte do Município  
**TM** – Tendência Marxista

## SUMÁRIO

<b>Resumo.....</b>	<b>8</b>
<b>Abstract.....</b>	<b>9</b>
<b>Resumen.....</b>	<b>10</b>
<b>Lista de Figuras e Tabelas.....</b>	<b>11</b>
<b>Lista de Abreviaturas e Siglas.....</b>	<b>12</b>
<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>16</b>
<b>Horizontes teórico-metodológicos e capítulos.....</b>	<b>19</b>
a)Entrevistados.....	21
b)Instrumentos.....	22
c)Procedimentos de coleta dos dados.....	23
d)Delimitação bibliográfica e metodológica.....	24
<b>1. A CIDADE CAPITALISTA: O ESPAÇO DA PRODUÇÃO E REPRODUÇÃO DAS RELAÇÕES SOCIAIS E POLÍTICAS.....</b>	<b>28</b>
1.1 A cidade e a história: antecedentes sócio-políticos em Fortaleza/CE.....	34
1.2 A cidade como palco das contradições políticas: Fortaleza/CE uma realidade particular.....	45
1.3 Organizações dos Movimentos Sociais Urbanos em Fortaleza/CE.....	53
1.4 Estado e democracia na ordem do Capital: os limites democráticos e a participação política.....	60
<b>2. A EXPERIÊNCIA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NO BRASIL.....</b>	<b>66</b>
2.1 Configurando o processo de Participação Popular em Fortaleza/CE.....	75
2.2 Governo democrático e popular? Ou é governabilidade?.....	86
<b>3. ORÇAMENTO PARTICIPATIVO E LUTAS POLÍTICAS.....</b>	<b>95</b>
3.1 Classes e clivagem sociocultural.....	101

<b>3.2 Impactos das políticas públicas sobre as minorias exploradas e silenciadas.....</b>	<b>105</b>
<b>3.3 Orçamento Participativo: uma mediação entre o real e o utópico.....</b>	<b>110</b>
<b>4. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>117</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>120</b>
<b>ANEXOS.....</b>	<b>126</b>



## INTRODUÇÃO

Este trabalho é resultado de uma pesquisa sobre a história contemporânea dos processos de participação popular promovidos por gestões governamentais do Partido dos Trabalhadores (PT). Seu enfoque principal é analisar e entender os diferentes aspectos dos modos de governar do PT, tendo como tema o “Orçamento Participativo em Fortaleza/CE: construção de uma nova cultura política? Gestão PT de 2005 a 2008 e de 2009 a 2012”.

A história desses processos de participação popular é marcada por contradições reais em que a teoria e a metodologia procuram explicar as mudanças que vêm se materializando ao longo dos anos das gestões petistas em todo o Brasil, em suas diversas dimensões, no conteúdo e na prática do projeto político como: conceitos, perspectiva de análise e as relações políticas com os sujeitos sociais. Aqui é mais adequado dizer que o projeto de gestão petista, que esteve pautado nos anos de 1980 e que consistia em governar com os *Conselhos Populares*, foi abandonado como estratégia político-partidária e, em seu lugar, foi implantado um novo modelo. Procurarei demonstrar nas páginas seguintes que, nesta mudança de projeto, existiam pelo menos duas teses polêmicas em debate: a primeira que compreendia que as administrações populares tinham como objetivo ocupar o espaço da institucionalidade para governar e apoiar a luta da classe trabalhadora, ou seja, consistia em governar com os *Conselhos Populares*; a segunda, o *modo petista de governar* que se estruturava em administrar com os Conselhos Setoriais e que tinha como objetivo a *inversão de prioridades*. Os casos mencionados exigiriam explicitar uma análise da realidade sociopolítica de cada projeto na prática política das gestões petistas que ocorreram em períodos históricos distintos.

Desse modo, retorno ao foco de minha pesquisa, que é a *cultura política* gestada a partir dos governos do PT em Fortaleza no período histórico das gestões de Luizianne Lins. No estudo, dedico-me a entender os desdobramentos e mediações das diferentes relações entre o governo municipal e os sujeitos sociais. Assim, na análise, busco compreender a *cultura política* no sentido de que os fenômenos só podem ser compreendidos se os incluirmos no conjunto das relações sociais e políticas.

No decorrer do estudo faço uma breve referência a gestões petistas. Escolhi alguns episódios ilustrativos para demonstrar as confrontações de projeto estratégico do PT, como os ocorridos durante a Administração Popular de Maria Luiza Fontenele - PT, a primeira experiência de governo municipal em Fortaleza dirigido por forças políticas de esquerda, as quais se autodenominavam “marxista leninista” (PONTE JÚNIOR, 1994). Na

verdade, uma série de casos distintos poderia ser referida, evidenciando as contradições intrínsecas ao processo de construção e fundação do PT. Mas me deterei em alguns elementos políticos. Primeiro, o processo de formação do PT no Ceará e suas contradições; segundo, o fenômeno presente na realidade atual das administrações petistas, que transformou a luta política por demandas populares na “*institucionalização*” dos sujeitos sociais, em nome da “*governabilidade política*”. Assim, na análise procurei demonstrar que é esse conjunto de relações sócio-políticas que cabe explicar, escapando dos esquemas deterministas típicos das leituras economicistas. Por isso, entender a história do PT é também compreender que estes projetos, desde sua fundação, estiveram em disputa entre os setores ligados à Articulação<sup>1</sup> e setores da esquerda petista.

Nesta direção, minha monografia de graduação em Ciências Sociais sobre o tema da *participação popular* vem somar-se e ampliar o escopo da reflexão, contribuindo, desta maneira, para o enfrentamento e aprofundamento de questões centrais sobre o estudo proposto. Certamente, o curso de Mestrado pode ser entendido como lugar do aprofundamento dos estudos da graduação. Um primeiro passo é dado no sentido de proceder a uma revisão bibliográfica para avaliar os dados da pesquisa, adotando uma análise crítica que se insere metodologicamente na articulação da *pesquisa empírica* com o campo teórico do *materialismo histórico dialético*.

O vasto inventário de pesquisas sobre o OP, no período histórico compreendido entre a década de 1990 e início do século XXI, apresentou *a priori* aportes relevantes à elaboração do projeto; contudo, observo hoje uma espécie de esgotamento acadêmico, o que justifica a relevância do presente estudo. As inquietações no curso da investigação remetem ao enfoque da história sócio-política da cidade de Fortaleza, tendo como recorte histórico as gestões petistas, dando a devida dimensão ao fenômeno estudado, além de empreender uma análise crítica que vai do particular para o geral e de sinalizar vários caminhos argumentativos. Desta maneira, o delineamento de formas e conteúdos que se materializa no percurso investigativo não resulta apenas de aplicação de técnicas e procedimentos de análise. O que denomino de percurso metodológico é o entendimento do processo em que o pesquisador se depara com o desafio de entender, com sua capacidade de investigação, criação, intuição e reflexão, o fenômeno estudado.

---

<sup>1</sup>Grupo que se organizou formalmente em 1983 e que ficou conhecido inicialmente como Articulação 113 – com a presença marcante, no interior do partido, de sindicalistas, dentre eles, o Lula (COELHO, 2005).

Neste sentido, a pesquisa adota como ponto de partida a investigação sobre o potencial do Orçamento Participativo em termos de mudança de comportamento político que aponte para uma nova *cultura política*. Desta maneira, ressalto que a categoria “cultura política” tem sua origem na teoria liberal; assim, o seu conceito é definido, segundo Almond (*apud* RENNÓ, 1998), como o conjunto de orientações subjetivas de uma determinada população, isto é, inclui conhecimentos, crenças, sentimentos e compromissos com valores políticos e com a realidade política. Como a abordagem que estou desenvolvendo situa-se no campo do marxismo, recorro a Gramsci no que se refere à cultura:

“Criar uma nova cultura não significa apenas fazer as suas próprias descobertas “originais” e individuais. Significa também, e muito em particular, a difusão sobre uma forma crítica de verdades já descobertas, a sua “socialização”, por assim dizer, até torná-las uma base de ação vital, um elemento de coordenação de ordem intelectual e moral”. (GRAMSCI, 2000, p. 235).

Dessa forma, no decorrer da pesquisa, deter-me-ei na problematização do conceito e, ao mesmo tempo, na construção de um contraponto de como entendo uma *nova cultura política* no campo do marxismo e qual sua articulação a partir dos fatos empíricos estudados no OP. Pois entendo a cultura e a política de forma inseparável, assim como a economia e a política. Neste sentido, avalio os efeitos de *cultura política* relativos às possibilidades de transformação sócio-política e cultural. Isto é, dentro de um quadro de individualismo crescente, alimentado pelo neoliberalismo, investigo qual o potencial que o OP apresenta, enquanto uma nova forma de organização social, para romper com a cultura individualista.

Sendo assim, analisarei a cultura política originária do OP e como vêm se materializando na prática política aspectos da política tradicional, tais como: clientelismo<sup>2</sup>, prestígio das oligarquias, troca de favores, personalismo, individualismo. O exame de tais características se deu a partir da análise de dados recolhidos em documentos da referida gestão petista em Fortaleza, bem como a realização de um significativo rol de entrevistas realizadas com variados sujeitos que participaram, centralmente ou de modo contingente, da experiência do OP. As entrevistas estão aqui agrupadas em cinco identificadores, a saber: I) coordenadores da campanha eleitoral do PT em 2004; II) gestores públicos do período mencionado; III) militantes do PT com destaque na elaboração, implementação e execução do OP; IV) delegados/conselheiros do OP; V) representantes dos Movimentos Sociais. A análise

---

<sup>2</sup>O conceito de clientelismo com que trabalho é entendido como um subsistema de relações sócio-políticas entre atores políticos, que envolve concessão de benefícios públicos, na forma de empregos, benefícios fiscais, isenção, em troca de apoio político, sobretudo, na forma de voto (CARVALHO, 1997).

das entrevistas possibilitou apreender e identificar dimensões relevantes da *cultura política* supostamente gestada no referido *modo petista de governar*<sup>3</sup> na cidade de Fortaleza/CE.

Ao longo do percurso argumentativo, apresento elementos teóricos e operativos que são pilares deste trabalho acadêmico – tais como *Cidade, Estado, Democracia, burocracia, Orçamento Participativo e cultura política* – analisando, a partir de sua *multiplicidade* de concepções e matizes, numa perspectiva teórico-metodológica embasada num complexo categorial necessariamente aberto e em movimento, a diversidade e a realidade específicas que se colocam ao objeto de estudo. Por conseguinte, o fio condutor do trabalho é articular as leituras teóricas com as entrevistas semiestruturadas, problematizando a *cultura política* e sua articulação com o espaço urbano.

Durante o processo de investigação, por vezes, o trabalho me remeteu ao labor e artesanaria da rendeira<sup>4</sup>, que toma nas mãos os bilros e, em dedicado e paciente trabalho, faz surgir do ato da criação a renda ou o labirinto.

Por fim, cabe apresentar a estrutura da presente dissertação. Demonstrarei o detalhamento da metodologia percorrida na realização da pesquisa empírica, instrumentos e procedimentos utilizados para mensurar os dados pesquisados. O resultado da pesquisa empírica e os campos teóricos se materializaram nos capítulos. Assim pode ser compreendida a trama da pesquisa, como um percurso argumentativo, entremeado dos usos teóricos e de abordagem empírica, materializando o trabalho acadêmico. Aos leitores eu peço paciência para embarcar no desvelamento desta trama. O texto foi dividido em três capítulos.

## **Horizontes teórico–metodológicos e capítulos**

O referencial teórico utilizado na abordagem e análise do objeto de estudo sustenta que os fenômenos sociais devem ser investigados tanto no caráter específico quanto em sua unidade dialética com o mundo material e social, a fim de que possamos compreender em suas determinações e transformações recíprocas o movimento sócio-histórico no qual o objeto está inserido. A procura da dialética entre os fatos particulares e a totalidade foi orientação geral da abordagem. Para a realização da pesquisa empírica optei pela metodologia qualitativa, na qual se materializa o contato direto do pesquisador com a realidade concreta em que se insere o objeto de estudo.

---

<sup>3</sup>O “modo petista de governar” significava a ética na política, a descentralização administrativa, a democracia participativa através de conselhos setoriais, mas nada parecido com a proposta de conselhos populares dos anos oitenta (SECCO, 2011, p. 162).

<sup>4</sup>Artesã que realiza o trabalho manual com bilros e linha (renda, labirinto e outros trabalhos).

Tendo em vista a necessidade de compreender o movimento real dos processos de participação popular que vêm se desdobrando nas gestões petistas, considerei a necessidade de analisar a realidade e o contexto social, histórico e político da cidade de Fortaleza/CE, tendo como fio condutor o potencial do Orçamento Participativo, em termos de mudança de comportamento político que aponte para uma nova *cultura política*.

Sendo assim, o objetivo da pesquisa é examinar e analisar a possibilidade de uma *nova cultura política* a partir dos espaços do OP em Fortaleza, no período das gestões da Prefeita Luizianne Lins<sup>5</sup> - PT. As inquietações no curso da investigação remeteram ao enfoque da história sócio-política e cultural da cidade de Fortaleza, tendo como recorte histórico as gestões petistas, dando a devida dimensão ao fenômeno estudado, além de empreender uma análise crítica.

Dessa forma, foram empregadas como recursos metodológicos entrevistas e observações *in loco* (assembleias do OP, reuniões do COP<sup>6</sup>, participação em seminários) para investigar a reflexão dos diversos sujeitos envolvidos com os processos que antecedem as eleições municipais em Fortaleza em 2004, a chegada ao governo municipal, e os envolvidos no processo do OP (gestores, delegados e conselheiros, representantes dos movimentos sociais e as lideranças das comunidades). Também realizei entrevistas com dirigentes, militantes, ex-militantes<sup>7</sup> do PT, e intelectuais que contribuíram direta ou indiretamente no processo de construção do projeto petista.

A opção pela utilização de entrevistas e dos mecanismos adotados deve-se ao fato de que tais técnicas mostram-se adequadas para obtenção de informações do que os envolvidos sabem, crêem, esperam, sentem ou desejam, pretendem fazer, fazem ou fizeram, assim como acerca de sua interpretação a respeito dos processos de participação popular. A

---

<sup>5</sup>Militante da corrente interna do PT - Democracia Socialista (DS). A DS torna-se corrente do PT em 1988. Na análise de João Machado, expressa no texto "*Balanço: construindo o PT*", ele indica que no ano de 1986, a DS realizou seu último congresso enquanto organização política. E no ano de 1988, realizou sua 1ª Conferência Nacional. A partir deste período já havia mudado seu caráter organizativo: a mudança foi realizada a partir da análise otimista que a DS fazia do PT no período. Dessa forma, no ano de 1988, a DS se assumia publicamente enquanto tendência interna do PT. FONTE: Em Tempo (BORGES NETO, 1992, pp. 10-12).

<sup>6</sup>Conselho do Orçamento Participativo (espaço de negociações entre os representantes do governo e conselheiros do OP)

<sup>7</sup>Entrevistas com Maria Luiza Fontenele - primeira mulher eleita Prefeita no Brasil pelo PT no ano de 1985. Hoje, ex- militante do PT. E João Alfredo Telles de Melo, deputado estadual pelo PT por dois mandatos. Após ser eleito deputado federal em 2002; em 2003, a partir de um debate com a Direção Nacional da DS, ingressa na mesma corrente de Luizianne Lins. Nas eleições em 2004, foi um dos coordenadores políticos da campanha de Luizianne Lins PT/ DS. Rompe em 2007 com o PT e filia-se ao PSOL. Hoje é vereador pelo PSOL em Fortaleza/CE, reeleito ao segundo mandato em 2012.

pesquisa também foi enriquecida com a técnica de observação *in loco*, participação direta<sup>8</sup> e indireta no processo do OP, as quais, da mesma forma que as entrevistas, ocupam um lugar privilegiado nas abordagens de pesquisa em Ciências Sociais. Neste ponto em específico, ancorei-me no campo teórico do materialismo histórico dialético como elemento de mediação entre o particular e o geral. O eixo de interpretação sócio histórico tentado aqui é a possibilidade de uma nova *cultura política* gestada no processo de participação popular do período delimitado na pesquisa.

O percurso metodológico compõe-se dos seguintes passos e instrumentos, a saber:

#### **a) Entrevistas**

Com os sujeitos sociais envolvidos, desde os processos de disputas internas no PT, que antecedem as eleições municipais em 2004, até o processo de implementação e materialização do OP, o qual envolve diferentes sujeitos sociais. Dividi as entrevistas de acordo com os papéis que os participantes entrevistados desempenharam nos processos políticos:

- 1) Entrevistas com coordenadores políticos da campanha em 2004 de Luizianne Lins PT/DS;
- 2) com Dirigentes e Militantes do PT, que tiveram participação na construção do processo de Participação Popular, seja em nível local ou nacionalmente;
- 3) com Secretários de governo, gestores que construíram o debate e o processo de implementação do OP em Fortaleza;
- 4) com delegados e conselheiros do OP, representantes de Movimentos Sociais e lideranças comunitárias;

Destaco que, para além dos entrevistados supracitados, realizei uma entrevista com a ex-prefeita de Fortaleza, Maria Luiza Fontenele, e outra com o professor Mauro Iasi (UFRJ), que participou do processo de formação dos delegados e conselheiros do OP de Porto Alegre/RS e acompanhou parte do processo de participação popular do PT através do grupo de Formação Política 13 de Maio. No caso dos coordenadores políticos de campanha, entrevistei formalmente quatro membros. Decidi entrevistar apenas os dirigentes partidários que tiveram papel central na condução política e nas disputas internas no PT para a consolidação da candidatura própria. Destes, elegi para entrevistar dois dirigentes da DS e dois da TM (Tendência Marxista).

---

<sup>8</sup>Enquanto cientista social, participei como assessora técnica e política da equipe que elaborou e programou o Orçamento Participativo de Fortaleza/CE, permanecendo nessa função no período de março de 2005 a março de 2007.

No que se refere aos dirigentes e militantes do PT, realizei entrevistas com o ex-prefeito de Porto Alegre/RS, Raul Pont, militante da DS desde sua fundação; com o Secretário de Planejamento dos governos petistas do Rio Grande do Sul, Ubiratan de Souza; com Félix Sanches, um dos militantes destacados pela DS Nacional para construir o processo do OP em Fortaleza; e militantes de base do PT local.

Com relação aos gestores, entrevistei os Secretários de Planejamento de Fortaleza José Meneleu Neto<sup>9</sup> e Alfredo Pessoa<sup>10</sup>, os coordenadores do OP (já que houve substituição em certo período da gestão), e membros de segundo escalão do governo. Entretanto, em alguns momentos da pesquisa, recorri a outros funcionários para obter informações adicionais sobre o Orçamento Público.

No caso dos delegados e conselheiros do OP, fiz um mapeamento dos representantes dos bairros que apresentavam demandas populares de infraestrutura como: escolas, posto de saúde, áreas de lazer, isto é, em regiões mais pobres economicamente, no sentido de averiguar se estas demandas eram executadas, já que o discurso do governo era o da *inversão de prioridades*. Foram realizadas também entrevistas com representantes dos Movimentos Sociais – MCP e Movimento de Mulheres<sup>11</sup>, além dos representantes das comunidades.

## **b) Instrumentos**

Para realizar as entrevistas com os representantes de governo, militantes, gestores, conselheiros, delegados do OP e representantes dos Movimentos Sociais, foram organizados cinco roteiros de entrevistas<sup>12</sup>, sendo eles:

- um roteiro voltado para as entrevistas com os coordenadores políticos da campanha eleitoral do PT em 2004;
- um roteiro voltado para as entrevistas com os representantes de governos petistas e militantes;
- um roteiro voltado para as entrevistas com os gestores municipais (Secretários e Coordenadores), e funcionários da burocracia do Estado;
- um roteiro voltado para as entrevistas com delegados e conselheiros do OP;

---

<sup>9</sup>Secretário de Planejamento na época da implantação do OP em Fortaleza (entrevista realizada em 25 de Abril de 2012)

<sup>10</sup>Também Secretário de Planejamento da Prefeitura Municipal de Fortaleza da gestão Luizianne Lins - PT. Fonte: PMF: <http://www.fortaleza.ce.gov.br/>

<sup>11</sup>Entrevista realizada com Meiry Coelho, feminista, militante do movimento negro – INEGRA.

<sup>12</sup>Os roteiros de entrevistas encontram-se anexados na presente Dissertação.

- um roteiro voltado para as entrevistas com os representantes do movimentos sociais e lideranças comunitárias;

Os referidos roteiros fundamentam-se na perspectiva de explicação dos temas: processo político das disputas internas ao PT para consolidação da candidatura própria; processos de participação popular do PT que vai dos Conselhos Populares, modo petista de governar à *inversão de prioridades*; a forma como os gestores e coordenadores do OP se relacionavam com a burocracia do Estado, além da mediação com os sujeitos sociais; a forma como os delegados e conselheiros avaliam o processo de participação e a execução das demandas populares eleitas nas assembleias do OP; a interpretação dos movimentos sociais sobre o processo do OP, e o papel dos espaços da participação popular em Fortaleza como lugar da construção de uma *nova cultura política*.

Entretanto, durante a pesquisa, alguns percursos foram alterados, já que quando iniciei a realização das entrevistas, percebi a necessidade de deixar os entrevistados mais livres, pois um roteiro de perguntas fechado poderia inibir os participantes da pesquisa e prejudicar a percepção de elementos políticos ainda não observados. Percebi com essa mudança que as entrevistas ganharam muito em qualidade, uma vez que os entrevistados, estando mais livres, falavam não apenas sobre os temas propostos como também de outros específicos do cotidiano a eles relacionados, sejam nos espaços institucionais do OP, ou na forma como eles avaliavam os processos participativos.

### **c) Procedimentos de coleta de dados**

No que se refere às entrevistas, cabe salientar que cada participante foi informado, mediante Termo de Consentimento Livre e Esclarecido<sup>13</sup>, que sua participação na pesquisa seria voluntária e que seus nomes seriam publicados, mas, “sempre que o entrevistado julgar necessário, seu nome será omitido para preservar sigilo”.

Após a coleta das entrevistas, procedeu-se à transcrição tão fiel quanto possível ao que fora registrado em áudio e posteriormente conferido com o objetivo de efetuar eventuais correções. Deve-se mencionar que, no processo de transcrição dos depoimentos gravados, as falas foram representadas de forma literal; respeitou-se também a maneira como as ideias foram expressas pelos participantes, não havendo sido retirados das entrevistas eventuais vícios de linguagem.

Além disso, quando necessário, fiz uso de reticências que serviram ao propósito de indicar frases interrompidas ou propositalmente deixadas incompletas, bem como identificar

---

<sup>13</sup> Conforme consta nos anexos deste trabalho.



situações em que os entrevistados, ao procurarem uma palavra mais adequada, faziam uma pausa para organizar o pensamento ao longo de sua fala.

Por último, também tendo em vista garantir o entendimento sobre determinados temas citados pelos participantes, procurei esclarecer o significado das diversas expressões, fazendo uso, para tanto, de comentários e esclarecimentos feitos à margem do trecho escrito, sob a forma de *grifos meus*. Ressalto que todas as entrevistas gravadas encontram-se arquivadas em CD e estão organizadas num formato que segue uma ordem cronológica de realização.

Em síntese, percorri os seguintes passos, para cada participante, após a realização das entrevistas:

- 1) transcrição das respostas dos entrevistados;
- 2) leitura preliminar das transcrições;
- 3) organização dos conjuntos de respostas a partir do agrupamento dos respectivos relatos;

A escolha de autores clássicos e contemporâneos se deu com a finalidade de compreender o objeto de estudo no contexto sócio-histórico e político da sociedade capitalista, contribuindo para a constituição de um campo teórico que seja pilar do trabalho acadêmico.

#### **d) Delimitação bibliográfica e metodológica**

Esta opção de análise decorre da nossa escolha de um horizonte teórico segundo o qual se torna possível compreender o fenômeno social alcançado, o seu significado na sua relação com a totalidade da realidade histórica. Busquei compreender o objeto de estudo na prática política problematizando a *cultura política* gestada a partir do processo de participação popular. Sendo assim, a investigação tem como objetivos específicos: I) relacionar demandas do OP com a distribuição de recursos, mensurando a “inversão de prioridades” proposta pela gestão petista; e II) analisar a relação entre a organização dos movimentos populares e a política do OP. Tendo como elemento a mediação entre a burocracia do Estado e os sujeitos sociais, que é de fato nosso eixo da interpretação sócio-histórica e política, busco analisar a dinâmica da institucionalização dos sujeitos sociais nos espaços do OP.

Dessa forma, como afirma Quivy (1992, p. 25), para a construção do objeto de estudo em Ciências Sociais, é necessária a verificação e operacionalização de um quadro teórico de referência para a interpretação e análise da pesquisa. Assim, a tarefa analítica é demonstrar o potencial do OP enquanto experiência geradora de cultura política, como suporte metodológico à análise da realidade concreta – nas mais diversas dimensões de

*apreensão do objeto*<sup>14</sup>. Deste modo, as referências teóricas de minha investigação buscaram o aporte em diversos autores, como se observa ao longo do trabalho. Tendo como referente o vocabulário analítico da investigação – Cidade, Estado, Democracia, Burocracia, Orçamento Participativo, Cultura Política –, participam deste estudo, em grau diverso e por vezes contrastado, as contribuições de: Friedrich Engels (2008), Karl Marx (1978, 2001, 2002, 2009), Antonio Gramsci (2000; 2004), Henri Lefebvre (2008a, 1991; 2008b, 1971, 1977, 2001, 2008), Vladimir Ilitch Lênin (1980, 2007), Geörgy Lukács (2008), Ellen Wood (2003), Edmundo Fernandes Dias (2006), David Harvey (2004; 2011), Hermínia Maricato (1997; 2008), Giovanni Semeraro (1999, 2009), Leonardo Avritzer (2004), Lucio Rennó (1989).

No campo de estudos sobre a *cidade*, delimitamos o debate a partir de um corpo teórico cujo debate pode encontrar uma interlocução a partir de Friedrich Engels, Henri Lefebvre e Hermínia Maricato. Para análise das relações sociais e de produção que articulam os conceitos de *classe*, *frações de classe* e *sujeitos coletivos*, ancorei-me nas leituras de Marx, Lênin, Gramsci, Lukács. É a partir destas balizas, da reconstrução da teoria marxista sobre o resgate do conceito de “classe” na obra de Marx e a interlocução das demais categorias em análise com a centralidade de sua obra, que fundamento minha análise teórica. Assim, filio-me a outros autores da tradição do marxismo para operacionalizar as categorias de análise, concebendo o fazer político como práxis, à maneira de Antonio Gramsci. Ressalto que o processo de análise no presente estudo observa os marcos teóricos em diálogo, em articulação ou contrastados, quando os argumentos procedem de campos analíticos em divergência com o objeto de estudo.

Procuro, portanto, neste estudo, investigar os processos de participação popular a partir do contexto histórico-político das lutas da classe trabalhadora, como emergem na cidade de Fortaleza, tendo como objeto central a análise da *cultura política* originária do OP e sua articulação com o espaço urbano. No decorrer do texto, o leitor encontrará os desdobramentos da articulação entre os conceitos-chave com a pesquisa empírica que será demonstrada nas próximas páginas do trabalho.

No primeiro capítulo **A CIDADE CAPITALISTA: O ESPAÇO DA PRODUÇÃO E REPRODUÇÃO DAS RELAÇÕES SOCIAIS E POLÍTICAS**, procurei abordar como se materializaram as estruturas econômicas, sociais e políticas nas grandes cidades, com o desenvolvimento do capital, tendo como fio condutor a cidade de Fortaleza/CE. Como o título esclarece, o capítulo contempla a trajetória investigativa que se

---

<sup>14</sup>Que se situa a partir do contexto do objeto como tentativa de apreensão do real, a partir das suas sucessivas aproximações.

inicia com a concepção de Cidade, passando pelas leituras que são referências para a formulação do corpo teórico-conceitual. Logo após, retomo o fio condutor da pesquisa, focalizando o debate em dilemas da história econômica, política e social da cidade de Fortaleza/CE, a partir dos períodos de 2005-2008 e 2009-2012, que correspondem às recentes gestões petistas, tendo como patamares estabelecidos a articulação dos fatos empíricos com a teoria. Torna-se, portanto, necessário expor o processo de participação do PT nas eleições de 2004, observadas as disputas internas no Partido em busca da consolidação da tática de candidatura própria e a chegada ao governo municipal em 2005. No decorrer, avalio que um novo projeto político tomou o lugar do anterior, abandonado pela esquerda petista. Sendo assim, analiso a relação institucional da administração com os Movimentos Sociais, e, em destaque, o Movimento dos Conselhos Populares (MCP)<sup>15</sup>. Ainda neste capítulo, apresento uma pertinente discussão sobre democracia e participação política, observando os limites do capital. Na metodologia de trabalho, busquei articular os dados empíricos com o campo teórico, favorecendo a necessária análise crítica.

No segundo capítulo, **A EXPERIÊNCIA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NO BRASIL**, para analisar a experiência do OP em Fortaleza, contextualizei a caminhada dos processos de participação popular que se efetivaram e se efetivam no Brasil, demonstrando as linhas de mudanças, continuidades ou rupturas observadas na história do OP. Em realidade, tentei compreender os princípios que fundamentam a participação popular nas diferentes cidades, portanto, remontei ao período de construção do OP em Porto Alegre, isto é, ao momento histórico e ao lugar social onde se elabora a matriz conceitual desta política pública. Este será o marco fundamental para analisar o OP em Fortaleza/CE. Ainda neste capítulo, realizei uma exposição do processo de participação popular em Fortaleza. Neste ponto, o pensamento de Antonio Gramsci é um dos pilares para o entendimento crítico da análise: trata-se de um governo democrático e popular constituído sob a égide da governabilidade? O desdobramento do projeto de participação encontra sua âncora neste item, no sentido de que a luta política por demandas populares ficou restrita à participação nas assembleias do OP e apresentação de suas demandas imediatas. Dessa forma, questiona-se “teria a governabilidade e a burocracia se imposto à democracia”?

No capítulo três, **ORÇAMENTO PARTICIPATIVO E LUTAS POLÍTICAS**, sistematizo argumentos a partir dos quais procuro interpretar as lutas políticas em Fortaleza nos processos do OP, dividindo-o em três seções: a primeira trata da análise dos dados

---

<sup>15</sup>O MCP foi fundado em 2000, mas, somente em 2004, passou a se estruturar de forma mais orgânica.

empíricos, relacionando-os aos conceitos de *classe* e *clivagem sociocultural*, com o intuito de observar criticamente os dados do OP. Aqui o objeto da análise recai sobre a dimensão institucional, os critérios e regras de participação, as deliberações vinculadas ou não ao processo de participação popular, os limites dos recursos orçamentários destinados ao cumprimento das metas do OP, entre outros. Neste capítulo, ainda avalio os fenômenos sociais articulados à experiência do OP e as variações em seu potencial organizativo. A segunda seção traça uma análise crítica acerca das políticas públicas internas à lógica do capital, observando seus limites e descumprimento das deliberações nos processos anteriores ao momento de diagnóstico e levantamento de demandas desde a participação popular. Indicarei ainda como o processo do OP, a partir de suas instâncias institucionais, adotou a designação *segmentos sociais vulneráveis*<sup>16</sup>, em que se realiza um deslocamento conceitual e político, em detrimento do conceito “movimentos sociais”. Na análise, observei que tal deslocamento político implicou na segmentação como tática de fragmentação dos sujeitos coletivos, na medida em que os integrantes de um dado movimento social passam a ser considerados como um dado “segmento” da sociedade. As polêmicas suscitadas no processo do OP, assim como o debate da teoria do reconhecimento e de identidades são desenvolvidas na seção. A terceira e última seção concentra grande parte dos resultados da análise; nela são discutidas as categorias sobre as quais se alicerça o processo do OP, desvelando a dinâmica da participação política e seus limites, uma abordagem crítica destes processos, ao mesmo tempo relacionando o que seria uma mediação entre o real e o utópico de um projeto participativo em um governo municipal. Qual o potencial do OP para mudança de comportamento político é a principal questão levantada. Seria o poder popular expressão de uma nova *cultura política*? É disso que se trata e que o leitor encontrará nos capítulos que seguem.

---

<sup>16</sup> Segmentos sociais vulneráveis é uma conceituação que se encontra na Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS. Conforme - Lei nº 8.742 de 08 de dezembro de 1998.

## 1. A CIDADE CAPITALISTA: O ESPAÇO DA PRODUÇÃO E REPRODUÇÃO DAS RELAÇÕES SOCIAIS E POLÍTICAS

*A capacidade criadora, liberta e realizada na produção industrial, teria podido ocupar-se dessa obra capital: a cidade, a vida urbana. Nessa cidade, obra das obras, a vida cotidiana se tornaria obra, cada um (indivíduos e grupos) se revelando capaz de criar.*

Henri Lefebvre, *A vida cotidiana no mundo moderno*, 1968.

A questão da cidade e da urbanização é uma reflexão cujo debate no campo do marxismo pode encontrar uma interlocução a partir de Friedrich Engels (1820-1895). A obra *A Situação da Classe Trabalhadora na Inglaterra* (1845) procura demonstrar como a dinâmica do capital não revela somente um mundo urbano miserável e degradado, mas como o contexto do desenvolvimento do “capitalismo industrial na Inglaterra” foi também o espaço das contradições internas dessas novas relações sociais.

A Revolução Industrial é a demonstração que levou tudo isso às suas consequências extremas, completando a transformação dos trabalhadores em puro e simples apêndice da máquina e arrancando-lhes das mãos os últimos restos de atividades autônomas (ENGELS, 2008, p. 47). Assim, na Inglaterra, a cidade configurou-se enquanto lugar onde a classe trabalhadora vende sua força de trabalho em troca de salário porque, embora a fábrica tenha sua origem no campo, com o processo de expansão industrial ela se desenvolve e vai se concentrar na cidade. Desta maneira, o grande indutor do crescimento reúne os fundamentais elementos da formação industrial. Daí o crescimento surpreendente dos grandes centros industriais. Sendo assim, Engels observava que a concentração populacional urbana acompanha os meios de produção. Há uma dinâmica de rompimento provocada pelo crescimento desordenado do tecido urbano, isto é, prolifera-se, estende-se, corroendo os resíduos de vida agrária (ENGELS, 2008).

Engels indica que da vila nasce uma pequena cidade, e da pequena, uma grande cidade. Com o desenvolvimento e a complexidade crescente das relações de produção, criam-se outras necessidades, próprias da reprodução do capital, como as ferrovias, os canais e as estradas, originando-se, assim, as relações diretas com os mercados que fornecem as matérias-primas e produtos acabados (ENGELS, 2008, p. 65). Disso, mais uma vez, vem o crescimento rápido das grandes cidades industriais. Dentro deste quadro, a dinâmica do capital se

configura em um conjunto de manifestações. Nas grandes cidades, onde a indústria e o comércio se desenvolvem, observam-se as consequências para a vida do proletariado: a concentração de bens atinge seu grau mais elevado; os costumes e as condições de vida do bom e velho tempo são radicalmente destruídas (ENGELS, 2008). O tempo livre, o lazer e os encontros perdem seu lugar para uma racionalidade perversa da produção e reprodução social da vida, em que a sobrevivência e a busca de objetivos rapidamente se modificam numa incessante produção e reprodução de informações. A análise dessa sociedade possibilita compreender como esta se organiza e se vê, adotando como base o que ela é, assim como de que maneira ela se reproduz em suas relações constitutivas e estranhadas, pois toda cidade, pequena ou grande, é construída por proletários, já que a burguesia controla os meios de produção. Desse modo, a produção do espaço se materializa na maioria das vezes de forma estranhada à classe trabalhadora.

Henry Lefebvre destaca a importância decisiva da *produção do espaço* na reprodução da sociedade capitalista e aponta que as transformações operadas no campo pelo desenvolvimento do mundo da mercadoria acompanham a *decomposição da cidade* na qual esse mesmo mundo, através da industrialização, expandiu-se, levando o espaço urbano a uma dinâmica de *explosão-implosão*. Não era mais possível continuar pensando em termos de *cidade e campo*, pois outro processo, mais amplo, profundo e dialético, estava em curso – a urbanização da sociedade –, algo *desconcertante* para o pensamento e a ação, na qual contemplam o “vivido” os homens e as mulheres<sup>17</sup> em sua atividade real. A cidade que Lefebvre se refere é aquela herdada do feudalismo, no começo da industrialização. Entretanto, hoje, só é correto falar em decomposição da cidade em duas circunstâncias: ou se trata das periferias ou de cidades abandonadas pelo capital.

Uma ligeira reflexão nos permite observar que a indústria que nasce no campo (tecelagem) se concentrará no espaço urbano, e desta concentração urbana, com o êxodo rural, nasce a grande cidade moderna na Inglaterra. Neste momento, a cidade domina contraditoriamente o campo, e a contradição fundamental deixa de ser a cidade e o campo, e se desloca para o nexos capital/trabalho, isto é, a cidade como lugar de aglomeração de trabalhadores, de organização do comércio e de mão de obra dos trabalhadores explorados.

Desta maneira, percebe-se o essencial do fenômeno urbano na *concentração*, pois o que centraliza o urbano é sua capacidade de reunir, de centralizar todas as coisas no mesmo

---

<sup>17</sup>Lefebvre destaca que o conhecimento não pode continuar a ignorar metade da espécie humana (LEFEBVRE, 1977, p. 240).

espaço e ao mesmo tempo, isto é, a centralidade se expressa no movimento dialético que a constitui e a destrói, como Lefebvre (2008b, p. 110) assevera:

Portanto, o urbano é uma forma pura: o ponto de encontro, o lugar de uma reunião, a simultaneidade. Essa forma não tem nenhum conteúdo específico, mas tudo a ela vem e nela vive. Trata-se de uma abstração, mas, ao contrário de uma entidade metafísica, trata-se de uma abstração concreta, vinculada à prática. O urbano é cumulativo de todos os conteúdos, seres da natureza, resultados da indústria, técnicas e riquezas, obras da cultura, aí compreendidas maneiras de viver, situações, modulações ou rupturas do cotidiano. Todavia, ele é mais e outra coisa que a acumulação. Enquanto diversos, os conteúdos (coisas, objetos, pessoas, situações) excluem-se, e se incluem e se supõem enquanto reunidos. Pode-se dizer que o urbano é forma e receptáculo, vazio e plenitude, super-objeto e não-objeto, supraconsciência e totalidade das consciências. Ele se liga, de um lado, à lógica da forma, e, de outro, à dialética dos conteúdos (às diferenças e contradições do conteúdo).

Assim, cabe analisar e desvelar que o processo de centralização dos conteúdos diversos no mesmo espaço e ao mesmo tempo (conceito de espaço-tempo diferencial, a forma urbana) deve identificar como uma cidade se destaca sobre as outras, uma cidade exerce o papel de centro em um determinado território nacional: a cidade capital<sup>18</sup>. Centro do poder, o Estado, a cidade capital concentra a direção política e burocrática de um país, a tecnocracia. Concentra também as sedes das grandes empresas e bancos estatais e privados, detentores de enormes somas de dinheiro, capazes de direcionar o crescimento econômico e o desenvolvimento de um país.

Dessa forma, com o processo de desenvolvimento urbano, a cidade capital concentra os homens e as riquezas num mesmo espaço e ao mesmo tempo. Entretanto, Henri Lefebvre aponta que o processo de constituição de cada capital se desenvolve de maneira desigual e diversa em cada país ou região. A concepção de Lefebvre possibilita aprofundar a reflexão sobre os diferentes contextos da formação histórico-social da realidade brasileira, tal como a base teórica do sociólogo Francisco de Oliveira que, nos anos 1960 e 1970, critica as abordagens “etapistas” e “dualistas” do modelo de desenvolvimento no Brasil. Oliveira (2003), apoiado na tese de Trotski sobre “o desenvolvimento desigual e combinado<sup>19</sup>”, critica de forma contundente o esquematismo “dualista”. E procura demonstrar que o “arcaico” teve um papel central para a funcionalidade e o desenvolvimento do “moderno” no capitalismo

---

<sup>18</sup>Em escala global, há um processo semelhante, porém com especificidades e diferenças.

<sup>19</sup>A tese, desenvolvida por Leon Trotsky, em reflexão sobre o imperialismo, é também uma tentativa significativa de romper com o evolucionismo, a ideologia do progresso linear e o eurocentrismo. Era utilizada para analisar a dinâmica histórica das nações atrasadas, como era o caso da Rússia no contexto da Revolução de Outubro de 1917.

brasileiro. Segundo este autor, as estruturas “arcaicas” do campo, em vez de significarem um empecilho ao processo de desenvolvimento econômico, como expressavam “os dualistas”, foram o motor do processo. Disso decorrem fatores impulsionadores do processo de industrialização no Brasil, como afirma Oliveira:

[...] em primeiro lugar, ao impedir que crescessem os custos da produção agrícola em relação à industrial, tem importantes desdobramentos, ou seja, os baixos custos da força de trabalho urbano, em segundo lugar, o rebaixamento dos custos reais da alimentação, que possibilitou a formação de um proletariado rural que serve às culturas comerciais de mercado interno e externo (OLIVEIRA, 2003, p. 44-45).

Dessa forma, o êxodo rural possibilitou a criação de um “exército de reserva” de assalariados, fundamental ao desenvolvimento do capital. Em relação à combinação funcional entre o “arcaico” e o “moderno”, Oliveira descreve o processo em seus diferentes níveis e formas para compreender a expansão do capitalismo no Brasil pós anos 1930:

Uma grande porcentagem de residências das classes trabalhadoras foi construída pelos próprios trabalhadores, utilizando dias de folga, fins de semana e formas de cooperação como o “mutirão”. Ora, a habitação, bem resultante dessa operação, se produz por trabalho não pago, isto é, super-trabalho. Embora aparentemente esse bem não seja desapropriado pelo setor privado da produção, ele contribui para aumentar a taxa de exploração da força de trabalho, pois o seu resultado – a casa – reflete-se numa baixa aparente do custo de reprodução da força de trabalho - e que os gastos com habitação são um componente importante – e para deprimir os salários reais pagos pelas empresas. Assim uma operação que é, na aparência, uma sobrevivência de práticas de “economia natural” dentro das cidades, casa-se admiravelmente bem com um processo de expansão capitalista, que tem uma de suas bases e seu dinamismo na intensa exploração da força de trabalho. O processo descrito, em seus vários níveis e formas, constitui o modo de acumulação global próprio da expansão do capitalismo no Brasil no pós-anos 1930. A evidente desigualdade de que se reveste que, para usar a expressão famosa de Trotsky, é não somente o desigual, mas combinado, *é produto antes de uma base capitalista de acumulação razoavelmente pobre para sustentar a expansão industrial e a conversão da economia pós-anos 1930, que dá existência a setores “atrasados” e “modernos”* (OLIVEIRA, 2003, p. 59-60, itálicos do autor).

Na interpretação de Francisco de Oliveira, percebe-se o “arcaico” e o “moderno” como parte de um mesmo projeto de desenvolvimento, uma unidade articulada, partes de uma mesma realidade, que se manifestam como uma natureza única, particular e dialética da estrutura societal em países de industrialização capitalista *atrasada*. Evidencia-se, assim, a conexão com as análises de Trotsky no texto *a Revolução Permanente* (1985), pois, ao se debruçar sobre a realidade russa às vésperas da Revolução de Outubro, ele percebia que, ao



lado de uma tecnologia fabril superior nos países *avançados*, uma estrutura agrária primitiva se apresentava em grande dimensão nos países *atrasados* no século XX.

Traduzindo o processo de desenvolvimento do capitalismo industrial brasileiro, como demonstrou Oliveira, percebe-se que, a partir de uma base econômica estruturada em relações primitivas, a expansão do capitalismo no Brasil se deu por meio de novas relações no modo “arcaico” e da reprodução de relações arcaicas no novo (OLIVEIRA, 2003, p. 60). Este processo decorre da exploração perversa de trabalhadores para reprodução e acumulação do capital.

Essas desigualdades aparecem de forma especial nas grandes cidades brasileiras. Assim, é necessário entender esta articulação dos processos urbanos com a cultura política da cidade. Pois, a história política do Brasil é marcada por características que expressam o desenvolvimento estrutural do capitalismo periférico, ou seja, é marcada por interesses das classes dominantes que, ao invés de garantirem direitos, preferiram a “troca de favores” transformando a cidadania em exploração/opressão. Aqui se impõe problematizar as relações na cidade, a partir do conceito de *cultura política*, em que cultura e política, economia e política são indissociáveis, diferentemente da perspectiva economicista do pensamento liberal, o qual além de obscurecer os antagonismos de classe e suas diferentes identidades, também privilegia a ordem vigente do capital (DIAS, 2006, p. 126).

O quadro teórico acima apresentado nos indica o caminho que o estudo propõe. Pois é a partir desta matriz de *cultura política* que a análise se constitui para compreender os processos do OP em Fortaleza, em face das relações que se estruturavam nas oligarquias<sup>20</sup> e no poder político, historicamente controlado ou até mesmo monopolizado pelas classes dominantes que, numa relação desigual, se organizaram para defender seus interesses particulares ao custo da exploração da classe trabalhadora (IANNI, 1989). Qual é, pois, o potencial dos espaços do OP no sentido em que, a partir da luta política, se ampliem mudanças no campo da cultura política, capaz de se difundir e possibilitar a ampliação da democracia, é a indagação que faço neste trabalho.

Hermínia Maricato (2008) enfatiza que os processos de urbanização no Brasil se realizaram como uma máquina de produzir favelas e de agredir o meio ambiente. Neste

---

<sup>20</sup> Nos capítulos que se seguem procurarei demonstrar como se materializaram as alianças da gestão do PT em Fortaleza com as oligarquias ligadas a Tasso Jereissati e as oligarquias de poder dos Ferreira Gomes.

sentido, espaço “legalmente regulamentado”<sup>21</sup>, o espaço da cidade legal, caminha para ser o espaço de uma minoria (MARICATO, 2008, p. 39), isto é, das classes dominantes. Assim, evidencia-se a cidade como expressão das contradições sociais, da luta de classes.

Nesse contexto, é necessário refletir sobre o papel do Estado no planejamento das cidades, como é competência do Estado, segundo Maricato. Neste caso, apoio-me em Engels (*apud* HARVEY, 2005, p. 79-80) para reter o conceito de Estado, como formulado:

Assim, o Estado não é, de modo algum, um poder, de fora, imposto sobre a sociedade; assim como não é “a realidade da idéia moral”, “a imagem e a realidade da razão”, como sustenta Hegel. Em vez disso, o Estado é o produto da sociedade num estágio específico de seu desenvolvimento; é o reconhecimento de que essa sociedade se envolveu numa autocontradição insolúvel, e está rachada em antagonismos irreconciliáveis, incapazes de ser exorcizados. No entanto para que esses antagonismos não destruam as classes com interesses econômicos conflitantes e a sociedade, um poder aparentemente situado acima da sociedade, tornou-se necessário para moderar o conflito e mantê-lo nos limites da “ordem”; e esse poder, nascido da sociedade, mas se colocando acima dela e, progressivamente, alienando-se dela, é o Estado.

Dessa forma, no Estado combina-se então um duplo aspecto: seu papel de instância de defesa da ordem social, encarnada nos seus aparelhos repressivos (“governo sobre as pessoas”); e como instrumento do “poder público”, ao qual se obriga para assumir a aparência universalista que pretende exercer (“administração das coisas”). Para suprimir essa contradição, eliminando o “governo sobre as pessoas” e instaurando a plena e democrática “administração das coisas”, não basta “tomar” ou “ocupar” o Estado. É preciso quebrar a máquina de repressão. Hermínia Maricato alude a este ponto, entendendo o planejamento enquanto competência do Estado, e este, enquanto expressão das classes dominantes, o que gera a impossibilidade de um planejamento democrático e igualitário. Desta maneira, cabe analisar o conceito de Estado que se expressa na esfera política municipal e que implica em um *locus* específico.

Compreender o que se passou na história da esquerda em Fortaleza, exigiu, assim, uma investigação histórica em perspectiva materialista e dialética. Um estudo do processo de participação popular é o que o leitor vai encontrar nas próximas páginas. Na análise, a pesquisa voltou-se para as possíveis relações dos processos sócio-políticos e culturais em Fortaleza. Em que sentido poderia se pensar a construção de uma *nova cultura política* a partir dos governos petistas no período histórico de 2005 a 2008 e de 2009 a 2012.

---

<sup>21</sup>Regiões da cidade onde são produzidas e reproduzidas as relações hegemônicas do capital são áreas da cidade regulamentadas pelo Estado/poder público.

### 1.1. A cidade e a história: antecedentes econômicos e políticos em Fortaleza/CE

*Eu venho das dunas brancas*  
*Onde eu queria ficar*  
*Deitado, os olhos cansados*  
*Por onde a vista alcançar*  
*[...]*  
*Eu tenho a mão que aperreia*  
*Eu tenho o sol e a areia*  
*Eu sou da América*  
*Sou da América*  
*South America*  
*Eu sou a nata do lixo*  
*Eu sou do luxo da aldeia*  
*Eu sou do Ceará (Dunas Brancas – Ednardo)*

Partindo da leitura das obras *A ideologia Alemã* [1845] de Marx e Engels e *Grundrisse* [1857] de Marx, Henri Lefebvre (2001, p. 49) afirma que “o sujeito da história é incontestavelmente a Cidade”. Mas o que é a Cidade? “A Cidade é um espaço, um intermediário, uma mediação, um meio, o mais vasto dos meios, o mais importante” (LEFEBVRE, 2001, p. 86). Mais exatamente é a relação (em verdade, sua oposição) cidade-campo o suporte permanente das mudanças da sociedade antes do amadurecimento do capitalismo. Essa relação apresenta as seguintes características:

a) o campo caracteriza-se pela dispersão e isolamento. A Cidade, ao contrário, concentra a população, os instrumentos de produção, as necessidades e os prazeres, ou seja, o que caracteriza a vida em sociedade. Isso se dá porque a existência da Cidade implica simultaneamente na necessidade da administração, da política, dos impostos, enfim, a necessidade de organização política em geral. Existência urbana e existência política se confundem.

b) a divisão social do trabalho gerou, no âmbito de um território mais amplo, a divisão entre campo e cidade. Ao campo coube o trabalho material, à Cidade coube o trabalho intelectual (realizando, entre outras, as funções de administração e comando) (LEFEBVRE, 2001, p. 49).

A Cidade substituiu a terra<sup>22</sup>, a natureza cedeu lugar a uma “segunda natureza”. A Cidade permite a reunião dos trabalhadores, das obras, dos conhecimentos, das técnicas, das

---

<sup>22</sup>“[...] A terra é primeiramente ‘o grande laboratório’ [...] que fornece tanto o instrumento e a matéria do trabalho, como a sua sede, o seu lugar. Depois, os homens associados, constituindo uma sociedade, dominam a natureza, modificando a terra e seus elementos, extraindo daí os meios para suas atividades, distanciando-se da natureza para substituí-la por outra realidade (a sua), que vai até a faticidade. A terra não continua sendo o

organizações e instituições sociais e políticas, dos próprios meios de produção; intervém ativamente no crescimento e no desenvolvimento, constituindo ela mesma uma força produtiva<sup>23</sup>.

O objeto desta pesquisa, já anunciado, é o OP em Fortaleza nas gestões petistas. Neste sentido, é de interesse da pesquisa, ainda que brevemente, analisar aspectos da formação da história da cidade de Fortaleza. Recuperamos algumas pistas a partir dos pressupostos de Henri Lefebvre (2001), em cuja obra a cidade se torna, no desenvolvimento da história, o local onde se manifestam os conflitos entre as relações de produção e as forças produtivas. Assim, a cidade contém em seu interior as classes trabalhadoras e excedentes, indústrias, mercados, bancos, serviços de todo tipo, mas também aparelhos administrativos e políticos, as burocracias, dirigentes e a classe dominante. Com isso, a cidade e a sociedade acabam por se confundir, por se complementar.

O fio condutor de minha análise contrasta as relações de produção e as forças produtivas com a história da cidade de Fortaleza, evidenciando seu desenvolvimento econômico e político, as lutas sociais das organizações populares, no contexto sócio-histórico das gestões da prefeita Luizianne Lins do Partido dos Trabalhadores (PT).

Para evidenciar as contradições sociais, procurei observar o processo de participação popular inserido no contexto do desenvolvimento econômico e político da cidade, relacionando as demandas do OP à distribuição de recursos públicos e mensurando a “*inversão de prioridades*”<sup>24</sup>, proposta pela gestão petista. Entender a cultura política derivada do OP, analisar como se materializa a articulação dos processos sócio-políticos e os interesses das classes populares é parte da análise deste trabalho, situando seu recorte no período de 2005 a 2008 e de 2009 a 2012, em que o PT assume as gestões municipais em Fortaleza e fixa como ponto programático a construção de uma nova relação entre a gestão pública e os trabalhadores na cidade.

---

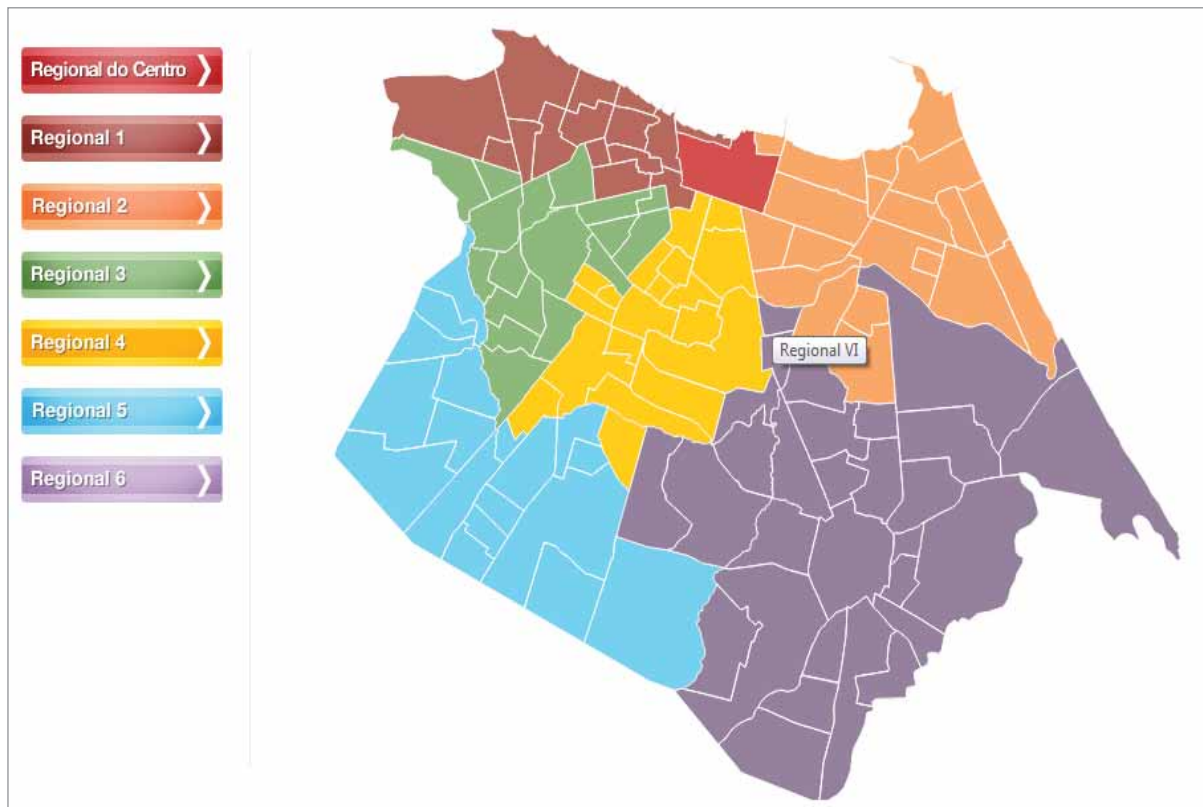
laboratório inicial. O que a substitui? A cidade. [...] Na e pela cidade, a natureza cede o lugar a uma segunda natureza” (LEFEBVRE, 2001, p. 86).

<sup>23</sup> Ibidem, p. 91.

<sup>24</sup> Para Ernest Mandel (2003), em uma economia despótico-burocrática, os mecanismos de determinação das prioridades e a satisfação das necessidades sociais são critérios arbitrários da burocracia, definidas de cima para baixo e motivados pelos interesses da burocracia de defender seus privilégios. Assim, para Mandel, a resposta é uma saída onde as prioridades para utilização dos recursos, relativamente escassos, sejam determinadas pelo próprio povo, fruto da discussão da maioria, dos assalariados, dos camponeses, etc. (MANDEL, 2003, p. 14).

Aqui apresento o mapa de Fortaleza (CE), com a divisão institucional em seis secretarias executivas regionais<sup>25</sup>. Convido o leitor a embarcar na trama do processo de desenvolvimento da cidade, a partir da análise do perfil sócio-econômico e político dos bairros<sup>26</sup> em Fortaleza.

MAPA 1 – DISTRIBUIÇÃO DAS SERs EM FORTALEZA



Fonte: Prefeitura Municipal de Fortaleza (PMF). Disponível em: <http://www.fortaleza.ce.gov.br/regionais/>

Em uma análise recente sobre o perfil da formação sócio econômica<sup>27</sup> dos bairros de Fortaleza, observou-se que a Regional II reúne os 9 bairros com maior concentração de riqueza na capital. São eles: Meireles, Guararapes, Cocó, De Lourdes, Aldeota, Mucuripe, Dionísio Torres, Varjota e Praia de Iracema. Na décima posição dos bairros de maior concentração de renda está o Bairro de Fátima, pertencente à SER (Secretaria Executiva Regional<sup>28</sup>) IV. Podemos observar na abordagem que os dez bairros com menor concentração

<sup>25</sup>Nos textos da Dissertação que se seguem, demonstro como se deu o processo de divisão institucional da Administração Pública em Secretarias Regionais.

<sup>26</sup>Nos anexos da Dissertação, encontram-se os mapas com os bairros. A demonstração se insere de forma detalhada com suas nomenclaturas e a divisão da cidade em Regionais. Fonte: PMF. Acesso disponível em: <http://www.fortaleza.ce.gov.br/regionais/>

<sup>27</sup>Estudo do IPECE (Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará), que trata do Perfil Socioeconômico de Fortaleza, lançado no VIII Encontro “Economia do Ceará em Debate”, no dia 20 de novembro de 2012 – Fortaleza/CE.

<sup>28</sup>Divisão político-administrativa da cidade de Fortaleza em seis regionais.

de riqueza, ou seja, com menor renda média pessoal são: Conjunto Palmeiras, Parque Presidente Vargas, Canindezinho, Siqueira, Genibaú, Granja Portugal, Pirambu, Granja Lisboa, Autran Nunes, e Bom Jardim. Entre os bairros mais pobres economicamente, seis estão localizados na SER V (SILVA, 2012, p. 84).

Desse modo, podemos afirmar que a SER II é a regional com maior renda média pessoal de seus habitantes, enquanto a SER V é a regional administrativa com menor renda média pessoal. É oportuno destacar um pequeno núcleo de bairros, cuja média salarial de seus habitantes supera 2 salários mínimos, na regional administrativa SER VI. Os bairros Parque Manibura, Cidade dos Funcionários, Parque Iracema, Cambeba, e José de Alencar possuem uma média de renda pessoal que é 2,6 vezes maior do que a média de renda pessoal dos demais bairros que compõem essa regional (SILVA, 2012, p. 85).

Neste sentido, é importante ressaltar que Fortaleza, assim como as grandes cidades brasileiras, é marcada pelas desigualdades sociais, de um lado os muito ricos e de outro os muito pobres economicamente. O que se observa a partir dos dados acima apresentados é a caracterização de uma cidade dividida; por um lado, regiões com forte concentração de renda na SER II, regional habitada pelas classes mais abastadas da cidade, e que concentra áreas de lazer, praias e comércio, por outro lado, nas demais regionais administrativas, predominam os bairros mais pobres economicamente, que apresentam uma média pessoal de até 2 salários mínimos (SILVA; 2012). É preciso registrar que *inverter prioridades* é inserir na agenda de debates do OP políticas direcionadas a estas comunidades mais exploradas e oprimidas na sociedade capitalista. Bairros como: Conjunto Palmeiras e Parque Presidente Vargas, Canindezinho, dentre outros, apresentam no diagnóstico as mazelas sociais das desigualdades, uma grande massa concentrada de trabalhadores desempregados, que não têm acesso aos espaços de lazer, transporte de qualidade e equipamentos públicos sociais.

As desigualdades sociais também são expressões de lutas nos bairros por melhorias urbanas, por transporte coletivo, equipamentos públicos, e que forjam resistência da classe trabalhadora, tais como a luta contra a expulsão de seu lugar de moradia. O bairro representa o lugar de reorganização da luta, a possibilidade de aglutinar experiências associativas capazes de tecer fios de solidariedade, espaço de resistência e sociabilidade (BARREIRA, 1992). A tarefa aqui consiste em contrastar o objeto de análise com a realidade da cidade, e suas contradições intrínsecas, pois o estudo não se realizou de forma linear. Diante do processo contraditório das necessidades sociais, do autoritarismo burocrático, da

concentração da riqueza socialmente produzida nas mãos das classes dominantes, a luta pela participação popular pode produzir *efeitos* ou *não* no município de Fortaleza/CE.

Certamente é na confluência de elementos de ordem econômica, política e cultural que se torna possível encontrar caminhos para explicação da realidade das cidades. Fortaleza faz parte de um panorama mais complicado e ao mesmo tempo mais espetacular. De um lado, os grandes centros comerciais e de serviços, shoppings, centros de eventos (estruturado em uma arquitetura espetacular), de outro lado, um crescente aglomerado de pessoas nos bairros periféricos demonstrados no estudo acima, sem as mínimas condições de equipamentos públicos, são expressões do crescente papel estratégico na organização social do capital.

Essas questões não são para serem respondidas agora. Elas são parte do objeto de análise e discussão nos textos que seguem. Antes de lá chegar, uma pequena pausa para expor as características da cidade de Fortaleza. Com um vasto litoral banhado pelo Oceano Atlântico, uma extensão territorial de 315 km<sup>2</sup> e uma população estimada em 2.524.137<sup>29</sup>, Fortaleza está entre as grandes cidades brasileiras, ocupando o primeiro lugar no *ranking* das cidades mais densas do país, com 7.768 habitantes por km<sup>2</sup>, superando São Paulo<sup>30</sup>. Sua economia se organiza no setor terciário, com intensa atividade de comércio e serviços, movimentando um Produto Interno Bruto (PIB) na ordem dos 21.290.126 milhões e um PIB *per capita* de 6.047.89.<sup>31</sup> Fortaleza é filha dos ventos<sup>32</sup>. A capital cearense é a cidade das belas praias, “terra do sol” que carrega em seu desenvolvimento suas marcas culturais, sua forma de gerir o urbano, e sinaliza uma experiência que se materializa numa realidade particular que, enquanto tal, expressa elementos e características importantes para entender a dinâmica dos movimentos sociais urbanos (BARREIRA, 1992).

A partir dos anos 1980, com o fim da ditadura, chega a vez dos governos eleitos pelo povo. E Fortaleza emerge na agenda política brasileira com sua configuração enquanto palco de um novo ciclo político. Pela frente uma enorme tarefa tinham os governos: de inserir na cidade aqueles que foram deserdados pelo progresso. Mas como fazê-lo? O déficit

---

<sup>29</sup>Fonte: IBGE.

<sup>30</sup>Dados obtidos no jornal O POVO. CASTRO, Bruno de. Fortaleza se torna capital mais densa do país. *Jornal O Povo*. Fortaleza, 31 jan. 2011. Disponível em: <<http://www.opovo.com.br/app/opovo/fortaleza/2011/01/31/noticiafortalezajornal,2096194/fortaleza-se-torna-capital-mais-densa-do-pais>>. Acesso em: 31 jan. 2011.

<sup>31</sup>Dados obtidos no IBGE. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/painel/painel.Php,codmun=230440/>>. Acesso em: 29 fev. 2012.

<sup>32</sup>Termo utilizado por Francisco Teixeira no texto: *Fortaleza (des) encantada: trajetos de uma cidade*. O autor faz referência às características naturais que a cidade de Fortaleza apresentava no século XIX, e que com o processo de modernização não pára de crescer (TEIXEIRA; 2006 p. 18).

habitacional<sup>33</sup> era enorme; os cofres públicos, penhorados; o clamor das reivindicações, abafadas por tanto tempo, ensurdecedor; as expectativas, trazidas com a democratização, reclamavam prontas soluções para os problemas do desemprego, da moradia, saneamento, entre outras questões urgentes (TEIXEIRA, 2006). Até meados do século XX, a cidade atravessou um longo período sob a égide do regime autoritário, como também de um fenômeno característico: “o clientelismo”, decorrente da própria configuração política do Estado do Ceará.

Do contexto do pós-64 até meados dos anos de 1980, o governo do Estado do Ceará ficou sob o domínio de um “pacto político” – liderado por três coronéis do Exército: Virgílio Távora (1963-1966 e 1979-1983); César Cals (1975-1975) e Adauto Bezerra (1975-1978). Com a vitória eleitoral no ano de 1986 do empresário Tasso Jereissati<sup>34</sup> (da coligação PMDB, PCB, PCdoB e PDC), os coronéis são derrotados. Entretanto, questiono aqui a participação de partidos na época caracterizados de centro-esquerda que apoiaram a eleição do governador Tasso Jereissati, assim como as análises que apresentam o governo com significativas mudanças nas formas tradicionais de se fazer política, enquanto tentativa de ruptura com os “apadrinhamentos políticos” e a formação de um quadro administrativo em detrimento das “posições tradicionais: lealdade ao regime político autoritário, o conservadorismo (ideologia da ordem) e o beneficiamento próprio dos recursos públicos” (ABU-EL-HAJ, 2002, p. 87).

Na conjuntura política dos anos 1980, as relações políticas institucionais – Estado e município – se deslocam sem convergência político-ideológica, no plano dos governos estadual e municipal, com a vitória de Maria Luíza Fontenele<sup>35</sup> (1986-1988) do Partido dos Trabalhadores (PT) nas eleições para a Prefeitura de Fortaleza, sob a bandeira do discurso de uma “administração popular”. Esses acontecimentos ganham visibilidade nacional, primeiro pela dimensão simbólica do feminino – primeira mulher eleita para o cargo político na cidade – e, segundo, por um partido de esquerda no executivo, quando o cruzamento do discurso feminista e de esquerda dará a tônica. Do outro lado, Tasso Jereissati, no governo do Estado,

---

<sup>33</sup> Na contemporaneidade, o déficit habitacional de Fortaleza, segundo dados do IBGE, é de 160mil. As famílias vivem em barracos sem infra-estrutura, que correspondem a mais de 600 favelas. Fonte: IBGE. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm>>. Acesso em: 29 fev. 2012.

<sup>34</sup> Tasso Jereissati, que vinha das hostes do Centro Industrial do Ceará (CIC), à frente do Governo do Estado, se mostrava à sociedade como um político moderno e eficiente para encampar o projeto de desenvolvimento no Estado do Ceará (TEIXEIRA, 2006).

<sup>35</sup> Primeira Prefeita eleita nas eleições para prefeito das capitais pós-1964. Eleita pelo PT, Maria Luíza Fontenele foi expulsa do partido antes mesmo do fim do mandato num controverso episódio que envolvia a indicação do candidato à sucessão (BEZERRA, 2010).



com ênfase midiática do discurso mudancista, representa a classe empresarial e seus respectivos interesses: defesa da economia de mercado, da propriedade privada, da flexibilização do Estado (CAMARÃO, 2011).

O governo da prefeita Maria Luiza Fontenele é marcado por uma conjuntura de grandes dificuldades face ao imenso passivo – dívida pública, folha de pagamento do funcionalismo público em atraso, serviços públicos deteriorados, corrupção, nepotismo –, agravado pela oposição aberta tanto do poder executivo estadual e federal (responsáveis por grande parte dos repasses dos recursos do município), como do poder legislativo municipal (CAMARÃO, 2011).

No ano de 1989, elege-se para prefeito Ciro Gomes, pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), como candidato apoiado pelo governador do Estado, Tasso Jereissati. Entretanto, Ciro permanecerá menos de um ano na gestão municipal, afastando-se em 1990 para concorrer ao governo do Estado, cargo para o qual se elege em substituição ao governador Tasso Jereissati. Em seu lugar, assume seu vice, o médico Juraci Magalhães, do PMDB (1990-1992), que governará o município por mais dois mandatos (1997-2000 e 2001-2004), intercalados pela administração de Antonio Cambraia (1993-1996), seu ex-secretário de finanças e candidato político, com o projeto de administração de continuidade.

A gestão de Juraci Magalhães se beneficiará das conquistas advindas desde a promulgação da Constituição de 1988, e das mudanças no quadro institucional, inclusive a elevação dos municípios e Distrito Federal à condição de entes federativos. Rompe-se uma lógica centralizadora circunscrita, até então, à União e aos estados. “O formato tradicional, estabelecido pela Primeira República, associava União e estados, submetendo os municípios às diretrizes e ao domínio público estadual” (CUNHA; LIMA, 2004, p. 76). Desta maneira, no quadro das mudanças institucionais, conferiu-se maior volume de recursos e autonomia aos municípios, que impactam diretamente em seu ordenamento burocrático-administrativo e na governabilidade, o que não implicou no desmantelamento das formas tradicionais, mas alterou as relações dos municípios com os estados.

No segundo governo de Juraci Magalhães, acontecem as reformas administrativas da Prefeitura como marca aparente de seu mandato. A primeira delas é aprovada pela Lei nº 8000, de 29 de Janeiro de 1997, que altera o modelo institucional vigente, com a criação, fusão e extinção de órgãos da administração direta e indireta. A reforma de maior visibilidade e impacto, cujos pressupostos se amparam na implementação de uma política de

descentralização e intersetorialidade, foi a criação das Secretarias Executivas Regionais, cuja finalidade se expressa no marco legal, e que visariam:

[...] proporcionar condições para a melhoria da qualidade de vida da população da região sob a gestão, prestando serviços municipais, identificando e articulando o atendimento às necessidades e demandas dos grupos populacionais, considerados em sua dinâmica de uso do espaço urbano e peculiaridades sociais, tanto no que diz respeito ao desenvolvimento do território e ao meio ambiente como ao desenvolvimento social (Art.13, Lei 8000/97).

Observou-se no estudo a distância entre o enunciado do marco legal e a prática política decorrente da instalação das Secretarias Executivas Regionais, quando os chamados “vícios privados” dão a tônica, e as velhas práticas de manipulação e agenciamento de recursos públicos continuariam sob a partilha conveniente entre vereadores, empreiteiros, e outros agentes de privatização dos negócios públicos. Aqui se evidencia a forma de organização do governo, sua articulação dos interesses econômicos e políticos na estrutura do Estado, o papel que o governo assume na sua funcionalidade nas diversas manifestações de centralismos orgânicos (GRAMSCI, 2000, p. 90), Ou seja, a crônica do período é farta e múltipla, combinando a face aparente do “paternalismo” do então prefeito, a função primordial de “tocador de obras” na cidade e os sucessivos casos de transformação da máquina pública em negócios de família. O encerramento do mandato de Juraci Magalhães em 2004, com uma trajetória no poder público municipal que se estendeu por 10 anos, lega uma enorme dívida pública (CAMARÃO, 2011).

A conjuntura aberta em 2004 se inscreve em uma nova página na história política de Fortaleza, com a vitória de Luizianne Lins (PT). Pela segunda vez na cidade é eleita uma mulher para a prefeitura. O período eleitoral é marcado por aguda tensão e dissidência política, que tentarei demonstrar nas páginas seguintes. Luizianne Lins<sup>36</sup> vence as eleições contra o candidato do então Partido da Frente Liberal (PFL), Moroni Torgan (margem de 56,21% dos votos contra 43,97% de Moroni Torgan – PFL).

A gestão de Luizianne Lins em Fortaleza experimentará o benefício da conjuntura de alinhamento político com os governos federal e estadual. Neste caso, é preciso

---

<sup>36</sup>Eleita numa composição com o Partido Socialista Brasileiro – PSB, em 2004, na contramão da vontade da cúpula partidária, a prefeita Luizianne Lins acabou constituindo um governo de ampla coalizão, incluindo setores da direita tradicional, no modelo defendido pelas correntes majoritárias do PT (BEZERRA, 2010).

compreender os realinhamentos internos ao PT, bem como os novos arranjos políticos desde as alianças com os novos ocupantes do governo estadual, os Ferreira Gomes<sup>37</sup>.

Ao longo da pesquisa, identificamos que o processo sócio-histórico e político do PT foi marcado por contradições, que iam se constituído num *transformismo molecular* que influenciavam diretamente na gestão petista. Isto significa dizer que há um distanciamento na prática política e no discurso do PT que vai se moldando ao “partido da ordem” e alinhando-se aos interesses do capital. Entretanto, no ano de 2004, a eleição de Luizianne Lins se caracterizou pela intensa participação de jovens, recrutados entre estudantes universitários, e participação de entidades populares, que se prontificaram a substituir a escassez de recursos financeiros por militância de campanha (BARREIRA,2008,p.127). Tal discurso e prática política é vigorosamente contraditado na ocupação de cargos estratégicos do primeiro governo, que vai se constituindo e se deslocando politicamente na construção e composição das alianças com a ‘classe política’ conservadora e moderada para o processo eleitoral das eleições em 2008 (GRAMSCI, 2004, p.286). Segundo o presidente municipal do PT de Fortaleza, Raimundo Ângelo<sup>38</sup>: “A expectativa é que o imbróglio com o PMDB se resolva. E para amenizar o clima entre os dois partidos – que ficou ruim depois que a prefeita Luizianne Lins (PT) disse não planejar sua vida para além dos seis meses – ele – assessor da petista – declarou que todas as tendências do PT são favoráveis a apoiar Eunício Oliveira<sup>39</sup> (PMDB) em 2010 nas eleições para o Senado, ou seja, os apoios políticos de ocasião e os acordos se davam anteriormente aos processos eleitorais. Pois, embora Luizianne Lins, por vezes, regatasse sua rebeldia, de imediato, os dirigentes partidários contornavam a situação para manter o alinhamento político com a base de sustentação do governo. Outro elemento que marcou o processo a reeleição de Luizianne Lins em 2008 foi a base de sustentação e financiamento de campanha que teve apoio de setores econômicos como: construção civil, empresa de lixo, transportes e outros setores da política tradicional. Além das mudanças no formato e financiamento da campanha, a militância que participou ativamente da campanha em 2004, em sua maioria, não participou da campanha de reeleição em 2008, que tinha como candidato a vice-prefeito Tim Gomes, que era uma indicação imposta pelo grupo dos Ferreira Gomes.

---

<sup>37</sup>Família tradicional de Sobral/CE, egresso de um setor rural da classe capitalista, que se torna aliada da burguesia industrial representada por Tasso Jereissati, atualmente representante de uma oligarquia de Estado e dos interesses do capital imobiliário e das grandes corporações.

<sup>38</sup><<http://www.opovo.com.br/23/03/2008>>, blog do Eliomar de Lima, categoria Política. Acesso em: 19 de Fev. de 2013

<sup>39</sup> Proprietário de Empresa de Segurança Privada no Ceará.

As reflexões aqui enunciadas enquadram-se num processo que vai se transformando molecularmente. Como nos indica Gramsci (2004, p. 286):

“transformismo molecular se realiza quando as personalidades políticas elaboradas pelos partidos democráticos de oposição se incorporam individualmente à ‘classe política’ conservadora e moderada (caracterizada pela hostilidade a toda intervenção das massas populares na vida estatal, a toda reforma orgânica que substituísse o rígido ‘domínio’ ditatorial por uma ‘hegemonia’”).

É importante salientar que o alinhamento político entre governo estadual e municipal só seria rompido no ano de 2012, por ocasião das eleições municipais. Luizianne Lins<sup>40</sup> (PT) e o PSB, que passara recentemente para o controle dos Ferreira Gomes, entram num processo de ruptura, permeado por diversos momentos de tensões políticas e que culmina com a indicação de dois nomes distintos para a disputa da sucessão municipal. Embora não haja, na configuração política estadual uma ruptura, tendo em vista inclusive a permanência do PT em diversos postos de secretarias de Estado, pode-se afirmar que o processo político em Fortaleza se caracterizou por tensões e conflitos entre o governo municipal e estadual. Na verdade, os conflitos não representavam diferenças quanto ao teor do projeto político em implantação, mas uma disputa pontual pela indicação do futuro sucessor na gestão municipal.

Inclusive o grupo dos Ferreira Gomes aceitava nomes do PT ligado a setores da Articulação com o apoio da DR<sup>41</sup>. Apesar de várias tentativas por parte do grupo PT/DS na indicação da candidatura de Elmano de Freitas, ex-coordenador do OP, à disputa político-eleitoral em 2012, não houve consenso interno em nome da candidatura indicada pela prefeita. Neste contexto, a cena política em Fortaleza apresentava-se de forma polarizada internamente ao PT; por um lado, os grupos internos do PT/DS e setores da TM e independentes, e do outro, setores do PT ligados às correntes Articulação, DR, e secretários que estavam compondo secretarias estratégicas<sup>42</sup> no governo estadual, e que tinham alinhamento político com a indicação dos Ferreira Gomes que apresentavam o nome de Camilo Santana (PT) para a sucessão municipal. Após o processo de prévias internas no Partido, vence com maioria a candidatura de Elmano de Freitas, indicado pela prefeita Luizianne Lins (PT). Ainda após as prévias, novamente foram realizadas tentativas de acordo político com o grupo dos Ferreira Gomes, mas, a luta interna que se trava com aspereza, desemboca numa cisão do PT com o grupo do PSB ligado aos Ferreira Gomes. Dessa forma, o processo eleitoral é marcado pelas

<sup>40</sup>Atualmente é Presidente Estadual do PT /CE.

<sup>41</sup>Coletivo, organizado inicialmente no *Partido Revolucionário Comunista* (PRC), passou a denominar-se *Nova Esquerda* em 1989 e, após 1992, *Democracia Radical* (DR). Em Fortaleza, um dos representantes da corrente é o deputado federal do PT – José Nobre Guimarães (COELHO, 2005)

<sup>42</sup>deputado estadual do PT – Nelson Martins, Francisco Pinheiro e Camilo Santana.

candidaturas das máquinas representadas por Elmano de Freitas (PT) e Roberto Cláudio (PSB).

No segundo turno das eleições municipais em Fortaleza, vence com quase 7% de diferença de votos a candidatura representada pela oligarquia dos Ferreira Gomes. Luizianne Lins e seu grupo político sofrem uma derrota inesperada. O feitiço também, neste caso, volta-se contra o feiticeiro, ou seja, o demagogo é a primeira vítima de sua demagogia (GRAMSCI, 2000).

A demonstração acima é para situar de forma sintética as contradições e conflitos que atravessaram as disputas no processo eleitoral em Fortaleza em 2012, uma síntese das tensões que se alastram na cena política e que marcam o final dos governos petistas. Isso tem efeitos importantes, daí a necessidade de compreender elementos sócio-políticos e culturais que permitem analisar a cultura política do OP e a inversão de prioridades proposta pelo governo petista. Da entrevista com o coordenador do OP<sup>43</sup>, destacam-se as questões atinentes ao debate sobre o Orçamento Público como se vê:

[...] nem todo o Orçamento Público é debatido, pois há uma articulação em três níveis:

- a) o eleitoral (apresentado durante o processo eleitoral no Programa de Governo - resultado do arco de aliança);
- b) política pública que se articula com o governo do Estado e governo Federal;
- c) demandas do Orçamento Participativo.

Nem todo o Orçamento Público é debatido no OP, apenas parte dos Investimentos Públicos. A partir do cruzamento dos três níveis políticos *acima apresentados*, juntam-se as demandas do processo eleitoral com as políticas públicas estaduais e nacionais e as demandas do OP. O Orçamento da cidade deve refletir os diversos espaços das Conferências<sup>44</sup> que têm a participação dos representantes da população. Daí a Secretaria de Planejamento, ao planejar o Orçamento Público, deve cruzar 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, o que hoje corresponde a 500.000.000,00(quinhetos milhões) do Orçamento Público (Entrevista com Elmano de Freitas, realizada em 15/01/2011, grifos meus).

A entrevista com o Coordenador do OP ilustra as contradições vividas, desde o Estado/governo municipal, frente às demandas da participação popular. Como se observa,

<sup>43</sup>Coordenador da Comissão de Participação Popular (período de 2009 até início de 2012), órgão ligado ao Gabinete da Prefeita – Administração do PT – Prefeitura Municipal de Fortaleza.

<sup>44</sup>Conferências: Municipal, Estadual e Federal.

apenas uma pequena parcela destinada aos investimentos é direcionada às demandas populares. O processo se materializa a partir do planejamento efetuado pelos técnicos do Governo, ocasião em que são filtradas as demandas que podem ser incorporados ou não ao Orçamento Público. Ou seja, a prática é de contenção e limite das demandas deliberadas pela população, transformando-as em uma lista de ações determinada pelos limites orçamentários.

A análise recorre ao aporte teórico de Henri Lefebvre, para quem um processo efetivo e transformador na sociedade precisa criar novas relações sociais. Henri Lefebvre nos indica um sujeito, não um sujeito técnico especializado, mas o sujeito social (a classe trabalhadora). A técnica em si mesma não pode resolver os problemas sociais, apenas uma nova práxis, formulada com base nas lutas econômicas, sociais, políticas e culturais, para constituir uma nova vida social, outra *cultura política*.

Evidencia-se que as demandas populares deliberadas permanecerão restritas à aplicação de apenas parte dos investimentos públicos. *A priori* é retirado como ponto de partida da discussão do OP o gasto fixo da administração pública, como os salários, os precatórios e os custos de manutenção da máquina.

Nos capítulos seguintes, demonstrarei, em análise mais detalhada dos investimentos públicos, se os valores direcionados às demandas do OP se materializam na prática durante a execução das demandas sociais ou se se fixaram apenas no plano retórico, o que se torna insuficiente para qualquer projeto de mínima alteração da cultura política.

## **1.2 A cidade como palco das contradições políticas: Fortaleza/CE, uma realidade particular**

*Além desta estrela, pensei, nada existe.  
E ela está tão devastada.  
Ela é somente nosso abrigo, e  
Olha só o aspecto dele!  
Bertold Brecht*

Em um contexto eleitoral fortemente polarizado entre a esquerda e a direita, as eleições municipais de 2004 mostraram o retorno da esquerda do PT à cena política em Fortaleza/CE. Como nos indica Lincoln Secco (2011), Fortaleza teve uma forte presença da esquerda, marcada por contradições no interior do próprio partido em nível regional, ou seja, quando Maria Luiza foi eleita prefeita, ela entra em choque com o partido. Após quase 30

anos de sua fundação, a esquerda do PT ganha as eleições em Fortaleza com Luizianne Lins<sup>45</sup> (SECCO, 2011, p. 51).

Aqui, para efeito de ilustração, faremos um regaste histórico-político da trajetória da esquerda em Fortaleza, período que marca a luta social e as disputas internas no PT, no período entre a gestão de Maria Luiza<sup>46</sup> e Luizianne Lins.

Dentre as reflexões aqui presentes, recupero o processo de ingresso de Maria Luiza no PT, que não aconteceu de forma tranquila. É que o recém-criado Partido, com pouca penetração entre os setores populares, temia que a entrada do “grupo político ligado à Parlamentar” instituisse uma força hegemônica capaz de se contrapor às demais correntes internas. Dessa forma, verificou-se que, após uma tumultuada convenção do PT, consolidou-se o que, para a maioria dos integrantes do Partido, poderia representar o crescimento de suas bases sociais (BARREIRA, 1992).

Entretanto, a história dessas organizações é marcada por profundas disputas internas no interior do partido desde sua fundação em Fortaleza. O ano de 1978 marca no contexto histórico-político um momento relevante para as forças democrático-populares, devido à ocorrência, nesse ano, de alguns eventos políticos que se tornariam um marco na história das forças democráticas de oposição ao regime militar e, particularmente, para os grupos de esquerda, na época, clandestinos, com reduzida inserção na vida política da cidade (PONTE JÚNIOR, 1994, p.10). No referido contexto político marcado pela ilegitimidade da ordem jurídico – política instituída, ressalta-se que, na visão do grupo político de esquerda no qual Maria Luiza estava inserida, evidenciava-se a necessidade de resgatar a tese marxista-leninista da dualidade de poderes, segundo Lênin:

“Em que consiste a dualidade de poderes? Em que, junto ao (...) governo da burguesia, formou-se paralelamente outro governo: os soviets de deputados operários e soldados. É necessário entender qual a composição de classe desse outro governo? O proletariado e os camponeses – em uniforme de soldados.” (Lênin, 1980, p.315)

Objetivando compreender historicamente os processos sócio-político em Fortaleza e as disputas de tática/estratégias no PT, realizei uma entrevista com a ex-prefeita Maria Luiza, em que ela recupera alguns pontos de tensão e dimensões da conjuntura política quando se deu o ingresso no PT:

Quando o PT foi criado em Fortaleza, eu era deputada estadual no segundo mandato pelo PMDB. Então, qual era nossa preocupação? Nós vimos que o

<sup>45</sup>Prefeita eleita em 2005, representante da *Coligação Fortaleza Amada PT e PSB*, ligada à corrente interna Democracia Socialista (DS), regionalmente considerada, na época, uma das correntes da esquerda radical do PT do Ceará.

<sup>46</sup>Eleita Deputada Estadual em 1978 pelo MDB e reeleita deputada pela segunda vez em 1982 pelo PMDB, tendo se filiado ao PT meses antes das eleições para prefeito (PONTE JÚNIOR, 1994).

PT era um partido com características novas [...] resolvemos construir o PT [...] mas, não integramos o PT no primeiro momento, nos articulávamos com as pessoas do PRC que dentro do PT constituía a corrente do *Partido Revolucionário Comunista* [...].

Dentro do PMDB, nós tínhamos uma característica diferente de todo os outros, nós tínhamos um comitê operário e popular. Portanto, o nosso mandato não era um mandato só vinculado ao PMDB, era um mandato vinculado ao movimento democrático operário e popular, de forma que não teve nenhuma dificuldade da nossa parte em se integrar no PT.

Quando surgiu a ideia, ou quando no processo de luta da anistia, de luta pelas diretas, já surgiu a possibilidade de diretas para prefeito... e nós, por ocasião do carnaval, fizemos uma música e um bloco com diretas para Prefeito e, dentro do prefeito, o “A” de prefeita.

[...] já antecipávamos na própria campanha pelas diretas para prefeito [...] já antecipávamos características de que tivesse alguém representando a luta feminista que era uma luta muito forte na época.

Então, você tinha ao mesmo tempo um crescimento do movimento de base com as Comunidades Eclesiais de Base, movimento das mulheres, o movimento sindical bastante forte, e o surgimento de um partido com as características do PT. E nós integramos o PT juntamente com o grupo que já se articulava no PRC. (Maria Luiza Fontenele, entrevista realizada em 28 de outubro de 2012).

A sequência do depoimento de Maria Luiza pode esclarecer bem o processo que antecede sua filiação e de seu “grupo político” ao PT, e a conjuntura política local quando se avizinham as eleições municipais, após sua filiação ao PT e consolidação de candidatura, além de como se materializou o processo de construção da campanha para Prefeitura de Fortaleza. Maria, houve disputas internas no PT? E o projeto de gestão municipal que tinha como mote de propaganda de campanha: O PT vai governar com os Conselhos Populares seria consenso interno ao PT?

O pessoal ligado à *Corrente O Trabalho (OT)* foi contrário à candidatura. E, inclusive, por ocasião da convenção, se posicionou contra. [...] mas, já havia por parte da Direção uma frente muito forte no sentido de apoio à nossa candidatura que seria, no primeiro momento, eu para prefeita e o Gilvan Rocha para vice-prefeito [...] como o Gilvan Rocha cobria a mesma faixa que eu [...] o setor mais radicalizado dentro da sociedade... Daí a necessidade de ter um nome mais conciliador que seria, no caso, o Américo Barreira<sup>47</sup> [...] ao colocarmos o Américo como vice, também dava este caráter, o Américo era identificado com o municipalismo. Era uma pessoa, portanto, não só na perspectiva socialista [...] mas, uma pessoa ligada à Universidade, à questão do meio ambiente, à Saúde [...] e que agregava outros setores da sociedade à campanha.

O nosso slogan era: o PT vai governar com os Conselhos Populares. E já nesta caracterização aí você vai ver que tinha uma divergência profunda dentro do PT. Nós, à época, tínhamos a mesma posição que a Luiza Erundina, que o Conselho Popular deveria ser uma instância de organização

---

<sup>47</sup>Advogado, professor de História da Escola Normal, um dos principais municipalistas que organizou e articulou vários congressos municipalistas nacionais. Anteriormente teve sua militância política ligada ao PCB.



independente da Prefeitura. E muitos dos companheiros do PT achavam que os Conselhos Populares deveriam ser institucionais, ou seja, vinculados a conselho da área de saúde, o conselho da área de educação e [...] e para nós estes deveriam ser instâncias independentes capazes de projetar um processo *organizativo popular* e não *institucional*. O PT tinha como estratégias os Conselhos Populares, mas, como conversões diferentes [...] nós tínhamos como referência os Conselhos Populares - *os Soviets*, o processo de organização da Comuna de Paris... era o que permeava o nosso universo e a nossa reflexão (Maria Luiza Fontenele, entrevista realizada em 28 de outubro de 2012).

O ponto de partida é, pois, recuperar algumas considerações sobre o processo eleitoral do PT em Fortaleza, bem como suas contradições nas disputas internas de projetos políticos. Evidencia-se, a partir da entrevista com Maria Luiza, uma diferença essencial entre o projeto estratégico programático de construção do PT e suas principais tarefas em defesa da classe trabalhadora. Nas palavras de Mário Pedrosa:

O Partido dos Trabalhadores não é um partido como os outros, pois é no fundo um produto intrínseco da história do Brasil contemporâneo. Não é por outra razão que sua missão é mais do que política, é civilizadora. Não é por outra razão também que ele não vai nascer como os outros, de natureza parlamentar, já de botinas. É um partido que tem de alcançar os eleitores de pés no chão e obter deles o consentimento que necessita para fazê-lo vingar (PEDROSA, 1980, p. 34).

No entanto, desde sua formação, a história do PT foi marcada por inúmeros conflitos internos entre as correntes de esquerda e a tendência Articulação que rejeitava incluir nos documentos programáticos do PT afirmações explícitas da filiação do partido ao marxismo (COELHO, 2005). Em Fortaleza, a corrente em que Maria Luiza se organizava era oriunda da esquerda marxista-leninista, também caracterizada pela Articulação como os “iluminados”. Para a Articulação, tais tendências estariam mais interessadas em construir grupos ou “comandos paralelos”, para conquista de espaço no partido ou para execução de seu programa particular.

Nisso e em todos os aspectos destacados aqui, a candidatura de Maria Luiza Fontenele tinha inserção nos movimentos populares, o que configurou em uma campanha modulada pela participação intensa dos movimentos grevistas e mobilizações de categorias profissionais. A participação de Maria Luiza na greve dos motoristas de transportes coletivos conferiu a credibilidade a um discurso de campanha que afirmava “estar ao lado do povo” (BARREIRA, 1998, p.117). As greves e as lutas populares em Fortaleza não apenas trouxeram novos sujeitos à cena pública; de fato, estes eventos forjaram novos sujeitos coletivos, isto é, provocaram a reelaboração de laços de identidade e de classe (COELHO,

2005). Desse modo, demonstram-se como as lutas sociais desencadearam processos histórico-políticos que permitiram a formação de vários sujeitos políticos. O caso de Maria Luiza Fontenele que, no ano de 1985, após um resultado surpreendente, ganha as eleições municipais para a Prefeitura de Fortaleza, contrariou as pesquisas eleitorais do IBOPE, e caracterizou-se como o “dia da virada” (BARREIRA,1992). Já no ano de 2004, Luizianne Lins ganha as eleições para a Prefeitura de Fortaleza. O desfecho dos caminhos políticos trilhados de duas mulheres (ambas do PT) é parte de minha exposição, e que marcam os processos de luta interna no PT em Fortaleza.

Podemos observar que, após quase 30 anos, evidencia-se no cenário político interno, uma longa disputa para consolidação da tese de candidatura própria, que trazia no seu bojo o debate “voltar às origens” de fundação e formação do PT. Assim, a candidatura de Luizianne Lins se materializou sem o apoio da cúpula do PT nacional e local, e do governo Lula. Assim, apresento os caminhos percorridos desde as alianças para o segundo turno até a chegada ao governo municipal em 2005. Pois a história de um partido não é apenas a “narração da vida interna de uma organização política, de como ela nasce, dos primeiros grupos que a constituem, das polêmicas ideológicas através das quais se forma o seu programa e sua concepção de mundo e da vida” (GRAMSCI, 2000, p. 87), mas, no caso do PT, é entender as estratégias/táticas adotadas pelo partido para chegar ao governo municipal e como se realizaram na prática política.

Tal leitura levou-me a retomar o conceito de “transformismo” como nos *Cadernos do Cárcere*, de Antonio Gramsci, enquanto referencial teórico para análise do processo contraditório inerente ao modo petista de governar. Esta perspectiva pressupõe compreender e analisar as forças políticas e as composições presentes no governo municipal em Fortaleza no ano de 2005, como ainda sua relação com o processo de participação popular.

As entrevistas com um dos coordenadores políticos da campanha em 2004, e que foi o articulador central dos governos petistas, Valdemir Catanho, ressaltam os traços daquela conjuntura municipal quando se constituiu a tese de candidatura própria do PT à prefeitura de Fortaleza, frente às disputas internas ao partido, consideradas as principais dificuldades enfrentadas face à afirmação pública da candidatura de Luizianne Lins:

[...] não existia divergência interna na corrente *Democracia Socialista* (DS), tomamos a decisão de forma coletiva, uma discussão tranquila [...]. Com a decisão do grupo da DS, imediatamente... quer dizer, isso já vinha, de certa forma, acontecendo informalmente, mas... aí se passou formalmente a buscar discutir a construção da candidatura com outros grupos. Na época, a

*Tendência Marxista (TM)*, o *Fórum Socialista* que eram as duas principais correntes da chamada esquerda do PT [...] também fizemos a discussão com o agrupamento “*O Trabalho*” e outras personalidades e militantes independentes [...]. O que nos garantiu a vitória interna no PT.

Após a vitória interna no PT, teve um período muito duro e muito difícil de afirmação e confirmação da candidatura, porque os grupos que foram derrotados [...] passaram a manter a luta interna no partido [...] levaram esta luta para Direção Nacional do partido, no sentido de tentar reverter esta posição [...] a partir de uma posição da Direção Nacional do PT para intervir no Diretório Municipal de Fortaleza, para o partido formar uma aliança com o PCdoB, e compor a chapa com Inácio Arruda [...]. Houve uma reunião da Executiva Nacional, onde isso foi pautado, mas nós conseguimos evitar que isso acontecesse [...].

Com a confirmação da candidatura própria, nós passamos a procurar outros partidos para compor a chapa [...] e o PSB indicou o candidato a vice, que na época era dirigente do sindicato dos eletricitários, Carlos Veneranda. A partir daí, fomos construir a campanha na sociedade, nos articulando com os Movimentos que tinham certo enraizamento social como: Bairro da Serrinha, e Pirambu (Valdemir Catanho, entrevista realizada em 22 de setembro de 2011).

Nesse processo, apresenta-se à sociedade uma campanha marcada pela crise interna do PT, iniciada na fase pré-eleitoral, entre a cúpula estadual (sob comando do *campo majoritário*) e municipal (sob a direção da *esquerda petista*). A tese de apoio à candidatura do PCdoB esteve fundamentada tanto pelos arranjos eleitorais definidos em âmbito nacional, como pela liderança de Inácio Arruda nas pesquisas de intenção de voto. A tese de candidatura própria do PT representada por Luizianne Lins e seu grupo acarretou uma longa e difícil batalha interna. A vitória da tese se deu com a diferença de um único voto no Encontro das Zonais<sup>48</sup> do partido; o Encontro Municipal, realizado em 15 de Fevereiro de 2004, “ampliou” a diferença para dois votos; e, finalmente, a Convenção Municipal, realizada sob o boicote de aproximadamente metade dos delegados, vinculados ao *campo majoritário*, foi o retrato do momento em que se confirmou a tese de candidatura própria. Entretanto, o cumprimento das exigências estatutárias não garantiria, por si só, a candidatura de Luizianne Lins, pois a direção nacional do partido esteve empenhada em reforçar, na prática, o acordo eleitoral com o PCdoB (CARVALHO, 2006, p.121).

Neste contexto, após a consolidação da candidatura própria do PT, iniciava-se a caminhada na construção da candidatura que se apresentava à sociedade como socialista, radical e feminista. Os passos iniciais da campanha, desde a construção do Programa de Governo, apontaram alguns níveis de participação popular, recorrendo à realização de discussões em plenárias, que se constituíram como lugar e momento, ao mesmo tempo, da aglutinação e coesão de uma base social popular, e de acolhimento de elementos ao Programa

<sup>48</sup> Zonais são instâncias locais do PT em município, a partir da divisão territorial.

de Governo. É o que se depreende das afirmações de Antonio Ortins, da Direção Municipal do PT e coordenador político da campanha:

[...] nos meses de abril e maio de 2004 houve várias discussões. Foram realizadas sobre o Plano de Governo, foram realizadas várias plenárias no PT [...] o que resultou no Plano de Governo que foi elaborado, e sistematizado por uma equipe de intelectuais, alguns setoriais, e de representantes do movimento popular [...]. A partir daí, começou a discussão com os movimentos populares, que foi participativa [...] e que foi aglutinando gente [...] a campanha foi se fortalecendo... quando fortaleceu, a gente entrou com a ideia do Movimento dos Conselhos Populares – MCP para organizar e articular os debates e construir de forma coletiva a campanha nos bairros (Antônio Ortins, entrevista realizada em 25 de outubro de 2011).

Assim, desenhava-se a campanha junto a segmentos organizados da classe trabalhadora, aos movimentos populares e à sociedade em geral, adotando a retórica radical de resgate do PT histórico, militante e inserido nas lutas populares. Dessa forma, caracterizava-se a campanha eleitoral em 2004. O espaço ocupado nos meios de comunicação e o tempo eleitoral de televisão seriam utilizados para afirmar a candidatura do PT, a Luizianne do PT; pois, uma maioria ligada ao *campo majoritário*, mesmo com a candidatura própria, apoiava a candidatura do PCdoB, considerando a forte identificação do candidato do PCdoB<sup>49</sup> com o governo Lula e o PT.

Após a vitória no primeiro turno, a campanha toma outra dimensão e o *campo majoritário* do PT assume sua coordenação, o que gera insatisfação por parte de alguns militantes da esquerda petista. As justificativas para animar a militância mais crítica é que se tratava de uma disputa acirrada com uma candidatura da direita conservadora. A entrevista com Antonio Ibiapino<sup>50</sup>, coordenador político da campanha no primeiro turno e militante da corrente TM, afirma o quadro contraditório do segundo turno face aos “apoios de ocasião”:

No segundo turno a disputa era muito dura [...] Nós estávamos disputando as eleições com um membro da direita mais estúpida, mais nojenta deste Estado [...] um delegado de polícia, Moroni do PFL, um oportunista que sempre esteve ao lado da direita, com Tasso Jereissati, e ligado aos setores mais atrasados da Igreja.

<sup>49</sup>O candidato Inácio Arruda, embora fosse uma figura pública e militante do PCdoB, era identificado pelo senso comum com o governo Lula, o que gerava uma confusão na população sobre a que partido pertencia o candidato, se ao PT ou ao PCdoB. Pois, como é demonstrado em resultados eleitorais, o Lula, no Ceará, tem uma grande popularidade. A coordenação de campanha de Inácio Arruda (PCdoB) chegou a gravar um programa televisivo com o Lula pedindo votos para o Inácio Arruda, que seria exibido no horário eleitoral gratuito e que foi proibido por uma liminar conseguida pelo PT Municipal, exigindo a não inserção de Lula ao programa do PCdoB. Desta maneira, não foi permitida a vinculação do Presidente Lula a nenhuma das campanhas no primeiro turno das eleições municipais, já que o PCdoB era da base aliada do governo.

<sup>50</sup>Membro da Direção Municipal do PT (TM) - Tendência Marxista

[...] logo que se ganhou a eleição no primeiro turno, evidentemente, você sabe que eleição é um movimento político, e como todo movimento político, tem os oportunistas, tem a direita, tem as pessoas que eles estão hoje no projeto porque o projeto tá bem [...] mas se o projeto começa a perder força, eles buscam outros espaços. Veio muito desse tipo de gente para a campanha, agora você sabe, fica difícil, muito difícil, você tá numa eleição muito difícil, as pessoas chegam para dizer que querem apoiar, evidentemente, fica difícil você não aceitar este apoio. O interessante disso é que este apoio veio sem compromisso, sem acordos, veio apoiar de forma espontânea, ninguém podia proibir que estas forças políticas apoiassem no segundo turno da eleição a campanha da companheira Luizianne Lins (Antonio Ibiapino da Silva, entrevista realizada em 25 de outubro de 2011).

Após a vitória eleitoral vai se desdobrando a composição das forças sócio-políticas do governo petista. Neste ponto, nosso trabalho se dedica ao entendimento acerca da natureza do governo, em face da composição das forças políticas que irão ocupar as Secretarias Municipais e Secretárias Regionais. O Secretariado contemplou posições políticas diversificadas, desde militantes da esquerda do PT até setores da política conservadora, tais como os partidos PL, PTB, e o PMDB, agregado logo em seguida, e a maioria dos vereadores eleitos. Além do conjunto de alianças com os partidos da base aliada no Parlamento, também se observou que o governo aliou-se aos agentes políticos que representam interesses das classes dominantes: empresas de lixo, transporte coletivo, empreiteiras, e setores do capital imobiliário.

Por outro lado, a divisão dos cargos e a composição da base de governo, além do PT, agregavam partidos de centro-esquerda, como o PCdoB e o PSB (no caso do PSB, é necessária a ressalva de que sua composição é bastante heterogênea, o que não invalida sua caracterização como centro-esquerda). O PSB ocupou cargos estratégicos no desenvolvimento urbano da cidade, como as Secretarias do Meio Ambiente e Controle Urbano (SEMAM) e da Infraestrutura (SEINFRA)<sup>51</sup>, sendo ambos os titulares ligados a setores da construção civil e da política conservadora na cidade.

Após a composição do governo, muitos militantes se autoproclamavam “somos governo”, mas o clima de euforia já não era compartilhado por todos. Edmundo Dias (2006, p. 145), em uma análise crítica, afirma que é tarefa dos militantes a responsabilidade maior de não se deixar cegar pelos êxitos reais ou aparentes. Uma vitória eleitoral não apaga a história nem elimina as próprias diferenças existentes no núcleo dos vencedores, isto é, um partido democrático precisa saber conviver com as diferenças de sua militância.

---

<sup>51</sup>Secretaria de Meio Ambiente e Controle Urbano (Daniela Valente Martins) e Secretaria de Infraestrutura (Luciano Linhares Feijão). Fonte: PMF /2005.

Assim, após quase trinta anos de fundação do PT, a esquerda do partido, com uma composição diferente da de 1985, ganha novamente as eleições em Fortaleza e chega ao governo municipal. O Programa de Governo e os discursos da campanha de Luizianne Lins enfatizavam a importância de governar com os Conselhos Populares, tema também presente no governo de Maria Luiza e no ideário petista da década de 1980. Ambas as candidaturas apresentavam características de “mulheres guerreiras” forjadas nas lutas da classe trabalhadora, e bem sucedidas nas disputas eleitorais.

Portanto, a história de um partido e de sua trajetória contraditória marca o PT em Fortaleza. Maria Luiza<sup>52</sup>, ao assumir a gestão pública municipal, enfrenta as contradições internas do partido, o que resulta na decisão da Direção do Partido pela expulsão de seu grupo do PT no segundo ano de mandato na prefeitura. Pois, a partir de sua tática para atingir objetivos eleitorais, e obscurecida a estratégia de transformação social, a história militante sai de cena e eclipsa a governabilidade política. O desfecho da análise crítica do processo das gestões petistas em Fortaleza e os desdobramentos no processo de burocratização do PT são apresentados no segundo capítulo deste estudo.

### 1.3 Organização dos Movimentos Sociais Urbanos em Fortaleza/CE

*O segredo da Busca é que não se acha.  
Eternos mundos infinitamente,  
Uns dentro dos outros, sem cessar decorrem  
Inúteis; Sóis, Deuses, Deus dos Deuses  
Neles intercalados e perdidos  
Nem a nós encontramos no infinito.  
Tudo é sempre diverso, e: essa luz incerta  
Da surpresa sempre adiante  
De (Deus) e Deuses verdade.  
Fernando Pessoa*

A história dos movimentos sociais urbanos em Fortaleza é marcada por processos de organização e contestação efetivados por moradores que agregam um conjunto amplo de lutas sociais, cujo objetivo imediato é a posse de bens de consumo individual e coletivo, compatíveis com a inserção no “habitat” urbano e com os padrões culturais e coletivos de reprodução da força de trabalho. É no movimento real das contradições urbanas que o objeto

---

<sup>52</sup>Após sua expulsão do PT, Maria Luiza funda o Partido Humanista (PH) para disputa de sua sucessão municipal. Atualmente a ex-prefeita faz parte do movimento chamado "Crítica Radical" que elabora a crítica ao capitalismo e o fim da política. Durante o período eleitoral, promove o boicote às eleições como forma de protesto e prega o voto nulo.

urbano é transformado em espaço privado de benefícios pessoais, isto é, a serviço de uma articulação dos grupos dominantes que representam o capital imobiliário e o poder político. Um primeiro aspecto de nosso estudo diz respeito ao ponto a partir do qual é possível pensar a emergência das políticas sociais (BARREIRA; CARLEIAL, 1991).

O que está em questão é entender os desdobramentos das relações sócio-políticas e culturais para a compreensão do Estado em sua dimensão ampla e em sua expressão específica de poder local. José Paulo Netto (1992)<sup>53</sup> analisa, em suas considerações, o surgimento do Serviço Social e do profissional Assistente Social na implementação de políticas sociais promovidas pelo Estado e este enquanto agente mantenedor e legitimador da ordem burguesa. Desse modo, o objetivo central deste trabalho é contribuir para o estudo destes fenômenos sócio-históricos, e ao mesmo tempo perceber as razões que explicam essa forma de ser do Estado diante dos limites impostos pela dinâmica do capital. Nos capítulos que se seguem, voltarei ao debate.

Retomo aqui o debate dos movimentos sociais urbanos em Fortaleza. Irllys Barreira (1992), em seu estudo, indica que:

- a) em Fortaleza, as organizações populares, com vistas à obtenção de melhorias urbanas, não são recentes e obedecem a uma lógica descontínua, isto é, movimento de trabalhadores e mobilizações de caráter político-partidário, vigentes no período de 1960-1964, foram substituídos desde o final da década de 1970 por moradores da periferia urbana;
- b) os movimentos urbanos são expressões de uma metrópole em fase de expansão, de transformação da esfera do poder político, a partir da visibilidade da moradia e pobreza urbanas como questões sociais;
- c) os novos sujeitos sociais em formação incorporam elementos de denúncia advindos de sua experiência junto aos partidos de esquerda e aos setores progressistas da Igreja Católica, mais especificamente, as Comunidades Eclesiais de Base (CEBs) e pastorais sociais;
- d) a maleabilidade do objeto urbano, como expressão do poder em sua feição paternalista, induz a formação de um discurso oposicionista, questionando a dotação desigual de condições de moradia e equipamentos básicos de consumo da cidade;

---

<sup>53</sup>No livro: *Capitalismo monopolista e serviço social*, José Paulo Netto interpreta o papel central do profissional de Serviço Social e suas tarefas na execução das políticas sociais – São Paulo, Cortez, 1992.

e) inexistem grandes concentrações operárias, os bairros populares são a evidência das desigualdades, da dignidade expressa no contraste entre a pobreza, antes integrada à paisagem natural e à modernidade em expansão.

A análise em questão evidencia que, na cidade de Fortaleza, em face da inexistência de grandes concentrações operárias, os bairros populares são expressões das desigualdades, da dignidade aviltada no contraste entre a pobreza, antes integrada à paisagem natural e à modernidade em expansão (BARREIRA, 1992, p. 13). Se compararmos com outras metrópoles como São Paulo, Fortaleza guarda a singularidade de um centro urbano que se expande “por fora”<sup>54</sup> das necessidades de transporte coletivo, de educação e moradia, embora estes serviços sejam requisitos básicos e imprescindíveis na dinâmica de proliferação e reprodução do capital. No contexto histórico, Fortaleza se apresenta como uma das grandes capitais do Brasil e se insere numa dinâmica marcada pela exploração e desigualdades sociais, uma cidade segregadora, como afirma Irllys Barreira (1992, p. 48):

[...] é uma cidade segregadora, onde são visíveis as marcas de diferencial social na construção e uso do espaço, nas afirmações evidentes do poder, nos símbolos de ostentação presentes nas edificações, que vai direcionar o espaço fecundo da rebeldia social. Isso significa dizer que as diferenciações sociais estão mais demarcadas através do uso da moradia e equipamentos sociais, visto que as formas de consciência a respeito das desigualdades não vieram fundamentalmente do sistema produtivo<sup>55</sup>.

Desse modo, em Fortaleza, há uma articulação histórica entre os movimentos sociais urbanos que forjaram novas formas de consciência a respeito das desigualdades expressas nas lutas urbanas, isto é, considerando a identidade de classes, como em Thompson (1987), onde se forja a consciência de uma identidade de interesses entre esses diversos grupos de trabalhadores, contra os interesses de outra classe, isto é, uma teoria que se constitui “em ato”. É sobre essas bases que a luta dos trabalhadores, as contradições mediadas por conflitos e concepções acerca do funcionamento da sociedade constroem experiências de mobilização e resistência que permitem transformar as práticas sociais em polaridades de interesses (BARREIRA, 1992). A cidade é o espaço em que se expressam essas contradições,

---

<sup>54</sup>O estudo de Irllys Barreira demonstra a própria maleabilidade do objeto urbano, como expressão do poder em que, sua feição paternalista, induziu a formação de um discurso oposicionista, que questionou a dotação desigual de condições de moradia e equipamentos básicos da cidade. Um movimento que cresce para além das necessidades imediatas, objeto de conflito entre diferentes atores políticos, em conjunturas diversificadas (BARREIRA, 1992).

<sup>55</sup>As tentativas frustradas empreendidas pela Igreja e partidos políticos para elevar nos bairros o nível de sindicalização constituem o mais significativo do que se acabou de afirmar. A Comunidade Eclesial de Base, estruturada no bairro do Lagamar desenvolveu, durante um ano, campanha de sindicalização que teve resultado pouco significativo.



a luta de classes, e é a partir dessas transformações históricas das condições sociais subjacentes ao Estado e, portanto, da luta política, que as forças da esquerda social (partidos políticos e movimentos sociais) devem desenvolver suas estratégias para que consigam, ao mesmo tempo em que defendem os interesses imediatos das classes populares, construir um pólo ideológico tanto no plano objetivo como subjetivo (CASTELLS, 1980).

Nos anos 1980, emerge uma agenda política no Brasil e na América Latina, quando não apenas se ampliava o espaço da “sociedade civil”, mas havia também a reabertura principalmente do campo de atuação no âmbito da “sociedade política” (SEMERARO, 2009, p. 112). Desta maneira, dos escritos de Gramsci, aprendia-se, segundo Semeraro (2009, p. 112), que o Estado apresentava-se como “um equilíbrio entre sociedade política e sociedade civil”, cuja hegemonia era exercida por meio de organizações consideradas privadas, como a Igreja, os sindicatos, as escolas, as organizações de cultura. Sendo assim, é necessário identificar e entender a correlação de forças que emergiam na sociedade, pois as classes populares até então haviam construído sua aglutinação no combate ao Estado autoritário, e o desafio consistia em se articular para construir um Estado democrático. Uma luta que não se constituía apenas no âmbito parlamentar na elaboração da nova Constituição, mas principalmente nos embates pela conquista da hegemonia, no controle da economia e da produção, na luta pela direção político-cultural de uma sociedade que se ampliava e se tornava mais complexa e contraditória (SEMERARO, 2009, p. 113). Dadas estas circunstâncias, pode-se dizer que as organizações populares entendiam a sociedade civil como espaço da socialização dos direitos e de expansão da participação política. Dessa forma, a hegemonia construída pelas classes populares – alertava Gramsci – “não é o instrumento de governo de grupos dominantes que procuram o consenso e impõem a hegemonia sobre as classes subalternas” (SEMERARO, 2009, p.114). Ao contrário, é necessário, neste sentido, que a verdade seja desvelada para as classes subalternas e que as relações sociais se materializem de forma clara entre governantes e governados.

É evidente que a história dos movimentos sociais e organizações populares revela que estes seguiram na resistência da classe trabalhadora e que conseguiram realizar experiências inovadoras na política e na educação, como ressalta Semeraro (2009). Porém, durante os últimos 20 anos, a agenda eleitoral, a disputa por cargos no executivo, a “governabilidade” e a burocratização acabaram por marginalizar ou cooptar grande parte dos movimentos sociais.

No ano de 2000, durante as eleições municipais em Fortaleza, é forjado, a partir de militantes do PT e setores da esquerda social, o MCP. O objetivo do Movimento era dar consistência política aos comitês eleitorais do candidato da coligação de esquerda, Inácio Arruda, do PCdoB, em período posterior à campanha (COSTA JÚNIOR, 2010, p. 90). Entretanto, a proposta inicial logo se esvai. Em 2004, em meio à crise interna no PT, ocorreram a rearticulação e reorganização do MCP. Desta maneira, esse sujeito coletivo se insere nas lutas urbanas e utiliza a conjuntura política e o espaço da eleição para se consolidar como movimento social. Em uma entrevista, Igor Moreira<sup>56</sup> relata uma memória recente sobre a criação do MCP:

[...] no ano de 2000 houve uma primeira tentativa de criação do MCP, mas a ideia não se concretizou em ação [...] Assim, a organização do MCP é retomada no ano de 2004 no bojo da campanha eleitoral e tem como marco mobilizatório a campanha eleitoral do PT para sua criação [...] no processo de organização da campanha, o espaço foi fundamental para fazer viver o movimento [...] a partir daí, foram realizadas as Assembleias Populares nos bairros (por volta de 80), nas seis regionais da cidade. E, em abril de 2005, foi realizada a Assembleia Popular da Cidade (com 3000 mil pessoas), que consideramos como marco histórico de fundação do MCP.

Nas assembleias populares, nós discutíamos a concepção dos Conselhos Populares e a construção de programas de reivindicações imediatas para mobilizar a população. Logo que o OP iniciou, já tínhamos um (ou vários) programa de reivindicações e ocupamos o espaço do OP para apresentar as demandas imediatas, e como um dos canais para realizá-las. (Igor Moreira – militante do MCP, entrevista realizada em 22 de fevereiro de 2011).

Desta maneira, em 2004, é forjada durante a campanha eleitoral a reorganização do MCP, um movimento social que tem a história política identificada com o ideário petista de participação popular que se consolidaria como instrumento de luta social no ano seguinte, após o processo eleitoral. O movimento tinha como estratégia explorar o conflito social, expondo as contradições do Estado, e nos enfrentamentos do governo com os setores das classes dominantes seria a base de sustentação da gestão pública. Quais os caminhos trilhados pelo MCP?

No primeiro momento, desde sua organização, o MCP ocupou terrenos para moradia. Em 2004, foram organizados núcleos populares nos bairros. Dentre estes, destacamos o núcleo “Che Guevara”, localizado na rodovia BR 116. Em junho de 2005, várias famílias ocuparam um terreno próximo ao Morro da Vitória, no bairro Vicente Pinzón, zona leste de Fortaleza. No processo de ocupação do terreno, houve conflito, que resultou na

---

<sup>56</sup> Igor Moreira (na época militante do PT/DS) foi um dos animadores do processo de construção do MCP e continua como dirigente do movimento até os dias atuais.

morte de um dos integrantes do movimento. Segundo relatos, os homens armados pertenciam à Empresa Ceará Segurança, que negou sua participação no episódio (O POVO 28/06/2005). O Poder Judiciário ordenou o despejo da ocupação, cujo aparato de repressão é reforçado com a presença armada de mais de 900 policiais. Os trabalhadores despejados passaram a se organizar no MCP do Morro da Vitória (COSTA JÚNIOR, 2010, p.121). No ano de 2007, no bairro Caça e Pesca, outra ocupação denominada “Beira Rio” ocorreu com o apoio do MCP e, em seguida, se constitui em núcleo do Movimento.

O MCP realizou seu I Encontro<sup>57</sup> entre os dias 18 a 21 do mês de abril de 2008, cuja orientação política era “a luta pelo direito à moradia”, tornando-se a pauta de luta prioritária para o próximo período. A pauta se articulava e se organizava via ocupações urbanas ou resistência aos despejos de famílias nas ocupações existentes na cidade. É preciso registrar também que, durante o Encontro, foram apresentados e debatidos os eixos fundamentais do programa do MCP rumo à construção do que o Movimento entendia por Poder Popular: Assembleia Popular e Democracia Direta, Economia Popular Anticapitalista, Direito à Cidade e Comunicação Popular<sup>58</sup>. Assim, a luta do MCP se organizava em duas frentes: de um lado, apresentar sua plataforma ao governo eleito e ocupar os espaços institucionais das Assembleias do OP como lugar de reivindicação de direitos e apresentação das demandas imediatas dos bairros; por outro lado, dirigir as lutas sociais e iniciativas políticas que apontem para transformação da vida dos trabalhadores e que avancem na consciência da classe.

A luta como lugar de organização e politização dos trabalhadores e, desse modo, o entendimento por parte da classe trabalhadora da realidade em que está inserida, é fundamental. Pois as aparências são normalmente associadas às ilusões. Elas, contudo, são necessárias. É através delas que se percebe o real, atuando assim no sentido de conformar os modos de ver, de pensar, constituindo-se (DIAS, 2006). Aqui retomamos a pergunta: qual o caminho trilhado pelo MCP? Entendemos que toda ação social se move num campo estruturado pelas ideologias, pelos projetos de classe. Logo, pergunta-se: seria o Poder Popular a expressão de uma nova cultura política que estava no horizonte do movimento? Reporto outra vez ao relato de Moreira, avaliando as possibilidades e limites organizativos do OP em relação à classe trabalhadora:

---

<sup>57</sup>Encontro que reuniu representantes dos bairros de Fortaleza, em que o movimento tinha enraizamento social.

<sup>58</sup>MOVIMENTO DOS CONSELHOS POPULARES. Trabalho e Poder para o povo de Fortaleza. Expressão Gráfica. Fortaleza, s/d. (Cartilha).

Não creio que o OP tenha potencial organizador da classe trabalhadora, pois não consegue se constituir como organismo de uma nova cultura [...] suas instâncias estão mais para conselhos de política pública.

Entendemos que o processo de educação obviamente é dialético, o OP tem esse potencial, mas como se deu em Fortaleza não contribuiu [...], o que serviu muito foi para legitimar lideranças individualistas, às vezes até contra os movimentos organizados nos bairros. Neste sentido, o OP foi obviamente deseducador, até pelo perfil destas lideranças [...] também vemos a participação ativa da população para realização de suas demandas... é importante, desde quando as demandas aprovadas sejam de fato executadas, há outra questão importante que é clareza do método, que o movimento tem criticado como o processo no OP tem conduzido.

Sem dúvida alguma o OP possui um caráter democratizante na relação Estado-sociedade. [...] mas, no caso de Fortaleza, a disputa com o clientelismo político fragilizou o OP.[...] seja pelo esvaziamento deste, seja pela captura do mesmo. Porém, não resta dúvida que, integrado com outros mecanismos de gestão participativa, o orçamento público pode ser um instrumento de disputa de recursos públicos (Igor Moreira – militante do MCP, entrevista realizada em 22 de fevereiro de 2011).

Como se observa, o MCP, desde o início, aponta limites no processo de participação. O descontentamento incluía desde as falhas na metodologia do OP, as demandas não executadas, o esvaziamento do movimento e mesmo a “cooptação” de militantes sociais e políticos, atingindo, principalmente, as novas lideranças de bairros que começavam a se organizar no movimento. Outro elemento que se observa: “o OP possui um caráter democratizante” é necessário problematizar. Que lugar esses temas da descentralização, da gestão democrática e da participação popular ocupam no seio das diretrizes do Banco Mundial impostas pela lógica do capital? A que matriz filosófica realmente pertencem, tendo em vista que tais noções se agravaram em nosso país num ideário compartilhado tanto pela esquerda como pela direita tradicional<sup>59</sup>? (BEZERRA, 2010). Estaria a esquerda numa encruzilhada diante do dilema da participação? Evelina Dagnino (2006, p. 195-216)<sup>60</sup> indica que estamos diante de um choque de projetos:

Essa crise discursiva resulta de uma *confluência perversa* entre, de um lado, o projeto neoliberal que se instala em nossos países ao longo das últimas décadas e, de outro, um projeto democratizante, participatório, que emerge

<sup>59</sup> A virada dos anos de 1990 para os anos 2000 assistiu ao uso das noções como controle social dos serviços públicos, descentralização, gestão compartilhada, etc. tanto pelas representações políticas de direita ou centro-direita, como pelos partidos de esquerda de diversos matizes, naturalmente, com diferenças de ênfase e, às vezes, de conteúdo ou, o mais comum, diferindo entre eles quanto à aplicação mais efetiva ou não desses conceitos (BEZERRA, 2010).

<sup>60</sup> Evelina Dagnino é doutora em Ciência Política pela Universidade de Stanford, EE.UU. e professora associada do Departamento de Ciência Política da Universidade de Campinas, São Paulo, Brasil. Foi professora convidada das Universidades de Yale, EE.UU, e de Gotenburgo, Suécia. Publicou, no Brasil e em outros países, livros e artigos sobre as relações entre cultura e política, movimentos sociais, democracia e cidadania.

a partir das crises dos regimes autoritários e dos diferentes esforços nacionais de aprofundamento democrático. Essa *confluência*, e a crise que dela se origina, são particularmente visíveis no Brasil, embora me pareça possível defender a ideia de que, com diferenças de intensidade, considerando os diferentes ritmos e modos de implementação das medidas neoliberais e dos processos democratizantes nacionais, este cenário é compartilhado em muitos países da América Latina.

Desse modo, retomamos os debates estratégicos sobre o processo de participação popular inserido na agenda político-partidária. Entre os grupos do PT, a DS foi uma das correntes que tinha uma formulação mais crítica e avançada dos processos de OP. Em um seminário realizado no Brasil no ano de 1992, Ernest Mandel<sup>61</sup> enfatiza que em uma economia despótico-burocrática, os mecanismos de determinação das prioridades e a satisfação das necessidades sociais são critérios arbitrários da burocracia, definidas de cima para baixo e motivados pelos interesses da burocracia ao defender seus privilégios. Sendo assim, para este autor a resposta é uma saída onde as prioridades para utilização dos recursos, relativamente escassos, sejam determinadas pelo próprio povo, fruto da discussão da maioria, dos assalariados, dos camponeses, etc. (MANDEL, 2003, p. 14). Para o desvelamento desta trama no presente trabalho, no capítulo dois, realizo uma caminhada apresentando o processo de participação popular nas gestões petistas nos períodos de 2005 a 2008 e de 2009 a 2012 em Fortaleza, CE.

#### **1.4 Estado e democracia na ordem do Capital: os limites democráticos e a participação política**

*É preciso atrair violentamente a atenção para o presente do modo como ele é, se se quer transformá-lo. Pessimismo da inteligência, otimismo da vontade.*  
Antonio Gramsci

Na abordagem procurarei entender o Estado capitalista a partir da luta de classes, das contradições de interesses que atravessam o sistema do Capital, procurando, a partir da dialética, inserir as contradições de classe como momento fundamental para entender o sistema capitalista que se reproduz contraditoriamente. O Estado capitalista seria uma instância privilegiada onde se refletem as contradições de classes e do capital, como é afirmado por Gramsci:

O Estado é certamente concebido como organismo próprio de um grupo, destinado a criar condições favoráveis à expansão máxima desse grupo, mas este desenvolvimento e esta expansão são concebidos e apresentados como

---

<sup>61</sup>Economista de formação e um dos principais dirigentes da IV Internacional.

força motriz de uma expansão universal, de um desenvolvimento de todas as energias “nacionais”, isto é, o grupo dominante é coordenado concretamente com os interesses gerais dos grupos subordinados e a vida estatal é concebida como uma contínua formação e superação de equilíbrios instáveis (no âmbito da lei) entre os interesses do grupo fundamental e os interesses dos grupos subordinados, equilíbrio em que os interesses do grupo dominante prevalecem, mas até um determinado ponto, ou seja, não até o estreito interesse econômico – corporativo (GRAMSCI, 2000, p. 41-42)

Dessa forma, objetivando aprofundar a análise do conceito de Estado, recorri aos aportes teórico–metodológicos de Gramsci nos *Cadernos do Cárcere*, onde o autor sardo desenvolve sua formulação a partir da concepção de Estado Ampliado - sociedade política e sociedade civil-, isto é, a separação é apenas de ordem metodológica, ou seja, uma hegemonia couraçada de coerção.

Gramsci demonstra as conexões do projeto ético-moral e econômico na construção da hegemonia, ou seja, é incoerente pensar que a formulação concreta da questão hegemônica seja interpretada sem abordar estas três dimensões. É sempre necessário lembrar que o fato da hegemonia pressupõe indubitavelmente que sejam levados em conta os interesses e as tendências dos grupos sobre os quais a hegemonia será exercida, que se forme um certo equilíbrio de compromissos, isto é, que o grupo dirigente faça sacrifícios de ordem econômico – corporativo; mas, também é indubitável que tais sacrifícios e tal compromisso não podem envolver o essencial, dado que, se a hegemonia é ético-político, não pode deixar de ser também econômica, isto é, uma nova hegemonia é uma articulação de uma reforma moral, intelectual e econômica, e não pode deixar de ter seu fundamento na função decisiva que o grupo dirigente exerce no núcleo decisivo da atividade econômica (GRAMSCI, 2000). Tal realidade social só se atinge socialmente, legitimamente. De qualquer modo, compreender o caráter estruturalmente limitado da capacidade de promover transformações a partir do Estado, numa correlação desfavorável como a que enfrentamos, onde a imensa maioria dos movimentos sociais e da classe trabalhadora encontra-se hegemônica política e ideologicamente por concepções integradas ao mundo do capital, significa entender que a tarefa imediata de um governo de esquerda socialista é principalmente defensiva, voltada à defesa dos direitos sociais e ao enfrentamento dos interesses dos grupos economicamente dominantes.

Além das questões atinentes à temática da democracia, em certo sentido é apropriado refletir e desenvolver o estudo do conceito de democracia sob perspectiva histórica, isto é, por um lado, passa necessariamente por uma análise da esfera política a partir

das determinações econômicas das relações sociais de produção do capitalismo (MARX, 2002); por outro lado, é preciso levar em consideração que a constituição organizativa da política está diretamente relacionada à base econômica que regulamenta a produção capitalista.

Objetivando tal análise, é necessário compreender o embrião do que seria a democracia (ou melhor, a democratização, dado que, também neste caso, segundo abordagem ontológica, trata-se sobretudo de um processo e não de uma situação estática) do ponto de vista histórico, como concreta força política ordenadora daquela particular formação econômica sobre cujo terreno ela nasce, opera, torna problemática e desaparece ( LUKÁCS; 2008, p.85). Dessa forma, Lukács indica o termo “democratização” em vez de “democracia”. Para este autor, as determinações ontológicas da democracia burguesa tornaram-se as formas dominantes tanto do Estado como da civilização capitalista.

É a partir das conexões dos processos sócio-históricos que desenvolvemos o estudo do objeto em análise, em que as máscaras sociais são desveladas pela realidade social imposta. Aqui surge a necessidade de uma explicação, exemplificação a partir do estudo proposto no OP. Em uma entrevista, José Maria relata:

No OP nós conquistamos aquilo que antes a gente não tinha oportunidade, que era mostrar ao povo da periferia que tudo que era conquistado era através das nossas lutas, e tinha sempre alguém lá no Parlamento Municipal que usava esse expediente para tirar proveito próprio. E dentro do OP nós conseguimos observar isso, descobrimos que toda a demanda das nossas necessidades deveria ser a partir de nós, para que nós fizéssemos o nosso levantamento de nossas necessidades e repassasse para o Executivo e para o Legislativo para que eles conseguissem, através da legislação municipal, fazer nossas demandas serem executadas. Esta é uma das melhores coisas que encontramos no OP, é a descoberta da consciência política, da qual nós fomos ensinados que política não presta, e se política não prestasse, os ricos não estavam lá, a questão que os ricos estão lá para tirar proveito para eles. E nós é que estamos na luta. Tem uma luta aqui no Pirambu que começou em 1958 e só agora no OP nós conseguimos que fosse aprovado. Foi no OP que nós conseguimos transformar a visibilidade que tem o Vila do Mar no grande Pirambu. É uma obra nossa do OP. Foi uma conquista. São 1.500 casas que vão ser construídas para pessoas que moram em área de risco. (José Maria Tabosa – militante do PT desde a fundação/Conselheiro do OP – entrevista realizada em 04 de abril de 2012).

Observamos que a busca cotidiana de uma alternativa ao sistema dominante, condicionada por demandas imediatas, obscurece os limites impostos pela lógica do capital. Isso não significa dizer da inexistência da luta nos bairros por demandas populares; ao

contrário, no bairro do Pirambu<sup>62</sup>, historicamente se desenvolveu um processo de articulação dos trabalhadores, em sua experiência de organização associativa e de mobilização. Sua origem é marcada pela contestação social, cultural e política, o que pode ser atribuído à concentração operária. As formas de articulação do movimento tiveram desdobramentos, de exemplos de várias lutas por moradias e melhores condições de vida.

A partir dos gestos herdados do passado e das experiências de luta dos trabalhadores, o entrevistado visualiza os espaços do OP como lugar de realização de suas demandas e de reivindicações de suas pautas imediatas: a luta por moradia nos espaços institucionais.

Embora o espaço do OP tenha se constituído, para o entrevistado José Maria, como o espaço de luta por reconhecimento da classe trabalhadora, e as demandas apresentadas pelos moradores do bairro tenham sido executadas, e o sonho da casa própria realizado, isso não altera as relações sociais e de produção na sociedade do capital. Verificou-se também que, ao longo das gestões petistas em Fortaleza, foram construídas mais de 5.000 casas<sup>63</sup> naquela área. Mas é preciso desvelar a realidade; para Marx e Engels, a ideologia seria um “reflexo” da realidade histórico-social, no pensamento dos homens, que se manifesta de forma “invertida”. Tal inversão atribuída ao conhecimento-pensamento ideológico o converte em ilusão, falsidade, o que identifica o Estado e a política de forma genérica com uma ilusão, pois, embora uma demanda local tenha sido executada, isso não resolve os problemas sociais dentro da lógica e dos limites impostos pelo capital. O problema da moradia em Fortaleza, ou seja, da propriedade, passa, por exemplo, pelo fato de que o Estado legitima e institucionaliza os conflitos e, com isso, redefine sua relação com a sociedade. Estes são os objetivos que poderiam alcançar com as mudanças da cultura política e com a democratização do Estado, sem a necessidade de transformar a base dos conflitos sociais (COELHO, 2005, p.44).

É interessante observar a importância histórico-social do estudo dos fenômenos que se constituem e justificam a escolha do tema, em que procuramos desvelar a realidade social do processo de participação popular em Fortaleza em suas diversas manifestações, e que devem ser compreendidas na sua totalidade, ou seja, um conjunto de partes que se explicitam dentro da lógica do capital mundial. Assim, ao relacionar como se materializa o avanço das relações sociais de produção nas cidades e sua conexão com a esfera política, procurei analisar como a *cultura política* também é produzida como substrato das relações sociais de produção, isto é, também sobre uma base material. Sendo assim, importa destacar a

---

<sup>62</sup>PMF – SEPLA – Coordenadoria do Orçamento Participativo – Bairro localizado na SER I, que tem em média 105 áreas de risco. Bairro historicamente marcado pela luta de povo em defesa de moradia digna.

<sup>63</sup>Fonte: Fortaleza e o governo popular – Ciclos de Debates (2012, p. 183).



importância de entender conceitos-chave na esfera política, demonstrando se o capitalismo é – em sua análise final – compatível ou incompatível com a democracia, e se por “democracia” entendemos o que indica sua significação literal: o poder popular ou o governo do povo (WOOD, 2003). Compreendo que não existe um capitalismo governado pelo poder popular, no qual a intenção dos sujeitos sociais seja privilegiada em relação à acumulação capitalista.

Segundo Ellen Wood (2003), o capitalismo é estruturalmente antitético em relação à democracia. Em princípio, pela razão histórica mais óbvia: nunca existiu uma sociedade capitalista na qual não tenha sido atribuído à riqueza um acesso privilegiado ao poder. Capitalismo e Democracia são incompatíveis, também, principalmente porque a existência do primeiro depende da sujeição aos ditames da acumulação capitalista e às “leis” do mercado. A reprodução social da vida, seja em relação às condições básicas ou aos requisitos de sobrevivência, realiza-se mediada pela dinâmica mercadológica. Isso significa que o capitalismo, necessariamente, exclui cada vez mais esferas da vida cotidiana do parâmetro no qual a democracia deve prestar contas de seus atos e assumir responsabilidades. Toda prática humana que possa ser convertida em mercadoria deixa de ser acessível ao poder democrático. Isso quer dizer que a democratização deve dar a mão à “desmercantilização”. Desmercantilização, porém, por definição, significa fim do capitalismo (WOOD, 2003). Dessa forma, importa, no decorrer da análise, relacionar o estabelecimento e a materialização do Orçamento Participativo na cidade de Fortaleza/CE, vinculando-o à incompatibilidade da democracia no capitalismo e percebendo o liame de articulação da participação com o espaço urbano.

Entendo, desse modo, que o capitalismo também transformou de outras formas a esfera política. A relação entre capital e trabalho pressupõe sujeitos livres para comprar e vender sua força de trabalho no mercado, o que reflete na definição de Estado para Thomas Smith (apud WOOD, 2003) como sociedade ou bem comum de uma multidão de homens livres reunidos e unidos por acordos comuns entre si, ou seja, a formação e a ascensão do capitalismo foram marcadas pelo desligamento crescente dos indivíduos da sua relação com a divisão social do trabalho e houve separação das obrigações e identidades costumeiras, corporativas, normativas e comunitárias.

Portanto, pensarei a democracia tendo como fundamento a teoria marxista de Estado, isto é, uma coletividade composta de classes sociais contraditórias, assegurando a continuidade da dominação de classe. Assim sendo, a democracia pode ser utilizada como mecanismo para indicar uma das formas que a organização pode assumir, bem como as condições gerais que a luta política adota. Deste modo, é meu intento relacionar a luta política

e os desdobramentos sócio-políticos do OP na cidade de Fortaleza/CE. Compreender estes processos é ir à raiz mais profunda da realidade social, é denunciar a ilusão universalista do aparato do Estado, que concebe esse aparelho como espaço da realização do interesse geral (“governar para todos”), e demonstrar seu caráter classista e a impossibilidade de conciliar os interesses antagônicos.

## 2. A EXPERIÊNCIA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NO BRASIL

*O futuro só se torna respirável  
quando transgredimos alguma ordem.  
Mario Benedetti*

Para contextualizar a experiência do OP em Fortaleza, partirei de alguns pressupostos dos processos de participação política que marcaram a sociedade brasileira na história recente. A partir dos anos de 1980, a transição para o regime democrático foi acompanhada pelo desenvolvimento de novos valores e estratégias políticas que sustentam a renovação institucional no nível municipal (AVRITZER, 2004, p. 210). A Constituição de 1988 descentralizou a autoridade política, conferindo às administrações municipais recursos e independência política relativa para reestruturar o processo de produção de políticas públicas. Dessa forma, deu-se início a novos formatos institucionais em que a participação política se amplia através de perspectivas como descentralização da gestão pública, planejamento participativo, fortalecimento das esferas públicas locais, emergência e consolidação do espaço público.

Embora várias lutas políticas tenham sido deflagradas no Brasil, o que, em meu entendimento, têm sua validade e importância para a emancipação política, isso não representa a “forma final para a emancipação humana”; na verdade, seria a culminância dessa emancipação no limite da ordem vigente. Por isso, embora represente um “enorme progresso”, não resolve os problemas imbricados na sociedade das contradições sociais. Em *A Questão Judaica*, Marx afirma que:

Certamente, a emancipação *política* representa um enorme progresso. Porém, não institui a forma final de emancipação humana, mas é a forma final dessa emancipação *dentro* da ordem mundana até agora existente. Não será necessário dizer que estamos aqui discorrendo sobre a emancipação real, prática (...). A vida política procura abafar os próprios pressupostos – a sociedade civil e seus elementos – e estabelecer-se como a genuína e harmoniosa vida genérica do homem, somente nos momentos de sua especial autoconsciência. Por outro lado, só conseguirá isso através da contradição *violenta* com as próprias contradições da existência, declarando a revolução como *permanente* (MARX, 2010, p. 23-24, grifos do autor).

Esse conjunto de questões convida a uma reflexão mais ampla. Porque a própria vida política visa a “abafar seus pressupostos (a sociedade civil e seus elementos), de modo que lograr esse “enorme progresso” só seria possível “através da contradição *violenta* com as próprias contradições da existência”. Dito de outra forma, a luta política, no contexto da

sociedade burguesa, é, sem esgotar seu conteúdo, a forma por excelência da luta de classes, pois permite que as classes se enfrentem num processo em que a conversão do Estado em “genuína e harmoniosa vida genérica do homem” não se pode dar senão pelo enfrentamento violento de suas próprias contradições, inclusive de sua própria existência como Estado das classes dominantes. Assim, para Marx, a democracia política representava um progresso pelo qual se deveria lutar (BEZERRA, 2010). Desse modo, seria o OP um espaço de luta política? Se há luta, haveria uma discussão ideológica? Estas são algumas reflexões que nortearão o decorrer do estudo.

Indicarei aqui um conjunto de iniciativas ligadas à bandeira da participação nas cidades brasileiras. Embora estes processos tenham sido operacionalizados por forças políticas heterogêneas, a exposição se torna relevante à análise crítica dos processos de participação popular realizados ao longo da história pelo PT. São exemplos desses processos participativos: Lages<sup>64</sup> (Santa Catarina), Boa Esperança<sup>65</sup> (Espírito Santo) e Piracicaba<sup>66</sup> (São Paulo) (BRUCE, 2007, p. 144). A partir do ano de 1986, algumas cidades, como Vila Velha<sup>67</sup>, no Espírito Santo, iniciaram experiências de discussão do Orçamento Público Municipal com a população, de modo bastante distinto entre si (TEIXEIRA, ALBUQUERQUE, 2006).

Já no ano de 1989, foram iniciadas novas experiências como em Porto Alegre (PT), Uberlândia (PMDB), dentre outras<sup>68</sup>. Assim, evidencia-se que a bandeira da *participação* foi incorporada de forma diversificada por forças políticas, não necessariamente pelos “partidos” que se inserem no campo da esquerda popular.

Sendo assim, cabe aqui evidenciar as gestões petistas a partir de 1989 e suas particularidades na história da participação popular nas cidades brasileiras, isto é, experiências de participação conhecidas como o *modo petista de governar*, caracterizadas como prática de governos locais e regionais voltadas ao fortalecimento da cidadania. Observou-se que, no decorrer destas gestões, a construção da cidadania vai tomando novos formatos, ocultando um

---

<sup>64</sup>Governo de Dirceu Carneiro (MDB), eleito em 1976.

<sup>65</sup>Gestão de Amaro Covre (Arena) – 1971.

<sup>66</sup>Gestão de João Hermann Netto (MDB) (1977-1982): o prefeito propôs a participação direta da comunidade nos processos decisórios visando, especialmente, mostrar aos governos federal e estadual que os recursos destinados ao município eram insuficientes e não atendiam às prioridades e necessidades da comunidade (BRUCE, 2007, p. 144).

<sup>67</sup>Governo de Magno Pires (PT) período de 1986-1988 (BRUCE, 2007, p. 144).

<sup>68</sup>Outras experiências de OP também tiveram início durante os períodos de 1989-1992, com consultas à população sobre o destino do orçamento público, como é o caso dos municípios na região do ABC Paulista: São Bernardo, Santo André, Diadema, que tinham um caráter homologatório, ou seja, a partir de uma lista de prioridades. Em gestões públicas como o caso de Porto Alegre, São Paulo, Icapuí/CE, dentre outras, o OP aprofundou uma tentativa de mudar a forma de definição do Orçamento Público.

conjunto de antagonismos classistas e suas diferentes identidades, também porque, ao privilegiar a ordem vigente do capital, o pensamento liberal tende a fazer da economia, muito mais do que as formulações marxianas, não apenas o campo privilegiado de enunciação da política como da negação da intervenção da vontade humana (DIAS, 2006, p. 126).

Assim, o OP viria a se consolidar no Brasil, sobretudo, marcado pela experiência de Porto Alegre, no Rio Grande do Sul, que se tornou a mais duradoura, além do que teve reconhecimento em premiações nacionais e internacionais (DIAS, 2006, p. 180). Em entrevista, o ex-prefeito Raul Pont<sup>69</sup> (PT) aborda o processo de participação popular em Porto Alegre:

Na disputa da eleição de 1988 à prefeitura de Porto Alegre, o PT já apresentava em seu programa a proposta de governar com a participação popular, com Conselhos Populares. Não havia, no entanto, parâmetros práticos e teóricos sobre isso no país que servissem de referência. As experiências dos anos 1970 e 1980 foram dos governos do MDB, mas com caráter apenas consultivo sobre obras e serviços. Quando iniciamos o processo, defendíamos o caráter deliberativo e o debate amplo sobre orçamento, tributos, gastos de pessoal, etc.

A experiência que se chamou de Orçamento Participativo tinha como base a divisão regional do município para fins de reunião e não havia delegação. Participavam todos os cidadãos e cidadãs acima de 16 anos que estivessem presentes. Com o tempo, o número de regiões cresceu (hoje são 17) e criou-se também (1993) o espaço temático com seis plenárias abertas, voto de todos os presentes (Raul Pont, entrevista realizada em 25/01/2012).

Nesta parte do trabalho, destaco a experiência do OP de Porto Alegre. Parto do pressuposto de que uma forma tem que ser criticada naquela expressão em que se desenvolveu de maneira mais perfeita, ou seja, não se pode criticar o OP nas cidades em que esse modelo de participação popular foi pouco desenvolvido, então, a análise do OP deve ser criticada naquelas manifestações onde foi mais profundamente aplicado. Porto Alegre, em meu entendimento, é uma experiência desta natureza. Sendo assim, a experiência gaúcha servirá como base para analisar o processo de participação popular em Fortaleza. Destaco aqui que Raul Pont e Luizianne Lins pertencem ao mesmo grupo político no PT – *Democracia Socialista* (DS).

Desta maneira, trabalharei com entrevistas que realizei com representantes do governo de Porto Alegre e com o professor da UFRJ Mario Iasi, que participou da formação política dos delegados do OP, relatórios e dados do Orçamento Público no período das gestões petistas em Fortaleza, para analisar o desempenho do OP de Porto Alegre e Fortaleza, suas

---

<sup>69</sup>Fundador do PT, é membro, desde a fundação, do Diretório Nacional do Partido. Foi eleito no ano de 1996 a prefeito de Porto Alegre no primeiro turno com 53,17% dos votos válidos. Coligação (PT, PCB, PPS) (PONT, 2003, p. 86-87).

mediações e aproximações na relação entre governo municipal e sujeitos sociais, já que se trata de realidades sócio-políticas específicas.

Ressalto que, ao longo dos anos, o OP foi implementado em vários municípios do Brasil. Nas gestões públicas que assumiram os governos no período de 1997-2000, foram identificados mais de 100 municípios que iniciaram esta experiência em governos formados por diferentes coligações políticas. Dessa forma, “*o modo petista de governar*” é apropriado por diversas frentes partidárias, que recriaram a metodologia de debate do orçamento público, obtendo resultados muito diferenciados (DIAS, 2006, p. 180). Assim, o projeto de estratégia de governo do PT vai se descaracterizando, como ressalta Mauro Iasi<sup>70</sup> (UFRJ) sobre o esgotamento do OP:

[...] a funcionalidade do conselho do OP para o projeto democrático e popular não passava por criação de uma massa trabalhadora consciente de seus interesses de classe em confronto com o Estado. Então, a formação política neste sentido fica disfuncional, ela gera militantes que incomodam, que vão questionar o OP [...] vão apontar para as limitações do OP [...] Mesmo na forma mais avançada, séria, de “implementação” do OP que não era só homologatória, como é o caso de Porto Alegre [...] bate neste limite.

Portanto, acho que isso não é um limite do OP em si. É um limite da estratégia do partido, da estratégia do acúmulo de forças para se chegar a espaços institucionais, fazer reformas com acúmulo de forças para uma transformação democrática e popular. [...] Isso tá associado a uma estratégia de ruptura socialista; o OP podia ser um bom instrumento de mobilização e de mostrar os limites do Estado. E, portanto, a necessidade de superá-lo. Na medida em que esta estratégia pouco a pouco se metamorfoseia numa estratégia que é preciso chegar ao Estado e torná-lo eficiente, para que seja um acúmulo de forças para que se possam ganhar prefeituras, para depois de ter ganhado muitas prefeituras, para ganhar o Estado [...] chegar ao Estado e ganhar espaço para ganhar a Presidência da República, e quando esta estratégia se metamorfoseia, o instrumento do OP vai ter que mudar. (Mauro Iasi, entrevista realizada em 09/12/2011).

O ponto de partida da análise se situa na mudança de estratégia do PT e do processo de metamorfose do partido, da mudança de sua base social de sustentação dos governos. No caso do PT de Fortaleza, a estratégia utilizada foi governar com a base fisiologista de vereadores em nome da governabilidade, em aberta contradição com o anunciado projeto democrático e popular. Pois uma “ação efetivamente transformadora” no espaço urbano pressupõe discutir a cidade como um todo. Esse argumento é central na obra de Lefebvre, e, inspirado pelo pensador francês, poderíamos questionar: o que significam os

---

<sup>70</sup>Entrevista realizada com o Prof. Mauro Iasi (UFRJ) em 09 de dezembro de 2011. O professor participou do processo de formação dos delegados e conselheiros do OP de POA e acompanhou parte do processo de participação popular do PT através do grupo de Formação Política 13 de Maio.

processos de participação popular em Fortaleza? Para melhor compreender a questão, recorro, neste ponto, ao relato da experiência de um delegado do OP em Fortaleza, quando desejo e sonho, matéria do processo de participação política, se frustram ante o desvirtuamento, o limite.

Eu avalio que o processo popular em Fortaleza [...] mexeu com o sonho das pessoas e quando a gente mexe com o sonho das pessoas, a gente tem, no mínimo, é segurança daquilo que a gente vai tá fazendo [...] planejando, que se a gente vê se não tá dando certo, tem que fazer um processo avaliativo durante as etapas que acontecem o OP desde 2005, que estamos participando [...] a gente começou a ver que aconteceu um desvirtuamento das propostas do OP. Algumas coisas que eram aprovadas, legitimadas pela juventude de Fortaleza, pelo povo... essas propostas iam e voltavam em forma de contra proposta da Prefeitura [...], por exemplo, a gente queria 100 casas habitacionais na comunidade do “S”. Não foi possível fazer as 100 casas, eles disseram que só podiam fazer o campo, a urbanização de um campo de futebol para a juventude [...] A Prefeitura tem, no mínimo, que se importar com o sonho dessas pessoas para que a gente não se frustrar, porque aí as pessoas acham que estão participando, mas acabam não decidindo, quem decide mesmo é quem tem poder, é quem tem saber, e o povo acaba não decidindo nada (Lucas Bezerra, delegado do segmento juventude, entrevista realizada em 23/09/2011).

Embora plenamente atento à necessidade de criticar a prática política do OP, o entrevistado funde *reivindicação* e *sonho*, entendendo que o povo dos bairros, gente simples que luta por moradia, votou em Luizianne Lins esperando que os compromissos assumidos ao longo da campanha fossem incorporados ao projeto de governo, como era o caso da participação popular. Sendo assim, Lucas<sup>71</sup>, além de apresentar seu posicionamento político-ideológico, deixa pistas de como o governo petista vem construindo a relação com os representantes das comunidades. Neste sentido, o OP opera na vida dos trabalhadores em dois movimentos: por um lado, marca o horizonte das possibilidades em que a classe trabalhadora visualiza a realização de suas demandas imediatas com a vitória eleitoral, e, por outro, como toda ação social, move-se em um campo estruturado pelas ideologias, pelos projetos das classes. A não realização, execução das demandas populares resulta na desmobilização e no esvaziamento político do OP (DIAS, p. 196).

É possível observar que o governo municipal reserva apenas uma parcela dos investimentos públicos para demandas populares. Também verifiquei que parte dos investimentos era destinada às emendas de vereadores para manutenção da clientela. No item 2.2, o leitor encontrará uma análise detalhada dos desdobramentos sócio-políticos e culturais

---

<sup>71</sup>Delegado pelo segmento juventude, do período 2005 a 2006, reside em umas das áreas mais densas da cidade e economicamente mais pobres, a da REGIONAL VI.

do governo municipal. Desta maneira, é necessário entender o que significa na gestão petista em Fortaleza a *inversão de prioridades*. Para estruturar a análise, utilizamos a previsão do Orçamento Público dos anos de 2005 a 2008 e de 2009 a 2012, período histórico que marca as gestões petistas aqui estudadas.

**Tabela 1:** Previsão Orçamentária correspondente aos anos de 2005 a 2008 e de 2009 a 2012, total dos investimentos e investimentos destinados às demandas do OP.

Previsão Orçamentária	Valor (R\$)	Investimentos (R\$)	Investimento (R\$) destinado ao OP	Percentual (%)
Orçamento Público <sup>72</sup> 2005	2.048.988.200	61.508.955,67	Não se aplica	Não se aplica
Orçamento Público <sup>73</sup> 2006	1.988.294.100	384.960.581,00	148.626.906,00	38,61%
Orçamento Público <sup>74</sup> 2007	2.698.320.000	542.898.957,00	237.492.653,00	43,75%
Orçamento Público <sup>75</sup> 2008	2.954.372.000	661.973.646,00	329.617.722,00	49,79%.
Orçamento Público <sup>76</sup> 2009	3.411.734.000	736.281.613,00	351.448.172,00	47,74%.
Orçamento Público <sup>77</sup> 2010	3.856.577.000	859.167.903,00	452.518.086,00	52,66%.
Orçamento Público <sup>78</sup> 2011	4.483.314.000	879.821.690,00	531.385.416,00	60,39%
Orçamento Público <sup>79</sup> 2012	5.056.974.000	951.348.611,00	Não se aplica	Não se aplica

Fonte: PMF – SEPLA.

Na tabela acima, procurei demonstrar que a parte destinada às demandas do OP é apenas uma parcela dos investimentos disputada entre segmentos da classe trabalhadora para atender as demandas sociais das comunidades. Ressalta-se que parte do orçamento público é destinada à manutenção da máquina pública, precatórios e outras despesas. Assim, procurarei analisar, a partir dos dados do orçamento, o percentual direcionado às demandas populares.

No ano de 2005, quando se iniciou o governo do PT, organizou-se a equipe de governo e o processo de construção do OP, e foram implantadas as assembleias, debatidas as demandas populares, realização de eleição de delegados e conselheiros, e negociações entre governo e representantes da população das demandas que seriam incluídas no Orçamento Público, direcionando, dessa forma, o percentual dos investimentos ao OP em 2006, conforme disposto na tabela anterior. Observei na análise que parte destes investimentos era direcionada à base político-partidária de sustentação do governo, isto é, em emendas parlamentares, que

<sup>72</sup>Lei 8916, votada em 28 de dezembro de 2004.

<sup>73</sup>Lei 9067, votada em 21 de dezembro de 2005.

<sup>74</sup>Lei 9035, votada em 18 de dezembro de 2006.

<sup>75</sup>Lei 9320, votada em 28 de dezembro de 2007.

<sup>76</sup>Lei 9440, votada em 30 de dezembro de 2008.

<sup>77</sup>Lei 9562, votada em 28 de dezembro de 2009.

<sup>78</sup>Lei 9733, votada em 29 de dezembro de 2010.

<sup>79</sup>Lei 9855, votada em 29 de dezembro de 2011.



estão apresentadas como já anunciei no item 2.2 deste capítulo. Dessa forma, as demandas das áreas da cidade economicamente mais pobres não são atendidas, e, em outros casos, eram substituídas por outras demandas, o que retirava a validade das demandas sociais votadas, aprovadas e negociadas com o governo municipal, o que nos leva a questionar o que seria *inversão de prioridades* no governo do PT em Fortaleza.

Assim, evidenciaram-se diferenças entre as gestões petistas desde o processo de estruturação até a forma política assumida pelos governantes. No OP de Porto Alegre, como indica Mauro Iasi (2011):

[...] o que vai ser discutindo com a população é a rubrica destinada a investimento, que normalmente representa no conjunto do orçamento 5%, [...] você decide 5% do orçamento, e veja, isso não é necessariamente um limite, mesmo numa situação de transformação revolucionária, como o próprio Marx diz na crítica ao programa de Gotha, você não vai discutir com a população, o conjunto do fundo da riqueza socialmente produzida, parte disso vai ter que manter a máquina, não é esse exatamente o problema, de fato, apenas um dado objetivo, o que a população tinha na mão por decidir era aonde aplicar os 5% do orçamento destinado a investimento [...] contra essas prioridades há outras prioridades apresentadas por outras localidades e fazer uma lista de prioridades, então, no fundo, no fundo, o OP é isso, é a criação de um ordenamento de prioridades por onde vai se realizar o investimento, para começar por onde, depois vai para onde [...] e essa discussão é feita pela população. (Mauro Iasi, entrevista realizada em 9 de dezembro de 2011).

Nesse caso, indico como na cidade de Porto Alegre constituiu-se o processo de participação popular, segundo Ubiratan de Souza<sup>80</sup>:

[...] discussão da totalidade do orçamento público [...]. Na nossa experiência, abrimos todo o orçamento, não só os recursos para investimento e para serviços nas áreas sociais [...] a folha de pagamento foi aberta, os recursos para manutenção da máquina pública [...] entrava na discussão com a sociedade. Portanto dava uma visão de totalidade, onde o cidadão poderia saber o que era receita pública, como se realizava e o que era o conjunto das despesas públicas. [...] A decisão dos investimentos e dos serviços fins das políticas sociais eram tomadas à luz da totalidade [...] (Ubiratan de Souza, entrevista realizada em 25 de janeiro de 2012).

Vale ressaltar que apresentei aqui alguns elementos políticos da trajetória do projeto de OP do PT, a moldura sócio-histórica que vai se transformando em novos formatos de participação popular. Mas é este movimento que cabe explicar, pois Raul Pont e Luizianne Lins, ambos, pertencem ao mesmo grupo político, DS. Embora suas administrações públicas partam de realidades diferentes, isso não impede de seguir a matriz estratégica de construção das relações sócio-políticas nos processos de construção do OP, que vai desde a estruturação

---

<sup>80</sup>Ex-secretário de planejamento dos governos do PT em Porto Alegre/RS.

do governo, os espaços de participação, até sua correlação de forças políticas com os espaços do OP. Demonstrei, a partir da entrevista de Ubiratan de Souza, como se caracterizou o governo popular de Porto Alegre:

Essa questão é importante, ou seja, o OP de Porto Alegre só deu certo porque foi criada uma estrutura própria para o OP, isto é, foi criado um gabinete de relações comunitárias que se encarregou de fazer as relações com os movimentos sociais e com a comunidade [...] com a população em geral, para organizar as reuniões, as assembleias públicas. Por outro lado, foi criado o Gabinete de Planejamento do Orçamento [...] o gabinete do orçamento também teve que ir para as assembleias [...] para elaborar a metodologia do planejamento participativo [...] O mérito da nossa experiência que foi criar um gabinete de planejamento que era responsável pela elaboração do orçamento indo nas assembleias [...] é uma estrutura do governo tanto na prefeitura como no governo no Estado [...] quando Olívio Dutra foi governador de 1999 a 2002 (Ubiratan de Souza, entrevista realizada em 25 de janeiro de 2012).

Em estudo recente, David Harvey<sup>81</sup> (2011) realiza uma inflexão em sua análise acerca da ação política operada pelo OP. Apresento alguns elementos de reflexão sobre espaços de organização popular, dentre eles, o OP:

Não é papel dos alienados e descontentes instruir os destituídos e despossuídos sobre o que devem ou não fazer. Mas o que nós, que constituímos os alienados e descontentes, podemos e devemos fazer é *identificar as causas subjacentes* aos problemas que todos enfrentamos. Muitas e muitas vezes, os movimentos políticos constituíram espaços políticos, espaços alternativos, no qual algo aparentemente diferente acontece, apenas para descobrir que suas alternativas *logo eram reabsorvidas nas práticas dominantes da reprodução capitalista*. (Vejam a história das cooperativas de trabalhadores, do orçamento participativo ou o que seja.) Portanto, a conclusão deve certamente ser que são as práticas dominantes que têm de ser visadas. A exposição clara de *como* as práticas dominantes funcionam deve ser o foco da teorização radical (HARVEY, 2011, p.195, grifos meus).

Aqui Harvey indica que existem dois grupos de destituídos e despossuídos. Os primeiros, destituídos dos frutos do poder criativo num processo de trabalho sob o comando do capital ou do Estado capitalista. E aqueles privados de seus bens, sem acesso aos meios de

<sup>81</sup>Em seu livro *Espaços de Esperança* (2004), Harvey incorpora “formulações utópicas” de Roberto Mangabeira Unger. Realiza longamente a análise e o elogio, pois entende que este autor “vai longe à atenção ao modo como se poderia materializar ideias visionárias”. Em seguida justifica em tom afirmativo: “sua análise é bem deste mundo”. Segue passagem da posição reveladora do autor em relação às possibilidades “utópicas” e “dialéticas” do Orçamento Participativo no ano 2000: “Ele trabalha agora com o Partido dos Trabalhadores brasileiro na elaboração dos aspectos constitucionais e legais da ação política progressista. E em cidades como Porto Alegre, na qual o Partido dos Trabalhadores tem tido o controle político há vários anos, têm sido descobertos alguns meios muito inovadores de melhorar a dotação popular de poder e formas democráticos de governar, e muitos desses meios trazem a marca do tipo de pensamento que Unger representa. Traduzidas para uma situação como a de Baltimore, essas experiências podem de fato ser muito úteis. Temos muito a aprender com elas” (HARVEY, 2004, p. 246).

sobrevivência, de sua história, cultura e formas de sociabilidade. É necessário desvelar como os processos de participação popular vêm operando, manobrando a classe trabalhadora. Ao invés destes processos participativos serem utilizados como espaços de socialização, de formação política, que elevassem a consciência dos explorados, desvelando o caráter do Estado, os limites orçamentários, o que vêm se materializando são a institucionalização e a cooptação da classe trabalhadora, explorada e oprimida pela dinâmica do capital.

Para Harvey, na primeira categoria (destituídos), o sujeito tem na fábrica o *locus* de formação da consciência de classe e organização da ação coletiva. Desposseção se evidencia, sobretudo, entre os trabalhadores das florestas e campos, no “setor informal”, nos serviços domésticos. Sua mobilidade, dispersão espacial e condições de trabalho individualizadas podem tornar mais difíceis a construção de solidariedade de classe ou formas coletivas de organização. Encontram-se, por vezes, revoltados com o policiamento estatal em seu cotidiano. Assim, um projeto que aponte para a nova sociabilidade, novos modos de vida e uma nova consciência de classe precisa ser articulado, reproduzido e vinculado em diversos espaços como:

[...] nas ruas, bares, pubs, cozinhas, capelas, centros comunitários e quintais dos subúrbios da classe trabalhadora, como nas fábricas. Dessa forma, a *cidade* é tanto um lugar de movimentos de classe como a fábrica, e precisamos aumentar nossa visão pelo menos a esse nível e a essa dimensão da organização e prática política, em aliança com a vasta gama de movimentos rurais e camponeses, se alguma grande aliança para mudança revolucionária está para ser construída (HARVEY, 2011, p. 197).

Portanto, as possibilidades de articular um projeto alternativo ou de alinhar defensores desse projeto, gerando tentativas organizativas das classes, frações de classes, grupos sociais, são assimétricas. As classes dominantes, além de fazerem suas disputas econômicas e políticas fora dos espaços da participação popular em Fortaleza, contam com um grande número de intelectuais para formular esses projetos e organizar seus defensores. Pensar nos processos participativos na cidade, a partir de uma gestão pública, é uma tentativa de apontar como o PT vem ao longo dos anos passando por um processo de “transformismo molecular” e, ao mesmo tempo, demonstrar como vem se consolidando, com o avanço das políticas neoliberais, a prática política de “implementação” das demandas populares, como procurei destacar em minha análise a partir da entrevista com Igor Moreira: “[...] a participação ativa da população para ver realizadas suas demandas *são* importantes, desde quando as demandas aprovadas sejam de fato ‘implementadas’”. A crítica somava-se à necessidade de comprometimento com a realização do que era decidido no OP, e de

transformação da cultura política que ainda permanece fortemente permeada por práticas clientelistas. Parto do princípio da cultura política local estruturada na prática de troca de favores, dessa forma, é possível perceber que, mesmo com a mudança da gestão pública municipal, não há uma mudança nem das estruturas administrativas, nem das relações entre os representantes do governo com as lideranças que se formaram na cultura clientelista.

Portanto, esta pesquisa evidencia que o processo de participação popular em Porto Alegre tem suas peculiaridades em relação ao de Fortaleza. Isso não nos exime de uma análise crítica das estratégias adotadas pelo PT. Embora as experiências municipais do OP de Porto Alegre tenham avançado, o OP no Estado assumiu um perfil homologatório. E o processo de participação popular do PT desaparece na experiência nacional de poder. Isto significa que a discussão municipal se trava, sendo precarizada no âmbito do Estado, e no Governo Federal desaparece.

## **2.1 Configurando o processo de Participação Popular em Fortaleza/CE**

O processo de elaboração e materialização do OP em Fortaleza/CE foi iniciado em 2005 quando o PT assume o Governo Municipal. O *Programa de Governo*<sup>82</sup> objetivava a construção de uma nova relação entre gestão pública e os trabalhadores, na medida em que a classe trabalhadora tivesse a oportunidade de influir na definição de prioridades das políticas públicas. As políticas públicas passariam a ser definidas como articulação entre poder público e representantes das comunidades, eleitos a partir da *democracia direta*. Para a gestão, *democracia direta* era a eleição de representantes eleitos nas assembleias do OP. *Descentralizar* “significava aproximar o poder público dos trabalhadores, no sentido de viabilizar a sua entrada nesse espaço tido, até então, como lugar dos técnicos e políticos profissionais” (PINHEIRO, 1998, p. 72). Desse modo, o esforço teórico visa enfrentar uma análise sobre as noções de discursos e práticas de “participação popular” na realidade contemporânea, particularmente na fala dos representantes do governo municipal e sua mediação com os sujeitos sociais.

---

<sup>82</sup>PREFEITURA DE FORTALEZA. Programa de Governo – Por Amor à Fortaleza: construir uma cidade bela, justa e democrática. Coordenadoria de Comunicação Social da Prefeitura Municipal de Fortaleza. Editora Expressão Gráfica: Fortaleza, 2006.

O processo do OP em Fortaleza foi gestado tendo como matriz política o processo de participação popular de São Paulo, conforme indica Félix Sanches<sup>83</sup>:

[...] discutíamos no interior da DS, quando ela ainda era uma corrente que nos abrigávamos a todos [...] que, e por conta da experiência que eu tinha tido, de acompanhamento desse debate sobre Participação Popular [...] e da experiência que eu tive do OP em São Paulo.

Surgiu em 2004 logo depois da vitória da Luizianne Lins a ideia de se tá contribuindo em nome da corrente nacional DS para o desenvolvimento deste aspecto do programa da participação [...] Foi uma decisão, digamos acordada entre os membros da Direção da DS Nacional e de membros da DS Ceará para que eu fosse para Fortaleza e acompanhasse esse processo (Felix Sanches, entrevista realizada em 24 de janeiro, 2012).

Institucionalmente, o OP é ligado à Secretaria de Planejamento (SEPLA), por meio de uma equipe que elaborava e coordenava o formato de participação popular. A diversidade de movimentos e associações na composição política e social do OP é afirmada pela coordenadora:

[...] apesar de ser filiada ao PT, eu não apareço como uma indicação que veio do PT, até porque eu não tinha ligação formal com nenhuma corrente do PT [...]. Então, eu estive no governo como indicação dela, como eu disse, e tive carta branca também na organização dos trabalhos no OP (Entrevista com Neira de Moraes, 13 de outubro de 2011).

Após a formação e composição da Equipe do OP, o primeiro momento de participação ocorre por via da *participação direta*, nas Assembleias Preparatórias e Deliberativas (territoriais e de segmentos sociais específicos como: jovens, crianças e adolescentes, mulheres, negros, LGBTs, pessoas com deficiência).

Desta maneira, no processo organizativo do OP, em Fortaleza, sua elaboração e construção *foram organizadas a partir de um processo contínuo de construção teórica e política e que, portanto, não tem uma matriz filosófica ou política única* (SANTOS, 2012). Aqui convém citar duas passagens a respeito da questão democrática no PT, como indica Marcelo Fragoso dos Santos:

“... Isso significa que a democratização é democracia social; pluralidade ideológica, cultural e religiosa; igualdade de gênero, igualdade racial e liberdade de orientação sexual e identidade de gênero. A igualdade entre homens e mulheres, o fim do racismo e a ampla liberdade de expressão sexual serão traços distintivos e estruturantes da nova sociedade...” (fala

---

<sup>83</sup>Félix Sanches foi coordenador do OP no governo da Prefeita Marta Suplicy - PT em São Paulo, período de 2000 a 2004. Após a vitória de Luizianne Lins em Fortaleza, houve um debate no interior da DS e foi destacada sua vinda e de outros militantes da corrente para assessorar politicamente na construção do OP na gestão petista, tendo permanecido no cargo no período de 2005 a 2009.

proferida durante o Ciclo de Debates: Fortaleza e o Governo Popular realizado no ano de 2012)

A formulação em torno do processo de participação popular se materializou com a participação dos *segmentos sociais vulneráveis* (jovens, crianças e adolescentes, mulheres, negros, LGBTs, pessoas com deficiência), resultado dos debates internos do PT e, em particular, da corrente DS. É necessário, no entanto, que se explique melhor o significado da participação dos *segmentos sociais vulneráveis* nos espaços do OP, observando inicialmente se o debate instrumentaliza ou não os sujeitos sociais. Pois, ao fragmentar, estimula a diversidade, e transfere o debate para o domínio de bens extraeconômicos – emancipação de gênero, igualdade racial, livre opção sexual, geracional, dentre outros, deslocando-se do campo econômico, do terreno da luta de classes (WOOD, 2003). Na seção 3.2 do estudo, realizo uma análise crítica a partir de matrizes teóricas contrastadas, e apresento o desdobramento da luta política por demandas sociais específicas para os *segmentos sociais vulneráveis* no processo de participação popular.

Para a organização do processo de estruturação das assembleias do OP, a gestão petista adotou como parâmetro a divisão das Secretarias Executivas Regionais. A cidade de Fortaleza já possuía a divisão em seis Secretarias Executivas Regionais, também conhecidas como “SERs”, termos que se referem a divisões político-administrativas efetuadas ainda na gestão de Juracy Magalhães (PMDB). No processo de implementação do OP, utilizou-se essa divisão. Pode-se questionar sua adequação para esta operacionalização. Primeiramente, este formato foi aproveitado para contemplar as assembleias do *Plano Plurianual Participativo – PPA*<sup>84</sup> e as posteriores *Assembleias Preparatórias e Deliberativas* do OP. A partir destas regionais, também foram organizadas as *Áreas Participativas* (APs) em 2005, as bases territoriais para realização de assembleias preparatórias e deliberativas nos bairros.

O Grupo de Trabalho de Participação (GT da Participação) foi constituído para organizar as APs. Composto pelas Secretarias Executivas Regionais<sup>85</sup> (SER) e Secretarias Temáticas<sup>86</sup>, o GT definiu a AP a partir de critérios como: o IDH, índice populacional,

---

<sup>84</sup> Assembleias populares realizadas nas seis Secretarias Executivas Regionais para a construção das Diretrizes Políticas do Governo Municipal no ano de 2005. Fonte: PMF – [www.fortaleza.ce.gov.br/cpp](http://www.fortaleza.ce.gov.br/cpp)

<sup>85</sup> Conforme explicitado anteriormente, a divisão da cidade em regionais desmembrou as instâncias de gestão em Secretarias Executivas Regionais (SER), que correspondem às chamadas Regionais I a VI.

<sup>86</sup> Educação, Habitação e Saúde.

afinidades culturais, tendo ainda como referência documentos elaborados pela Secretaria de Planejamento – SEPLA, das gestões anteriores<sup>87</sup>.

A participação popular é uma política que se ampliou para outras áreas da cidade, pois no início da gestão eram utilizados como referências os bairros organizados nas SERs. Com a densidade do processo na cidade, acompanhado dos debates no GT da participação e utilizando critérios citados, foram criados outros espaços, isto é, inclusão de novas áreas da participação através das APs, conforme ilustra a tabela abaixo:

**Tabela 2:** Números de Áreas Participativas e bairros por SER referente aos anos de 2007 e 2008.

REGIONAL	NÚMERO DE APs	NÚMERO DE BAIRROS
SER I	06	15
SER II	07	21
SER III	06	16
SER IV	05	19
SER V	12	16
SER VI	15	29
TOTAL	51	116

Fonte: PMF – SEPLA /2008

Esta tabela apresenta, por um lado, a ampliação dos espaços de participação na cidade para realização das assembleias territoriais (preparatórias e deliberativas) e de *segmentos sociais vulneráveis*, e, por outro, que o formato anterior foi remoldado em novas áreas de participação para facilitar um maior número de participantes nas assembleias do OP. No ano de 2005, iniciou-se o processo de participação popular na gestão petista. Foram utilizadas 14 áreas da participação (APs) distribuídas nas seis regionais. Em 2006, o número de APs elevou-se para 40, e em 2007 a equipe dispunha de um diagnóstico da realidade sociocultural dos bairros da cidade, atingindo 51 áreas<sup>88</sup>. Esta definição territorial constitui-se como um primeiro momento do processo de participação, seguido da composição de um cronograma de atividades, como passo a descrever.

*a) Ciclo de Assembleias preparatórias*

Coordenadas pela equipe do governo, que apresentava à população: 1) o Orçamento Anual do município (receitas e despesas); 2) os princípios norteadores do OP

<sup>87</sup>As informações sobre o IDH e índices populacionais utilizados pela Coordenação do OP para determinar os critérios de distribuição das APs foram retiradas de um documento elaborado pela Secretaria de Planejamento do Município – SEPLA – ainda na vigência da Gestão do Prefeito Juraci Magalhães (PMDB) - e que continuou sendo utilizado pela atual gestão com alterações e reelaborações, denominado: “Fortaleza em Números” (banco de dados sobre a cidade).

<sup>88</sup>As 51 APs ainda expressam a situação organizativa do OP em Fortaleza.

(Regimento Interno); 3) exposição da metodologia; 4) prestação de contas com a população. O espaço também era utilizado pela comunidade que denunciava e debatia os problemas estruturais e políticos dos bairros.

*b) Ciclo de Assembleias deliberativas*

Após as assembleias preparatórias, aconteciam as assembleias deliberativas, onde eram eleitas as *demandas sociais e os delegados que as defenderiam*. As demandas sociais eram predeterminadas em eixos, a saber: cultura, educação, esporte e lazer, habitação, infraestrutura, saúde, trabalho e renda, e meio ambiente. As escolhas dos delegados e suas funções se materializam conforme o Regimento Interno<sup>89</sup>. É eleito 1 delegado a cada 20 votantes presentes na Assembleia. Os delegados eleitos nas APs compõem um Fórum de delegados regionais<sup>90</sup>.

Demandas históricas específicas que expressam opressões particularizadas (como jovens, crianças & adolescentes, mulheres, negros, LGBTs, pessoas com deficiência) foram artificialmente denominadas pela equipe do OP como *segmentos sociais vulneráveis*. Em meu entendimento, o uso da expressão *segmentos sociais vulneráveis* parece ter se estabelecido nas instâncias institucionais do OP, em detrimento do termo “movimentos sociais”. Este último, ao adentrar estes espaços, fragmenta-se, assim como seus integrantes que se apresentam como pertencentes a um dado “segmento” da sociedade (isso não significa pertencer necessariamente a um movimento social). Sendo assim, há hipoteticamente, ou potencialmente um enfraquecimento no processo organizativo dos movimentos sociais (CAMARÃO, 2011 p.71), isto é, observo que a participação desenvolvida no OP, a partir dos mecanismos de representação institucionalizada, não ampliou a organização dos movimentos sociais, embora o debate sobre as opressões específicas fosse formalmente apresentado ao conjunto dos participantes das assembleias. Assim era operacionalizada uma divisão territorial e por segmentos.

O processo de participação que corresponde ao primeiro ciclo do OP em que são realizadas as assembleias preparatórias e deliberativas é aberto à participação direta de qualquer cidadão. Após as eleições dos delegados nas assembleias do OP, acontecem os *Fóruns regionais*<sup>91</sup>, espaço da participação onde se realiza a eleição dos conselheiros do OP.

---

<sup>89</sup>Ver anexo Capítulo VIII do Regimento Interno.

<sup>90</sup>Ver anexo Capítulo VII do Regimento Interno.

<sup>91</sup>Ver anexo Capítulo VII do Regimento Interno.



Os *conselheiros eleitos*<sup>92</sup> nos Fóruns regionais compõem o Conselho do Orçamento Participativo – COP (espaço de negociação entre representantes do governo e população). Na medida em que assumiam a condição de *conselheiros*, eram inseridos no formato de cogestão das políticas públicas. E esta relação institucionalizada os amarrava através de *fios invisíveis* ao Estado, no compartilhamento de responsabilidades públicas (PINHEIRO, 1998). Tal preocupação é evidenciada por coordenadores do Movimento dos Conselhos Populares – MCP, pois o processo de participação baseado neste formato poderia levar à cooptação e institucionalização dos sujeitos sociais. A coordenadora do OP questiona o MCP e afirma:

[...] Acho que se eles tivessem dentro do processo *qualificava* o próprio processo. O processo não precisava ficar restrito, pelas suas regras, às demandas pontuais, mas, enfim, a gente tinha uma expectativa de que houvesse uma integração maior entre as pessoas que já tinham uma organização mais forte, uma tradição de organização na cidade com outras pessoas, com atores novos, que fosse surgir desse formato. Isso não aconteceu [...] porque o Movimento mais à esquerda, no caso, o MCP, tinha sérias críticas a esse processo (Entrevista com Neira de Moraes, 13 de outubro de 2011).

Outros elementos chamaram a atenção no decorrer da investigação. Um deles é expresso na fala dos representantes do governo quanto aos compromissos políticos e ao entendimento sobre o papel e a natureza dos movimentos sociais. Observei por vezes a falta de clareza por representantes do governo do caráter de classe do Estado. Pois os próprios sujeitos que compõem a equipe do OP não se reconheciam muitas vezes como gestores do governo municipal e, por sua vez, do Estado. Ao se depararem com as dificuldades e demandas dos movimentos sociais, não entendiam sua própria contradição como sujeito que compõe a burocracia do Estado e os próprios limites internos ao capitalismo. Durante o período em que permaneci na gestão, percebia como estes funcionários, por vezes, pensavam neutralizar o Estado, “como se o caráter de classe do Estado burguês pudesse ser alterado pela vontade e boa intenção dos gestores”<sup>93</sup>.

<sup>92</sup>Eleitos nos Fóruns Regionais de Delegados – ver anexo Capítulo VII do Regimento Interno.

<sup>93</sup>Embora os governos populares cheguem ao Poder, não se altera o projeto de hegemonia ético-política e econômica do Estado capitalista. Pois não significa que as demandas da classe trabalhadora sejam incorporadas. Não se trata de uma questão de boa vontade do governante. É necessário destruir o aparelho burocrático do Estado e alterar as relações de produção.

Assim, as negociações que aconteciam no COP<sup>94</sup> entre os Secretários do Governo e Conselheiros do OP reproduziam valores da cultura política tradicional, como se evidencia na entrevista com o Secretário de Planejamento<sup>95</sup>, José Meneleu:

[...] 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 [...] (Entrevista com José Meneleu, realizada em 25 de abril de 2012)

Após as rodadas de negociações que aconteciam no COP, entre os gestores do governo municipal e os Conselheiros do OP, realizava-se uma reunião restrita aos conselheiros, para aprovação do texto final do Plano de Obras e Serviços. Trata-se de um único encontro, no qual os conselheiros se subdividem em grupos, representados por regional; cada grupo é coordenado por um funcionário do governo, que inicia os trabalhos fazendo a leitura do texto elaborado a partir das negociações no processo de participação popular e sistematizado pela coordenação do OP. Cabe ao conselheiro conferir se o texto está de acordo com os ajustes e deliberações finais, para o que seria preciso que tivesse em mãos o material das atas dos encontros. Durante os anos de 2005 a 2007, participei como técnica/política da equipe do OP; na qualidade de assessora, tive uma participação direta no processo, quando percebia por vezes que os conselheiros não tinham como acompanhar, por vários motivos, dentre os quais, a falta das atas do COP. O debate fica prejudicado se todo o material não está disponível, tornando-se inviável conferir as alterações feitas, pelo pleno do COP, no texto original presente no caderno de propostas.

Na análise, observa-se que, na falta dos relatórios e o não acompanhamento de forma atenta dos conselheiros, as demandas populares podem gerar efeitos políticos ao processo de participação popular. Isto é, caso os relatórios não sejam apresentados de forma clara pelo representante do governo, ou na falta de esclarecimentos dos sujeitos sociais, pode ocorrer a manipulação burocrática dos dados e informações.

Ressalto que as atividades do OP não se encerram com a *Elaboração do Plano de Obras e Serviços*. O último passo é o encaminhamento à Câmara Municipal para ser submetido à aprovação e, só então, se tornar lei orçamentária.

---

<sup>94</sup>Espaço de negociação das demandas sociais entre os Conselheiros do OP e representantes do governo municipal (REGIMENTO INTERNO, Capítulo V).

<sup>95</sup>Secretário de Planejamento no período entre Dezembro de 2005 a Junho de 2009.

O que mais surpreendeu em minha experiência de participação no governo municipal se deu no ano de 2005, quando da entrega do Plano de Obras e Serviços à Câmara Municipal, pelos delegados e conselheiros do OP ao então presidente do legislativo, vereador Tim Gomes, integrante da base aliada do governo petista”<sup>96</sup>. Durante o processo que antecede a entrega do “documento aprovado com as demandas do OP” foi organizado um ato de entrega na Câmara de Vereadores, após a mobilização dos delegados e conselheiros do OP pelos funcionários da coordenação do OP, os quais também garantiram a necessária estrutura de locomoção. As galerias da Câmara de vereadores ficaram lotadas pelos representantes das comunidades, e gerou um momento de tensão. Rompia-se o cotidiano no modo de fazer política, a ameaça de dividir poder com os populares gerou confronto com o Presidente da Câmara no ato de entrega do documento, inclusive deixando gestores do governo petista insatisfeitos com o confronto de ideias.

O que me deixou intrigada na análise foi o reducionismo da política, isto é, a relação linear e imediata estabelecida com a nova base de apoiadores da Câmara Municipal e o fato de um governo eleito sob a plataforma de esquerda não aceitar que conflitos e contradições frente às disputas sócio-políticas das demandas populares causassem estranhamento, além de direcionar críticas aos integrantes do governo que participaram da organização do ato. É preciso registrar que a maioria dos gestores não compreendia o caráter de classe do Estado, e que o espaço do OP poderia ser o lugar institucional em que se materializavam as disputas por demandas populares e as lutas políticas da classe trabalhadora. Ao contrário, estabelecia-se uma relação institucional opaca com os trabalhadores.

Por fim, após a entrega do Plano de Obras e Serviços, permanece o acompanhamento pelos delegados e conselheiros até a votação da LOA<sup>97</sup>, assim como a fiscalização da execução de obras e serviços. Neste momento, estes se dividem em comissões por eixo temático (Saúde, Educação, Meio Ambiente, Cultura, Esporte e Lazer, etc.). Embora a peça orçamentária seja entregue à votação dos vereadores, as atividades dos delegados e conselheiros têm continuidade, pois continuam com o acompanhamento das votações e das demandas aprovadas.

No período de 2005 a 2008, o OP tinha o seguinte quadro organizativo com suas devidas funções<sup>98</sup>:

---

<sup>96</sup>A análise do desdobramento das alianças do governo petista, o leitor encontrará na seção 2.2 deste estudo.

<sup>97</sup>Lei Orçamentária Anual.

<sup>98</sup>Fonte: PMF – SEPLA – 2008.

- **Coordenação de Formação** – elaboração e materialização da formação técnica e política dos participantes, delegados, conselheiros e funcionários envolvidos no processo de participação popular;
- **Coordenação de Campo** – coordenação das atividades em campo, como reuniões comunitárias, assembleias preparatórias e deliberativas, reunião com os delegados e conselheiros, organização dos espaços (logística) e acompanhamento do trabalho dos articuladores do OP lotados nas regionais;
- **Coordenação de Comunicação** – responsável pela divulgação do OP, publicidade e produção do material de formação e divulgação;
- **Coordenação de Segmentos Sociais** – responsável por reuniões com movimentos organizados, ONGs, atividades ligadas aos segmentos sociais (população negra, juventude, LGBTs, idosos, mulheres, pessoas com deficiência, crianças e adolescentes);
- **Gestão da Informação** – gerenciamento do banco de dados do OP, realização do cadastramento dos delegados, organização das atas das assembleias e coordenação das informações geradas no OP, bem como os levantamentos estatísticos.

As coordenações citadas, embora tivessem suas atribuições específicas, constituíam-se enquanto coletivo vinculado à Secretaria de Planejamento – SEPLA. Além destas coordenações, existiam equipes que executavam as tarefas de articuladores e mobilizadores nas Secretarias Regionais Executivas - SERs. *Os articuladores* tinham como atribuições as tarefas de demarcação geográfica das áreas de participação, a organização dos locais das assembleias, a logística das assembleias do OP. Já os *Mobilizadores* realizavam o contato direto com a população, movimentos sociais, articulação com as lideranças locais e Coordenadoria do OP.

Destacamos que o governo do PT desde o início da gestão pública municipal em 2005 teve uma composição pluripartidária<sup>99</sup>, isto é, partidos de diversos matizes ideológicos, ou mesmo sem qualquer expressão ideológica autêntica, participavam da ocupação dos cargos públicos nas Secretarias Executivas Regionais e setores estratégicos do governo, tudo em nome da governabilidade. Assim, a caracterização das forças políticas que compunham a base de apoio do governo reforça a conclusão de que o governo Luizianne Lins/PT reproduzia

---

<sup>99</sup>A composição do governo com forças políticas tradicionais se materializou logo após a vitória no primeiro turno, e estes setores quando o PT assume o governo municipal, assumiram e constituíram a base aliada do governo, ou seja, partidos conhecidos como satélites passaram a ocupar cargos em setores estratégicos, como na Coordenadoria do OP, por indicação de vereadores.

relações políticas idênticas às aquelas praticadas no governo Lula, estabelecendo suas relações políticas com vínculos preferenciais com o grande capital. Esses partidos, no entanto, têm criticado a política do governo e, eventualmente, outros aspectos dele. Ou seja, alguns partidos que compõem a própria base aliada estão menos à vontade com a política do governo do que os partidos mais à direita. Isso é verdade mesmo para o partido que, em tese, é o partido do governo, o PT. Desta maneira, muitos destes Secretários Regionais tinham uma visão de reprodução da cultura política tradicional e não entendiam nem incorporavam a política do OP nos espaços do governo sob sua gestão. Isto é, muitos destes Secretários dificultavam e impunham entraves institucionais às condições de infraestrutura do espaço da participação. De sua anuência dependem as adequadas condições do espaço físico (capaz de possibilitar reuniões e o atendimento à população), recursos materiais (móveis, computadores, impressoras e material de escritório, etc.), recursos humanos (contratação de pessoal para as tarefas do OP) e transporte (para os articuladores do trabalho de campo e, em alguns casos, transportar a população de um determinado bairro para as assembleias mais distantes daquela localidade). O trabalho muitas vezes era realizado sem as mínimas condições objetivas.

Ressalto que este formato apresentado perdurou durante todo o primeiro governo (2005-2008) e se estendeu até setembro de 2009, período em que houve mudança na coordenação geral e também se construiu um novo formato no OP de Fortaleza/CE. Em setembro de 2009, assume a Coordenadoria do OP, Elmano de Freitas, que realiza mudanças institucionais no formato do OP:

[...] quando assumimos a coordenação, criamos uma Comissão de Participação Popular que incluía outros setores como: sindical, e as coordenadorias de mulheres, juventude e movimento populares. [...] e que institucionalmente passou a ser ligado ao Gabinete da Prefeita. [...] Com relação às assembleias, continuou no mesmo formato; o que mudou é que nas assembleias deliberativas, as demandas sociais mais votadas vinham antes para o governo. [...] 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. (Entrevista com Elmano de Freitas, realizada em 15/01/2011).

Nesse sentido, ao que parece, as mudanças no processo de participação popular alteram o formato institucional, ampliando a participação de outros setores do governo como é o caso das coordenadorias de juventude, mulheres e direitos humanos que passam

diretamente a se pautar pela política do OP. Um outro elemento político que observo é que no período anterior de participação popular era deliberativo, ou seja, todas as demandas aprovadas nas assembleias, a partir de critérios já expostos neste item, eram levadas para o debate no COP, negociadas entre os representantes do governo e conselheiros do OP, avaliando a viabilidade técnico-financeira para incorporação ou não destas demandas no Plano de Obras e Serviços.

Com as mudanças, o processo passou a ter um caráter meramente homologatório, isto é, convocam a população e organizam a assembleia, as demandas são escolhidas a partir de uma lista de “prioridades”, são eleitos os representantes das comunidades. A Prefeitura, através de seus técnicos, apresenta o Orçamento Público com uma homologação das metas traçadas e direcionadas de uma parte dos investimentos. Hoje o OP de Fortaleza aproxima-se dos processos de OP do ABC Paulista, como indica Mauro Iasi:

[...] São Bernardo, Santo André, Diadema. Nestas cidades, o OP tinha um caráter homologatório. Levava a população apenas para aprovar numa grande assembleia de representantes as linhas gerais de gastos e não descia às definições dos gastos, para o conjunto da população, do orçamento público [...] quanto seria gasto, onde seria [...] uma lista de prioridades, no máximo (Mauro Iasi, entrevista realizada em 09 de dezembro de 2011).

Em cada um dos casos mencionados, é possível observar os caminhos a que levaram os processos de participação popular do OP. Aparentemente, o único elemento em comum é o abandono da matriz originária do OP. Ou seja, mesmo no caso de Porto Alegre hoje administrado pelo governo do PT, o método adotado de participação popular não foi incorporado pelo atual governador Tarso Genro, eleito no ano de 2010. Esta série de casos distintos demonstra, no entanto, alguns elementos político-culturais. Primeiro, como já se demonstrou em outras passagens, o projeto do OP serve na contemporaneidade como retórica para ganhar eleições municipais, estaduais e chegar ao governo federal. Segundo, ao chegar ao governo federal, o projeto é abandonado. Terceiro, mostra as práticas políticas que transformaram o projeto de *inversão de prioridades* na construção de relações sócio-políticas com a Câmara de Vereadores para garantir a *governabilidade*. Este fio, no entanto, torna visíveis, por exemplo, as mudanças e as relações histórico-sociais que estão na base de construção do partido. Organizado a partir das lutas concretas, sindicais, como um movimento político inicialmente representante da “classe trabalhadora”, depois do conjunto dos “trabalhadores”, em seguida, do “povo” e por fim dos “cidadãos” (IASI; 2006). A análise das

mediações destas relações políticas do particular “governo local” em Fortaleza e suas metamorfoses será parte do desdobramento seguinte.

## 2.2 Governo democrático e popular? Ou Governabilidade?

Na campanha eleitoral de 2004, a candidata Luizianne Lins (PT) anunciava que sua gestão teria a marca da participação popular. Dessa forma, a análise da gestão pública tem como fio condutor neste texto o discurso de campanha de governar com os Conselhos Populares. Pois, como nos indica Lukács (2008), quando pesquisamos um problema que divide toda uma época em dois campos opostos, devemos pesquisar, na teoria e na prática, o princípio que nele opera, ou seja, como se pautou o governo petista, qual a estratégia de participação com os sujeitos sociais tanto nas demandas desses sujeitos organizados como nas plataformas de governo.

Por isso, o que o leitor tem em mãos é a demonstração de dois processos políticos distintos de governos populares do PT em Fortaleza. O primeiro se trata de uma análise preliminar e de forma exemplificativa da chegada ao cargo Executivo da Prefeita Maria Luiza em 1985, aqui apenas em extensão ilustrativa, o segundo trata-se do governo Luizianne Lins a partir de 2005, o fio condutor do estudo. Antes de entrar na análise, é preciso registrar que Fortaleza, em sua história de governos petistas, foi administrada apenas por duas mulheres que se forjaram na luta dos trabalhadores. Farei um breve resgate, observando o que aproxima e o que distancia as gestões populares em momentos tão distintos na história sócio-política. Tomemos o caso da chegada de Maria Luiza ao governo municipal:

Encontramos um governo com muitas dificuldades, a prefeitura encontrava-se em greve, com acúmulo de lixo, não foi só a burguesia que colocou o lixo na rua, encontramos esta realidade, um PT dividido, não havia unidade, um PT que era do PRC que se colocava nesta perspectiva revolucionária, e um PT profundamente institucional, que nós identificamos com o Lula. O Lula nunca teve uma proposta de fato socialista [...] (Maria Luiza Fontenele; entrevista realizada em 28 de outubro de 2012).

Aqui apresento algumas passagens que marcam a administração popular e tensões partidárias no governo de Maria Luiza. Qualquer leitor atento descobrirá, no decorrer da leitura, que se trata apenas de ilustrar alguns aspectos da gestão, demonstrando como dois processos de gestões populares têm horizontes políticos tão diferenciados. Pois, para Maria Luiza, a gestão deveria estimular a construção dos Conselhos Populares. Os CP *deveriam ser*

*instâncias independentes capazes de projetar um processo organizativo popular e não institucional* (Maria Luiza, realizada em 28 de outubro de 2012).

A relação inicial entre administração popular e os trabalhadores se materializava no estímulo à auto-organização das lutas populares, como exemplo a luta dos usuários de ônibus nos bairros. Na época foi publicado um caderno de orientação com o título “*Histórias do dia a dia*”<sup>100</sup>. O documento elaborado pela Secretaria de Transporte do município orientava a intervenção política dos trabalhadores, estimulava sua organização, o reconhecimento no outro como classe explorada. No mesmo sentido, falava sobre como enfrentar os problemas do dia a dia no local de moradia, nos bairros, a luta política dos trabalhadores com os empresários de transportes coletivos, expressando as contradições e conflitos, tendo como horizonte político um saldo organizativo para a luta popular, capaz de elevar o nível de consciência dos trabalhadores sobre os reais problemas enfrentados no cotidiano. Expressando que este é por excelência o local de choque dos projetos classistas que buscam impor sua visão e controle sobre os demais, *é o espaço da luta de classes*, sendo esta sempre uma *luta política* (DIAS, 2006, p.58).

O retorno ao debate da administração popular de Maria Luiza tem como objetivo o projeto político travado a partir da campanha eleitoral do PT em 1984, em que propunha a formação dos Conselhos Populares como meio de viabilizar a participação das camadas populares na gestão da cidade (PONTE JÚNIOR, 1994, p.5). Muito mais do que uma elaboração programática sobre o caráter da gestão pública, e mesmo não tendo claro como funcionaria o referido conselho, propagou-se a ideia de que possibilitaria o controle direto da população sobre o governo municipal. Pode parecer estranho, mas o discurso de governar com os Conselhos Populares retorna à cena política em Fortaleza. No ano de 2004, após os processos de disputas internas no PT, Luizianne Lins constrói o discurso de retorno aos princípios do PT autêntico, de governar com os Conselhos Populares. Mas o que isso significava enquanto projeto de governo?

Sendo assim, o objetivo nesse trabalho é examinar, explicar a *cultura política* gestada no processo de participação popular do mesmo modo como as partes se encontram diante do todo, dentro das instâncias do PT e o movimento real democrático.

Dessa forma, destaco aqui o governo popular de Maria Luiza, que tinha como base governar com os Conselhos Populares, e trazia formulações que evidentemente

---

<sup>100</sup>O Caderno 2 publicado pela administração popular tinha como orientação: “Este caderno é o segundo de uma série, que visa ajudar os trabalhadores a discutir e entender as causas dos problemas da classe, sua história e suas lutas”. Publicação: Secretaria de Transporte do Município – Impressão: Gráfica VT Ltda. Fortaleza, Maio – 1988.



caracterizavam e apontavam para a organização dos trabalhadores e que nos deixa pistas de uma nova cultura política. A decisão de trazer este debate é parte do esforço para entender a retórica política que permeou a campanha de Luizianne Lins, de governar com os Conselhos Populares.

É relevante verificar que o PT deve sua natureza de massas à influência eleitoral associada à inserção seletiva em organizações na sociedade civil. Ou seja, foi desde o início um partido de quadros que buscavam orientar e liderar sua massa crescente de “simpatizantes”, os meramente filiados e os eleitores (SECCO, 2010). Isto é, no caso de Fortaleza, após a vitória eleitoral 2004, os quadros públicos abandonam os espaços de base e as plenárias. O debate político e as deliberações se restringiam às instâncias de Direção, até mesmo as reuniões das correntes, como era o caso da DS, eram espaços burocratizados que tentavam contornar as críticas dos militantes ao governo municipal.

Nesse contexto, ao assumir o Governo Municipal em 2005, constrói-se um amplo e variado conjunto de alianças partidárias (PSB, PC do B, PMDB, PTN, PHS, PSL, PMN, PRB, PV, PP, PPS, PR, DEM, PRP, PTB, PRTB, PSDB, PT do B)<sup>101</sup>. Em recente entrevista, Wenerck Viana indica que, por um lado, o “desvio ideológico” sempre foi justificado em nome da governabilidade, da indispensável necessidade de uma maioria de sustentação ao governo, por outro lado, o cimento notório dessas coligações deriva do loteamento entre elas de posições no interior da administração pública (CONJUNTURA..., 2012), conseqüentemente para reduzir e evitar os conflitos políticos, à luz dos interesses, entre as classes sociais. A partir desse nexó é possível demonstrar que os diversos partidos políticos são expressões políticas mais ou menos adequadas das referidas classes e frações de classes (MARX, ENGELS; 1978 p.94), que operam em consonância com os interesses do capital. Em Fortaleza, as alianças materializavam-se com agentes políticos tradicionais (empresa de coleta de lixo, empresa de transporte coletivo, empreiteiras) e outros setores da economia, ou seja, com base nestes acontecimentos, evidenciou-se como se realizavam na prática as relações sócio-políticas para garantir a governabilidade. Como descreve João Machado:

Luizianne Lins abandonaria as posições mais à esquerda depois de se eleger prefeita de Fortaleza em outubro de 2004, apesar de sua candidatura ter se imposto como uma posição da esquerda da DS contra a posição da maioria do PT e até contra a posição da maioria da direção nacional da própria DS<sup>102</sup> (MACHADO, 2012).

<sup>101</sup>Fonte: Câmara de Vereadores de Fortaleza/gestões petistas - 2005 a 2008 e de 2009 a 2012.

<sup>102</sup>Luizianne allait abandonner ces positions très à gauche après son élection à la mairie de Fortaleza en octobre 2004, en dépit du fait que sa candidature ait été imposée comme une position de la gauche de la DS contre la

Essa evidente incoerência tem, no entanto, razão se ser.

Tal como se anuncia, o debate é uma análise da *cultura política* supostamente gestada nos governos de Luzianne Lins. O texto vai além, e chega a discutir as trajetórias de duas mulheres militantes forjadas nas lutas populares. No entanto, os rumos políticos destas duas mulheres têm horizontes políticos bem diferenciados. Luizianne Lins é militante da corrente interna do PT – Democracia Socialista. A DS foi o grupo que se tornaria a seção brasileira da IV Internacional, como indica João Machado:

[...] só seria fundada oficialmente, com este nome, no fim de 1979, já no curso do movimento pelo PT, mas seus militantes participaram deste movimento antes mesmo de a organização existir. A DS teve um papel decisivo na organização inicial do PT em dois estados importantes (Minas Gerais e Rio Grande do Sul), e depois ampliaria sua presença nacional. Para dar uma ideia da importância dos estados de Minas Gerais e Rio Grande do Sul, podemos observar que São Paulo, estado mais populoso e mais industrializado do país, sempre foi, de longe, o estado que teve mais peso no PT; em seguida, vinham os três estados, de Minas Gerais (segundo estado mais populoso do país), Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul<sup>103</sup> (MACHADO, 2012).

Entre a intenção e o gesto há um largo espaço<sup>104</sup>. Luzianne Lins, que tem sua trajetória marcada na esquerda petista, pensava governar representando a classe trabalhadora, mas alia-se aos setores mais atrasados na política cidadina. Além das alianças estratégicas, construídas em torno da gestão, um conjunto de práticas políticas que tinham sua raiz em relações clientelistas foi se constituindo, junto a diversos partidos políticos com o fim de garantia da governabilidade. Nesse caso, a burocracia e a governabilidade se impuseram à democracia? A suposição implica em um entendimento sobre o centralismo burocrático como indica Gramsci:

O predomínio do centralismo burocrático no Estado indica que o grupo dirigente está saturado, transformando-se num grupelho estreito que tende a criar seus mesquinhos privilégios, regulamentando ou mesmo sufocando o surgimento de forças contrastantes, mesmo que estas forças sejam homogêneas aos interesses dominantes fundamentais [...] (GRAMSCI, 2000, p.91).

---

majorité du PT, et même contre la position de la majorité de la DS elle-même (traduzido ao português pelo próprio autor).

<sup>103</sup>[...] a été fondée officiellement, sous ce nom, à la fin de l'année 1979, pendant le développement du mouvement en faveur du PT. Mais ses militants ont participé à l'effort pour la fondation du PT avant même que l'organisation ne soit créée. Elle a eu un rôle décisif dans l'organisation du PT dans deux États importants (Minas Gerais et Rio Grande do Sul), et a élargi plus tard sa présence à l'échelle nationale. Pour donner une idée de l'importance des États de Minas Gerais et de Rio Grande do Sul, nous pouvons dire que São Paulo, l'État le plus peuplé et le plus industrialisé du pays, a toujours été, de loin, l'État qui a le plus pesé dans le PT ; ensuite venaient les trois États : Minas Gerais, Rio de Janeiro et Rio Grande do Sul (traduzido ao português pelo próprio autor).

<sup>104</sup>Ver Política Brasileira: embates de projetos hegemônicos (DIAS, 2006, p.196).

Gramsci oferece uma explicação possível. Baseada nas interpretações do autor sardo, e na análise das práticas políticas, na relação entre o Executivo municipal e parlamentares, começa-se a perceber a dimensão política adquirida pelo governo petista, e que não tem contribuído para mudanças nas relações sócio-políticas e culturais em Fortaleza, que apontem para outro modelo do fazer política. Ou seja, um movimento real, impulsionado a partir dos de baixo, revelando a realidade sócio-histórica, e não enrijecido mecanicamente na burocracia. O que mais surpreende na análise do fenômeno social é o processo de *transformismo* de personalidades políticas singulares forjadas na luta, e que aderiram aos interesses das classes dominantes.

Na análise proposta, entendo a *cultura política* como uma articulação entre o econômico e o político. Sendo assim, a trama das relações políticas será demonstrada em uma exposição de como eram utilizados os investimentos públicos na gestão petista. Para fundamentar a análise crítica, oriento-me a partir do modelo de gestão petista de Porto Alegre, em que *todos os investimentos públicos eram direcionados aos espaços do OP*<sup>105</sup>. Entretanto, no governo municipal em Fortaleza parte destes recursos que deveriam ser destinados às demandas da classe trabalhadora, segundo as deliberações do OP, eram divididos entre as emendas de vereadores como garantia de sua clientela.

A tabela 3, que segue abaixo, foi elaborada a partir de documentos e relatórios da Secretaria Municipal de Assistência Social, Fundo Municipal de Assistência Social do governo, objetivando demonstrar um conjunto de emendas parlamentares disputadas e negociadas entre os vereadores da base aliada.

A partir da demonstração na tabela 3, já se começa a perceber a dimensão adquirida no processo de negociação entre o Executivo e o parlamento. Por um lado, os investimentos públicos que deveriam ser destinados às demandas das classes populares são retalhados e negociados com as emendas de vereadores da base aliada, que disputam e negociam entre si os destinos de parte destes investimentos públicos; por outro lado, compromete a construção de novas relações sociopolíticas, isto é, a “governabilidade política” eclipsa a democracia substantiva.

---

<sup>105</sup> Conforme afirmou Raul Pont, ex-prefeito de Porto Alegre – entrevista realizada em POA – 25 de janeiro de 2012.

**Tabela 3:** Emendas Parlamentares<sup>106</sup> destinadas à Câmara de Vereadores em 2012

Programa Ação/produto/localização	Valor (R\$)	Grupo de despesa	MA <sup>107</sup>	UI <sup>108</sup>	FT <sup>109</sup>	Valor (R\$)
Apoio à Associação dos Trabalhadores Vítimas de Assédio Moral - Município EP/LOM	30.000	Outras despesas correntes	50	0	100	30.000
Apoio à Associação Coração de Maria – Município EP/LOM	105.000	Outras despesas correntes	50	0	100	105.000
Apoio à Associação Comunitária do Parque Santa Cecília Município-EP/LOM	50.000	Outras despesas correntes	50	0	100	50.000
Apoio à Associação Beneficente Vida Nova -Município- EP/LOM	105.000	Outras despesas correntes	50	0	100	105.000
Apoio ao Centro Comunitário do Parque Santo Amaro - Município-EP/LOM	40.000	Outras despesas correntes	50	0	100	40.000
Apoio ao Projeto irmã Sol e irmã Lua-Município - EP/LOM	40.000	Outras despesas correntes	50	0	100	40.000
Apoio ao Centro Ecumênico da Pastoral Popular de Fortaleza-Município - EP/LOM	30.000	Outras despesas correntes	50	0	100	30.000
<b>TOTAL</b>						400.000

FONTE: PMF – Relatório da Secretaria Municipal de Assistência Social, Fundo Municipal de Assistência Social.

Assim, mesmo ações que poderiam apontar para outra cultura política, se materializam na prática na reprodução de velhas e tradicionais formas de gerir os negócios públicos. Ao lidar com o particular, ou mesmo com recortes exemplificativos das contradições internas no PT, o estudo não perde de vista a sua relação com a totalidade: o movimento real na cidade. Neste sentido, o problema a ser enfrentado na análise é a possibilidade de uma *nova cultura política* gestada nas gestões petistas.

Entretanto, essas posturas políticas vão sendo desveladas e, por sua vez, são reveladoras das relações construídas ao longo das duas gestões municipais, pois além das relações sócio-políticas exemplificadas anteriormente, observei uma concepção político-instrumental com os movimentos organizados, que seriam utilizados como meios de realização dos objetivos do governo popular. A entrevista com Jaqueline Alves<sup>110</sup> revela como se materializava a relação do governo municipal com o MCP:

Com o início do governo petista existia muita expectativa de que o OP realmente seria um mecanismo de democratização dos recursos públicos e democratização da cidade em si. Acho que tinha muito esta expectativa de que as comunidades poderiam reverter o histórico processo de exclusão territorial, de falta de equipamentos públicos, processos de urbanização. [...] então, as pessoas começaram a participar das assembleias do OP e acho que,

<sup>106</sup>Lei- 9.855/2011 de 22/12/2011. Lei do Orçamento para o exercício financeiro – 2012.

<sup>107</sup>Modalidade de Aplicação - É uma aplicação direta ou não, por exemplo, a 90 é uma aplicação direta, a 20 é uma transferência do governo federal.

<sup>108</sup>Induso (Identificador de Uso) - Aqui indica se há alguma contrapartida

<sup>109</sup>Fonte de Recursos – Indica dizer de onde vêm os recursos, por exemplo, a Fonte 100 são os recursos próprios, a Fonte 181 - Convênios com o Governo Federal.

<sup>110</sup>Militante do Núcleo de bairro do MCP – Praia do Futuro/ Vicente Pizón.

sobretudo as pessoas que faziam parte do movimento que foram para os espaços do OP, a maioria das reivindicações eram em torno de infraestrutura urbana, transportes e moradia, e elas participaram, muitas se elegeram delegados e, de fato, a gente percebia que o MCP realmente se destacava em relação aos outros movimentos e aos outros representantes de outras comunidades de Fortaleza. Então, você via nas falas o quão este movimento popular foi desestruturado nos últimos anos na cidade. Então, você via aquelas lideranças históricas com vínculos políticos, todas elas também nesse processo de discussão do OP. Só que você via claramente como era diferenciada a intervenção do movimento porque partia de uma discussão de base. Você discutia coletivamente no núcleo do movimento e levava uma intervenção já discutida (Jaqueline Alves Soares; entrevista realizada em 05 de maio de 2012).

Nesta fala, percebe-se que o movimento alimentava esperanças quanto à relação entre governo e movimentos sociais. Entretanto, em outra passagem da entrevista Jaqueline Alves:

[...] o OP foi fundamental no início porque a gente começou se articulando em torno de uma pauta de reivindicações imediatas. Então, a gente teve um processo longo no início da formação do movimento de fazer assembleias nos bairros, assembleias regionais, e a assembleia da cidade. E criamos um documento público, que apresentamos inclusive à nova gestão, dessas reivindicações. E depois a gente foi pra dentro do OP levar estas reivindicações tanto que tinham sido construídos nesse momento de 2004 para 2005, mas, que essas pautas foram sendo reformulados dentro do processo de discussão do movimento. É natural que as comunidades iam se organizando, levando suas pautas para o OP. Então, a primeira coisa, a gente tem essa diferença do que era um movimento organizado, e o que era, ou as pessoas desarticuladas que tentavam algum espaço, e das velhas lideranças políticas que tinham relações com os vereadores. A primeira coisa foi que a gente conseguiu eleger muita gente para delegado, mas o que foi mais estranho ainda, que a gente começou a achar esquisito, foi o processo de como é conduzido o delegado para conselheiro. Como você afere a legitimidade de quem é delegado e não participa do Conselho, me parece que o Conselho é o que tinha mais poder de pressão de sugerir o que de fato seria executado, ainda tinha uma peneira do que era deliberado nas assembleias, do que era prioridade e o do que o conselho apresentava para a prefeitura como prioridade. Então, já tinha uma quebra, e aí foi identificado que a gente foi perdendo espaço no conselho, e que muitas pessoas dos conselhos eram velhas lideranças tradicionais, e que existia uma articulação da prefeitura com estas lideranças tradicionais, por conta da base de sustentação política da prefeitura.

A segunda foi a questão que mesmo a gente aprovando uma pauta, uma reivindicação através do OP [...] é a falta realmente de poder decisivo de executar o que era aprovado no OP [...] a ausência da prefeitura de executar essas deliberações que vêm dos Conselhos, então, pautas históricas que a gente tinha, como a urbanização do Palmeiras, até hoje tá no final da segunda gestão e ainda não foi executada [...] a principal crítica que mais se escuta a militância falar é que OP não se consolidou como espaço de poder real das pessoas decidirem as questões mínimas dos recursos públicos; a outra questão foi da ascendência das pessoas da prefeitura de tarem tentando capturar e cooptar a militância nesse processo; a gente viu claramente que houve um movimento inverso: muitas pessoas passaram a defender e a

justificar os limites e as contradições do OP para dentro do movimento, e não fazer este movimento contrário de segurar, de sustentar, de tentar mostrar as contradições desse processo[...] e que a prefeitura fez cooptação direta, chamou para alguns cargos pessoas que foram para dentro da gestão [...] então, militantes históricos que tinham uma qualidade, que era de independência e autonomia, por essa necessidade do emprego, passaram a se vincular a grupos políticos mais conservadores, nem a setores mais críticos que compõem a prefeitura, mas a partidos e organizações de direita [...] E quando percebemos que estávamos neste espaço perdendo nossos militantes nas comunidades, e a não execução das demandas populares, resolvemos romper com o espaço do OP (Jaqueline Alves Soares; entrevista realizada em 05 de maio de 2012).

Na análise, destaco alguns aspectos mais criticados na postura adotada pelo governo municipal na sua relação com os movimentos sociais: primeiramente, uma clara política de privilegiar os setores ligados aos vereadores da base aliada que seguem a linha das relações sócio-políticas e culturais que se estruturam no clientelismo e troca de favores como garantia da governabilidade; a não execução das demandas populares; a fragilidade do movimento popular em Fortaleza, e de sua militância que era cooptada, e, por vezes, burocratizada pelo poder do Estado. Observei ainda que o Estado aumenta sua legitimidade quando atende seletivamente às demandas da classe trabalhadora, ou até mesmo pela incorporação de lideranças locais que passam a incorporar o discurso político e a compartilhar o mesmo projeto do governo.

Assim sendo, a posição crítica do MCP ao governo municipal manifesta-se no tocante à instrumentalização de seus militantes. Isto revela, por sua vez, que o espaço do OP nem apontava as contradições e limites da democracia na sociedade capitalista, nem se constituía como prática “político-pedagógica” em que, por um lado, teria como tarefa apontar na politização dos conflitos sociais, como processo de radicalização da luta de classes, e por outro lado, que apontasse, a partir das contradições dos espaços de participação, para uma *nova cultura política*. Ao contrário, produziam-se e reproduziam as práticas políticas de cooptação e burocratização dos militantes sociais. Assim, em vez de construir um processo de mobilização e enfrentamento social, o processo de participação popular tem contribuído para a desmobilização e despolitização da política.

Por sua vez, aqui se percebe a dimensão que o governo popular segue: seus horizontes e escolhas sócio-políticas. Dentre os marxistas, Gramsci me parece o que mais desenvolveu um estudo sistemático acerca da cultura, cuja articulação se efetivava a partir da realidade social, utilizando o conceito de “bloco histórico”, isto é, unidade entre a natureza e o

espírito (estrutura e superestrutura), unidade dos contrários e dos distintos (GRAMSCI, 2000). Dessa forma, ao refletir o conceito de hegemonia, Gramsci formula também o de bloco histórico, isto é, de um modelo político e cultural abrangente pelo qual as classes dominantes exercem o poder na sociedade, num processo que começa propriamente no terreno das ideologias, ou seja, na esfera em que os homens (classe) tomam consciência da realidade em que vivem. Dessa forma, pode-se perceber a *cultura política* gestada no governo municipal ao basear-se estritamente na manutenção do poder através de alianças que lhe garantam uma governabilidade a qualquer custo, acabando por obscurecer as contradições de classe. Sendo assim, é necessário observar que as teorias utilizadas como referências de suas práticas também possuem um componente cultural, e que dão forma e conteúdo ao discurso político.

O processo do OP em Fortaleza, na maioria das vezes, foi utilizado para cooptação e burocratização dos movimentos sociais, a divisão no seio do próprio movimento com o fim de transformá-lo em “correia de transmissão” do governo municipal. Assim, o processo político engendrado pelo governo petista em Fortaleza se materializou em práticas burocráticas, que se impôs a partir das relações sócio-políticas e culturais de garantia da governabilidade. Os desdobramentos políticos desse processo de participação popular serão demonstrados no próximo capítulo.

### 3. ORÇAMENTO PARTICIPATIVO E LUTAS POLÍTICAS

Para compreender as razões, sentimentos e paixões despertados na militância e nos movimentos populares a partir das eleições municipais ocorridas em Fortaleza no ano de 2004, quando Luizianne Lins do PT foi eleita prefeita, faz-se necessário um esforço consciente para construir uma formulação política que possibilite explicar a *cultura política* que se gestava já a partir daquele momento. O processo de disputas que visava o alcance do governo municipal identificava-se com uma trajetória política de luta popular e de mobilização social através do partido e dos movimentos sociais, gerando expectativa quanto à participação popular no que seria o futuro governo.

A relação entre governo petista e os sujeitos coletivos organizados se pautou na estratégia de participação popular que, neste caso significou a construção de debates públicos tanto das demandas destes sujeitos coletivos como dos planos de governo<sup>111</sup>. Na forma de ciclo anual, o processo do OP contou entre 2005 e 2011 com um total de 146.634 participantes e 1.760 demandas de obras e serviços, decididas pela população (SANTOS, 2012, p.146). Conforme relatório de governo, destas demandas, 80,3% estão concluídas ou em fase de conclusão. Entretanto, são necessários alguns esclarecimentos. A maioria das demandas executadas eram de serviços, enquanto as demandas de investimentos como novas construções: postos de saúde e escolas, aprovados no ano de 2005 para as regiões mais pobres economicamente, na sua maioria, encontram-se em fase de projetos. Além disso, observou-se nos debates públicos do OP que o governo evitou que se expressassem de forma aberta as contradições políticas e sociais, operando como estratégia de participação a construção do consenso, ignorando os conflitos determinados pelos interesses de classes e, por fim, obscurecendo os limites orçamentários impostos pela lógica do Estado capitalista.

Contudo, conflitos abertos e reivindicações de direitos despertavam vivos interesses dos setores das classes populares. Os representantes das comunidades organizavam e realizavam plenárias populares, em que mobilizavam delegados e conselheiros do OP, associações dos bairros, e representantes da Câmara de Vereadores para denunciar e ao mesmo tempo reivindicar a execução de demandas sociais deliberadas no OP em 2005, que não foram executadas, como assevera Lucas:

---

<sup>111</sup>Ao assumir o governo municipal em 2005, nos meses de julho a agosto, aconteceu o ciclo do PPA Participativo envolvendo cerca de sete mil pessoas, onde foram definidas as diretrizes das políticas de governo para os próximos quatro anos. Cartilha da Coordenadoria do OP em 2005.



[...] tem várias demandas desde 2005 da comunidade Santa Filomena, como o posto de saúde, a construção de uma creche da escola Baixada Girão [...] que empancou e não foram construídas.

[...] o campo do Curitiba, a Praça de Santa Filomena e o ginásio poliesportivo, eles tão com uma desculpa que o terreno do campo de futebol é particular, não vai dar para fazer a urbanização, [...] o ginásio poliesportivo atende as demandas dos jovens, mas o governo quer que os jovens se desloquem para o CUCA no São Cristovão [...] os jovens tem que pagar passagens de um real a meia para poder ter acesso ao espaço de lazer [...] São jovens que às vezes não trabalham e o dinheiro dos pais mal dá para pagar a água e a luz [...] Assim, fica complicado o acesso dos jovens ao esporte e lazer [...] Então, a gente queria aqui dentro da comunidade Santa Filomena uma quadra poliesportiva que os jovens pudessem tá buscando seu lazer, uma praça e a urbanização do campo [...] se o campo é de particular, faz 30 anos que ele tá ocupado com atividades esportivas, educativas pela comunidade [...] Por isso, nós estamos aqui numa convocatória para fazer uma plenária popular com uma mesa de debates onde cada pessoa inscrita vai ter direito de falar [...] para reivindicar os seus direitos (Lucas Bezerra – delegado do segmento de juventude, entrevista realizada em 23/09/2012).

Dessa forma, decidi estabelecer a opção teórica de que o ângulo de classe continua central para explicar a sociedade capitalista. Pois a história de toda a sociedade até os nossos dias consiste no desenvolvimento dos antagonismos das classes que se têm revestido de forma diferente nas diferentes épocas (MARX, ENGELS; 1978, p.36).

E, colocando à prova a análise proposta, situa-se como indicativo de negação da historiografia liberal que, ignorando os determinantes dos conflitos de classes, concentra-se na ação dos indivíduos e de pequenos grupos para compreender as transformações sócio-políticas. Dessa forma, entender a *cultura política* gestada nos processos de participação popular é compreender até que ponto os espaços públicos de debate contribuem para organização das classes populares. Qual o potencial do OP como processo de organização dos movimentos sociais, e de mudança da cultura política? Em seu depoimento Jaqueline Alves afirma:

A gente sempre lê, escuta que por mais que o processo seja limitado... mas que o processo de discussão que é um aprendizado... que é um espaço público em que as pessoas compartilham decisões, compartilham poder, e que este processo poderia gerar uma nova cultura política mais ativa de participação política mais direta. Mas, por outro lado, eu vejo certo retrocesso [...] as pessoas acabam trazendo para dentro dos movimentos as justificativas dos limites do Estado, os discursos dominantes, [...] eu não sei se é viável, se é interessante atuar dentro do OP e disputar as consciências ou, se é mais importante pra gente tá nas comunidades e fazer um processo inverso. E foi isso que fomos fazer. Não vamos privilegiar o espaço do OP, vamos fazer manifestação, vamos fazer ocupação, e a gente viu que isso tinha mais resultados [...] Pra gente foi surpreendente porque pautas que nem estavam aprovadas no OP tiveram algumas respostas [...] porque teve mobilização direta, [...] Pessoas que ficaram no OP e outros movimentos,

outras comunidades questionaram porque não era demanda do OP, ou se apresentou em algum momento mais importante ou, se teve uma resposta mais imediata do que as do OP [...] Então, teve esse processo também contraditório, mas que, pra gente, foi um aprendizado também. Aí, inclusive a prefeitura utilizou este discurso para dizer que a gente não era democrático e que a gente queria impor pela força porque não ia para os espaços compartilhados, mas isso foi dentro de uma avaliação que a gente fez de que esse espaço do OP não tinha realmente poder de decisão.

E, assim, em relação à questão do OP, uma coisa que a gente viu também... É que mesmo que seja aprovada determinada pauta como as pautas da urbanização, por exemplo, e que seja executada... Mas a gente viu que mesmo com a democratização desses investimentos públicos, principalmente de infra-estrutura urbana, não muda os determinantes e os condicionantes da lógica capitalista de apropriação da cidade. E isso ficou claro num processo em que uma comunidade que na época eu fazia parte do movimento, que era na Água Fria, mas teve outros casos também que reivindicaram urbanização e essa reivindicação por ser reflexo de um processo de exclusão territorial e de precariedade [...] e foi revertido para beneficiar a especulação imobiliária e extensão capitalista da cidade para um determinado setor e este de expansão do capital imobiliário. Então toda a infra-estrutura urbana foi capitalizada pelos investidores e pelos empreendedores. Então, a gente viu que mesmo que a gente tente democratizar a cidade através da inversão da lógica dos recursos [...] ainda assim não influi nas lógicas determinantes da construção da cidade capitalista (Jaqueline Alves Soares - militante do MCP, entrevista realizada em 05 de maio de 2012).

O depoimento acima remete à concepção de ideologia, que algumas vezes funciona como inibidor do movimento da crítica, como reprodutor e perpetuador das relações sociais dominantes. As ideologias são produtoras e produzidas exatamente pelas relações sociais, pelos antagonismos de classe e são absolutamente indispensáveis à própria existência dessas relações (DIAS, 2006, p.57). Assim, o projeto do MCP desafiava diretamente os discursos dominantes reproduzidos pelo governo, de aceite do real como natural, o que permitia a incorporação dos dominados à órbita dos dominantes, ocultando as relações sociais produzidas e reproduzidas pelo Estado nos espaços do OP, desde sua realização histórico-local em Fortaleza, quanto à tradição marxista de interpretação da cidade capitalista em sua manifestação histórico-mundial.

A procura da relação dialética entre os fatos particulares e a totalidade social foi a orientação geral da abordagem. Apresentei, no capítulo dois, uma tabela de previsão orçamentária que corresponde aos anos de 2005 a 2008 e de 2009 a 2012, em que ficou demonstrado que apenas uma parcela dos investimentos públicos é direcionada às demandas populares. Os caminhos percorridos pela gestão petista demonstraram que a aplicação dos recursos públicos ficaram muito aquém do que era apresentada na retórica de campanha. Os depoimentos da militância do MCP eram críticos, desde o início, quanto à forma como os

espaços institucionais do OP se relacionavam com os trabalhadores. Em uma entrevista, Raphael assevera:

Estou no MCP desde sua refundação em 2004. No período da eleição da Luizianne, ali, daquela passagem do primeiro e do segundo turno da eleição. Desde o início, uma parte da militância tinha muita desconfiança sobre o OP, teve um debate logo no início se a gente deveria ou não participar do OP. Eu era um dos que desconfiava que o OP iria gerar a institucionalização da militância. Nesse debate interno que teve no MCP, o Auto Filho, que era o intelectual que formulou a proposta do MCP, e o principal dirigente do MCP concordou que era necessário realizar um Seminário. Logo no início do ano foi realizado um Seminário no Imphar<sup>112</sup>. Nesse seminário, foi convidado um antigo coordenador do OP de Porto Alegre, e ele deixou claro para gente que o OP foi formulado logo que eles ganharam a Prefeitura de Porto Alegre. Logo em seguida eles perceberam que não iriam conseguir corresponder às demandas dos movimentos de Porto Alegre. Então, eles formularam o OP que era uma maneira de dizer esse Orçamento aqui vocês decidem, mais do que isso nós não podemos mexer, e diminuir a pressão que tinha dos movimentos sobre a prefeitura. Então o OP foi uma forma de garantir a governabilidade por este aspecto, pelo aspecto da relação com os movimentos e de frear um pouco a pressão dos movimentos. Já que eles tinham orçamento, deveriam decidir dentro daquele orçamento, uma fatia do orçamento. A reflexão sobre a participação ou não no OP nos diversos espaços de participação popular sempre teve um debate acirrado no MCP, mas nós sempre participamos até porque estava no programa do movimento. No início nós participamos em peso. Acho que era um dos principais mobilizadores no processo do PPA, e do primeiro OP. Logo em seguida, o MCP vai de uma história de decadência na sua capacidade de mobilização e na sua capacidade de organizar dirigentes permanentes. Tem alguns ciclos de queda. Começa no ápice, que é na eleição da Luizianne, e vai sempre diminuindo seu poder mobilizador e atrativo. Passados dois, três anos, tinha uma nova coordenação que não era a primeira coordenação do MCP. Eram os elementos intermediários da primeira coordenação. Esses elementos são os que restam na coordenação do movimento e eram elementos críticos à prefeitura e ao processo de participação. Criou-se um consenso dentro do movimento, consenso na direção, não nos militantes intermediários que estavam nos bairros, de que não deveríamos mais participar desses espaços. Então, todos os coordenadores do movimento se retiram, os poucos que ainda tinham, e os que tinham, pararam de dar apoio, dar suporte aos que quiseram continuar (Raphael Martins de Martins- militante do MCP, entrevista realizada em 12 de dezembro de 2012).

Na análise do depoimento, percebo que desde o início da gestão petista, setores do MCP tinham clareza que, embora os partidos populares cheguem ao governo, e que se intitulam “dos trabalhadores”, segue havendo uma prática (um discurso) que não altera o projeto de hegemonia ético-político e econômica do Estado capitalista. Logo, constata-se que a chegada ao governo de forças populares não é uma garantia de que as demandas da classe trabalhadora sejam incorporadas a partir da participação nos espaços do OP. Não se trata apenas da boa vontade do governante e dos gestores públicos, pois há determinantes sócio-

<sup>112</sup> Instituto Municipal de Pesquisa, Administração e Recursos Humanos.

políticos que inviabilizam o atendimento dessas demandas, como a pressão de diversos setores econômicos sobre o governo, a própria lógica da governabilidade, a estrutura do orçamento público, entre outros. Assim, com o início do OP, representantes dos movimentos sociais avaliam que se tivessem canalizado forças nas lutas sociais: por trabalho, melhoria de transporte coletivo, ocupações urbanas, teriam evitado o processo de desmobilização e burocratização de sua militância. Inclusive, após ganhar as eleições em Porto Alegre, o OP é formatado para amenizar os conflitos sociais, como é revelado na entrevista com Raphael Martins:

[...] eles perceberam que não iriam conseguir corresponder às demandas dos movimentos de Porto Alegre. Então, eles formularam o OP que era uma maneira de dizer esse orçamento aqui vocês decidem, mais do que isso nós não podemos mexer, e diminuir a pressão que tinha dos movimentos sobre a prefeitura (Raphael Martins de Martins- militante do MCP, entrevista realizada em 12 de dezembro de 2012).

Em outra entrevista realizada com representante do movimento feminista observei no questionamento a falta de diálogo do governo petista com os lutadores sociais. Meiry Coelho assevera:

O processo de construção da campanha de Luizianne em Fortaleza foi bastante debatido com os movimentos sociais. Inclusive com a participação massiva da militância dos movimentos de mulheres no Ceará. Os movimentos sociais investiram esforços na construção das propostas em seu plano, de forma que correspondesse às conjunturas locais. No caso do movimento de mulheres, indicou-se algumas prioridades, como políticas para a saúde da mulher, o combate à violência contra a mulher e a formulação de políticas para o acompanhamento e proteção às vítimas de violência. Vale destacar, também, como positivo, o apoio a projetos para o segmento LGBTs em Fortaleza que permitiu a realização de ações nas áreas da educação, do trabalho e da cultura.

Embora reconheçamos alguns avanços na implementação de políticas, como a criação da Casa Abrigo, do Centro de Referência no combate à violência contra a Mulher, da Secretaria de Assistência Social e da Coordenadoria de Políticas Públicas para as Mulheres, não podemos esquecer a falta de diálogo com os movimentos sociais, seja no acompanhamento ou na avaliação das ações. A gestão pouco avançou no debate sobre a igualdade racial e não fez nenhuma proposição de políticas específicas às mulheres negras. Restringiu-se à criação de coordenadorias sem expressão e orçamentos (Meiry Coelho, militante feminista, e do Inegra/CE, entrevista realizada em 09 de dezembro de 2012).

Aqui se evidencia que, com a campanha petista, abre-se um novo momento na história política em Fortaleza, uma candidatura materializada com apoio de setores da classe trabalhadora. Entretanto, a falta de diálogo da prefeita com os movimentos sociais e a não efetividade na execução de políticas sociais para os setores explorados deslocou os

movimentos que apoiavam a priori a gestão pública. Contudo, é preciso esclarecer que a intervenção do Estado não constitui um suposto mecanismo neutro, daí o desequilíbrio entre a distribuição e execução dos recursos públicos que atendem as classes populares e movimentos sociais. Desta maneira, não houve a disseminação de novos valores sócio-políticos e culturais nos espaços do OP. Outro elemento que se observou na gestão petista foi a inoperância na execução dos recursos públicos destinados às demandas do OP. A crítica direta foi um dos principais elementos para o esvaziamento dos espaços da participação da militância crítica. Como afirma Ivan Bezerra:

Algumas demandas que não foram entregues, como por exemplo: o restaurante popular [...] infelizmente até hoje não foi executada. Inclusive tivemos a participação do governo federal do ponto de vista financeiro e o dinheiro voltou e até hoje não foi executado. Então isso vai desmobilizando e, com isso, não é que a gente perca as esperanças, porque nós reivindicamos, marxistas, leninistas revolucionários não podemos perder as esperanças [...] mas eu preferi abrir mão do espaço do OP para outros companheiros. (Raimundo Ivan Bezerra da Silva – Delegado do OP 2006/2007- Regional II – Entrevista realizada em 02 de março de 2012).

Daí a importância de desenvolver na análise as contradições e conflitos enfrentados no cotidiano das classes trabalhadoras, suas lutas e frustrações com o processo do OP, pois é nos bairros que se materializam os choques dos projetos classistas que buscam impor sua visão e controle sobre os demais, *é o espaço da luta de classes* (DIAS, 2006). Portanto, a crítica apontada pelos movimentos sociais e participantes do OP, que se verifica no decorrer do estudo. Não houve mudanças significativas na relação entre poder público e a classe trabalhadora, ou seja, concretamente a *inversão de prioridades* ficou apenas no campo dos discursos de governo. Este é o retrato dos embates de projetos hegemônicos, não é um debate abstrato, mas determinação objetiva do real, necessidade histórica. Neste sentido, as reivindicações e demandas históricas apontadas pela classe trabalhadora nos espaços do OP e a luta dos movimentos populares é expressão dos embates de projetos políticos de classe. E que esse embate de projetos, seja percebido ou não pelos subalternos, é vivido na imediaticidade como administração e não como política. É um prolongamento normal da Ordem do Capital. E atua no sentido de reproduzir e ampliar as diferenças classistas, de realizar um poder de classe que é superior e externo às classes subalternas (DIAS, 2006).

Neste sentido, observei, a partir dos levantamentos e análise do orçamento público, entrevista com representantes dos movimentos populares, participantes do OP, e representantes de governo, que o processo institucional do governo petista nos deixa algumas pistas para efeitos de conclusão: 1) o orçamento público, em sua maior parte, é comprometido

com a manutenção das despesas correntes; 2) que apenas uma parcela dos investimentos públicos é direcionada às demandas do OP; 3) parte destes investimentos foi destinada às emendas parlamentares como garantia da governabilidade. Dessa forma, ao pensar em projetos de disputas ideológicas que norteiam o campo da luta de classes, é preciso perceber como se estruturam e se movem as dinâmicas impostas pela lógica do capital, e as lutas populares, para que se possa compreender como intervir na política, construir a nova sociabilidade, que tenha como referência *uma nova cultura política*.

### 3.1 Impactos das políticas públicas sobre as minorias exploradas e silenciadas

Ao pensar a política de participação popular em Fortaleza, foi realizado o debate quanto à inclusão, nos espaços do OP, de sujeitos sociais como: crianças e adolescentes, jovens, mulheres, idosos, LGBTs (lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transgêneros), população negra e pessoas com deficiência. A ideia era incentivar e fortalecer a participação desses *segmentos sociais vulneráveis* que historicamente foram excluídos dos espaços de participação política. Dessa forma, no OP, a participação dos *segmentos sociais vulneráveis* era organizada em assembleias preparatórias e deliberativas para cada um dos segmentos. Também era estimulada sua integração nas assembleias territoriais, espaço em que eram eleitos representantes desses *segmentos sociais vulneráveis* e definidas as demandas populares. Deve-se observar a partir do já anunciado aqui que a análise tem como fio condutor compreender as possibilidades, limites e exequibilidade das políticas de Estado<sup>113</sup> na sociedade capitalista. Em muitos momentos ao longo do trabalho já travei a discussão nesse terreno, mas aqui busco analisar os processos de participação com inclusão *dos segmentos sociais vulneráveis*, pois como afirma Marcelo Fragoso dos Santos<sup>114</sup>:

No governo popular de Fortaleza, uma das diretrizes de gestão é não tratar igual os desiguais. Por isso, temos uma forte ênfase na política de direitos humanos, manifesta na criação da Secretaria de Direitos Humanos e também nas Coordenadorias de políticas para as mulheres e para a juventude. No OP não é diferente. Aqui realizamos o OP com sete segmentos sociais: crianças e adolescentes, jovens, mulheres, idosos, LGBTs (lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transgêneros), população negra e pessoas com deficiência (SANTOS; 2012; p. 149).

<sup>113</sup>Embora o mainstream da ciência política utilize políticas públicas, tal conceito está baseado no conceito ideológico de Estado democrático de direito, por isso, prefiro políticas de Estado.

<sup>114</sup>Em 2009, com a criação da Comissão de Participação Popular da Prefeitura Municipal de Fortaleza, passou a ser assessor especial e assumiu a coordenação da Comissão de Participação Popular em setembro de 2011.

A democracia formal convive e pode até fortalecer as desigualdades. Assim, ao afirmar: *é preciso agir e tratar de forma diferente os desiguais para que a justiça seja feita*, o entrevistado implica em seu discurso a necessidade de ações concretas para a realização de um projeto que minimize as desigualdades. O projeto político do PT propõe “em tese” uma justiça cumulativa, na qual não é justo tratar de forma igual os desiguais. No debate sobre justiça social, o governo faz um deslocamento do debate político-econômico, como se fosse possível garantir uma política de justiça social, sem enfrentar os limites do próprio Estado, especialmente os de ordem econômica, como a lógica de determinação de um orçamento público restritivo. Ressalto que o debate da problemática sobre justiça tem como pressuposto o próprio sistema e não a mudança. Além disso, é preciso compreender que tais desigualdades não são alheias à lógica da exploração social dos trabalhadores na sociedade capitalista, antes são expressões de uma ordem que é, em sua totalidade, estruturada num sistema de dominação e exploração. Sendo assim, diante dos limites impostos pela dinâmica do capital, seria possível pensar em políticas de Estado que alterem as relações sociais e tenham impacto na vida destes sujeitos sociais que sofrem exploração e opressões de geração, gênero, raça, livre opção sexual, e deficiências? O economicismo e o determinismo são grandes inibidores da reflexão crítica. Se tudo se explica pelas leis inexoráveis da economia, cometeremos um duplo erro: por um lado, abandonamos toda a análise crítica de Marx e sua formulação teórica (crítica, totalidade, leis tendenciais etc.) em nome de um positivismo e de um empirismo primário e, por outro lado, a história seria vista como puro reflexo. Perdemos, assim, o papel da intervenção, da vontade humana (a ação das classes, suas direções, seus projetos etc.) (DIAS, 2006, p.56). Para responder a esta questão recorreremos ao que afirma Ellen Wood sobre como o capitalismo atua com relação às identidades sociais dos trabalhadores que explora. Ao contrário dos modos anteriores de produção, a exploração não se liga a identidades, desigualdades ou diferenças extra-econômicas políticas ou jurídicas, ou seja, a extração da mais-valia dos trabalhadores assalariados acontece numa relação entre indivíduos formalmente livres (WOOD, 2003, p.229). Sendo assim, a dialética da construção de identidades, de geração, gênero, raça, livre opção sexual, dentre outras, conjuga-se em processos contraditórios, pois, ao transferir para o domínio de bens extra-econômicos, os processos de emancipação sócio-político e cultural deslocam-se do campo econômico, do terreno da luta de classes. No decorrer da análise deste capítulo, retornarei ao debate de forma substanciada.

Durante um Ciclo de Debates do PT realizado em 2012, Luizianne Lins fala das políticas sociais e explica: *durante muito tempo foram praticamente invisíveis para os*

*governos que administram a cidade nos últimos anos ou, quem sabe, nas últimas décadas.* Ressalto aqui que uma das demandas populares executadas durante a gestão petista foi o Hospital da Mulher. Continua Luizianne: “...podemos destacar as mulheres e a juventude que tiveram e têm, no nosso governo, uma atenção especial (2012, p.180). *Temos o Hospital da Mulher*, afirma Luizianne Lins:

[...] quem ainda não viu, precisa ver: nós terminamos a obra e agora vamos equipando. Demorou, mas construir um hospital com quase 27 mil metros quadrados de área construída, são dois quarteirões e meio de área construída e sete quarteirões de área total. Vai ser o maior hospital de referência na saúde e direitos reprodutivos das mulheres (Luizianne Lins – fala proferida durante o Ciclo de Debates do PT, 2011, p. 186-187).

Ressalto que o Hospital da Mulher foi proposto no *Programa de Governo* apresentado em 2004, e referendado em uma Assembléia do OP de segmentos sociais de mulheres<sup>115</sup> como uma demanda histórica do Movimento de Mulheres, ou seja, uma demanda popular. No início de julho de 2012, foi inaugurado o Hospital da Mulher, conforme afirma a Prefeita Luizianne Lins: *em no máximo 30 dias, todas as 16 especialidades estarão funcionando*. Entretanto, muitas polêmicas foram travadas durante os debates eleitorais sobre sua exequibilidade. Também foi uma das peças chave de propaganda na campanha eleitoral petista no ano de 2012.

Em uma entrevista realizada, perguntei a uma representante do movimento feminista, Meiry Coelho, qual a avaliação do movimento sobre o Hospital da Mulher, já que foi uma luta do movimento de mulheres.

O Hospital da Mulher é realmente uma obra estrutural. Em si mesma, é uma obra magnânima, enche aos olhos. Mas se formos verificar como a saúde da mulher está encaminhada, encontraremos equipes inteiras da saúde remanejadas de outras unidades da saúde. Mesmo o Conselho Municipal de Saúde de Fortaleza tendo indicado e exigido que fosse aberto concurso público para a contratação de profissionais especializados, a gestão optou pelo remanejamento. O que caracterizaria o Hospital da Mulher como uma unidade de saúde da mulher seria o atendimento especializado, a organização do espaço para o acompanhamento das mulheres com as suas diferenças culturais, sexuais, religiosas e econômicas respeitadas. Com o fim de 8 anos da Gestão Luizianne Lins, dificilmente o seu sucessor implementará estas medidas. O que temos é mais um hospital no contexto de um SUS precarizado, sem universalidade e equidade (Meiry Coelho, militante feminista – Inegra, entrevista realizada em 09 de dezembro de 2012).

Diante do exposto, e por tratar-se de *uma obra estrutural*, é preciso refletir que tanto a infra-estrutura urbana como as atividades administrativas regulares da prefeitura têm,

---

<sup>115</sup>Fonte: PMF - SEPLA – Coordenadoria do Orçamento Participativo - material de divulgação impresso - Assembleia do OP de segmentos sociais vulneráveis – Mulheres - realizada dia 27 de agosto de 2005 – Centro Comunitário Presidente Médici – Av. Borges de Melo, 910 – Fortaleza/CE.



como necessidade intrínseca, a exigência de gasto com sua manutenção, sob pena de desorganizar a vida social da cidade. Como afirma Pinheiro (2000, p. 149):

“À esta objeção cabe uma resposta empírica e uma teórica. A empírica: face à escassez de recursos, inviabilizaria a manutenção dos serviços padrões adequados. A teórica: tanto a configuração de infra-estrutura, como já demonstramos em outra passagem no estudo, como a do aparelho burocrático, são uma espécie de cristalização das lutas políticas passadas, o que significa que a manutenção, *stricto sensu*, assim como novos investimentos, mantém presente as lutas passadas, assim como induzem ou resultam de novas lutas políticas” (PINHEIRO, 2000, p.149).

Ou seja, a construção do Hospital da Mulher é uma demanda que foi efetivada a partir da luta do movimento de mulheres em assembleias específicas (mulheres) do OP, e a não continuidade dos governos na manutenção do Hospital pode forjar novas lutas sociais.

Dizer que essas lutas contra a discriminação e a inclusão de demandas sociais no processo de participação popular não tiveram efeitos positivos em Fortaleza é no mínimo uma análise incoerente, assim como seria inadequado dizer que elas eliminaram as desigualdades sociais.

Desse modo, nos remete a uma reflexão: por um lado, embora algumas demandas populares de *segmentos sociais vulneráveis* não sejam executadas, o debate da participação se apresenta de forma afirmativa, ou seja, o governo petista enfrenta a discriminação e a segregação existente na sociedade, forçando o conjunto dos sujeitos sociais e o governo envolvido no processo a refletirem e a agir face à exploração e à opressão silenciada na sociedade; por outro lado, a luta de embates hegemônicos entre as ideologias que norteiam os campos da luta permite perceber como se manifestam esses projetos sócio-políticos que retiram do debate os antagonismos de classes, o que fez com que o governo petista atingisse e alcançasse alguns objetivos: aliviar as tensões sociais, fortalecer o liberalismo e fragmentar as lutas dos trabalhadores. Isso indica que construir a nova sociabilidade ou reforçar as lutas sociais: por direito, por reconhecimento, identidades, ou seja, a luta contra as opressões, é indivisível da luta contra a exploração (ARCARY, 2007).

Portanto, os marxistas lutam contra a exploração de classe, mas não ignoram o machismo, o racismo, a homofobia e as xenofobias. Reconhecem a legitimidade da luta contra as opressões produzidas e reproduzidas historicamente na sociedade capitalista. Entretanto, o que se observou durante a análise da *cultura política* nas gestões petistas em Fortaleza é que o poder político, a dominação tradicional e burocrática continuavam a ser exercidos nos espaços institucionais.

### 3.2 Classes e clivagem socioculturais

*Quem tem consciência para ter coragem  
 Quem tem força para saber que existe  
 E no centro da própria engrenagem  
 Inventa a contra-mola que resiste  
 Quem não vacila mesmo derrotado  
 Quem já perdido nunca desespera  
 E envolto em tempestades, decegado  
 Entre os dentes, segura a primavera  
 João Apolinário e João Ricardo*

Para compreender o campo teórico e político do processo organizativo de experiências diversificadas, e a emergência dos movimentos sociais que se articulam e organizam suas lutas em torno do debate das identidades de gênero, raça, geracional, sexualidades, entre outros, é necessário compreender como, ao longo dos anos, esses movimentos foram constituindo sua organização, através da qual foram inseridas várias demandas da luta pelo reconhecimento, do direito a ter direito, novos valores e novas práticas sociais.

No desdobramento da análise que vem se tecendo aqui centrarei o foco nas abordagens dos processos históricos sociais, que têm por base a realidade contraditória do próprio sistema capitalista, gerando desigualdade social, luta por salários e como estes fenômenos se articulam com os pilares teóricos: a) reconhecimento e identidade; b) diferenças e igualdade; c) indivíduo e classe. Contudo, é de fundamental importância uma análise desses fenômenos históricos sociais, seus significados e significantes e como se articulam estas teorias na prática de participação popular. Tal tarefa exige uma postura crítica diante da realidade e, mais do que isso, exige participar ativamente na produção da história do mundo, sem aceitar passivamente o nosso mundo externo. Assim, podemos questionar qual a mediação possível destes processos de participação popular – OP em um governo local (na sociedade capitalista) que sinalizam para *uma nova cultura política*.

Pois os discursos de classes não são complementares, negam-se um ao outro, embora procurem incorporar os outros à sua lógica. Isso implica que o discurso e as práticas de inclusão desses *segmentos sociais vulneráveis* nos espaços institucionais do OP: crianças e adolescentes, jovens, mulheres, idosos, LGBTs (lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transgêneros), população negra e pessoas com deficiência, que se baseiam em um projeto de colaboração de classes são, evidentemente, ordenados pelo discurso capitalista dominante

(DIAS, 2006; p.59). Ou seja, na sua essência, eles negam a contradição classista ao afirmar o horizonte comum: o de cidadão<sup>116</sup>.

No debate das lutas por reconhecimento há aqueles<sup>117</sup> que entendem que essa concepção tem sublinhado que as demandas e os embates dos grupos e coletividades, longe de exprimir reivindicações meramente materiais, são produzidas na verdade, em nome do reconhecimento de suas identidades de grupos, de seus traços, características e heranças culturais (SILVA, 2010). Desse modo, os teóricos das lutas por reconhecimento têm, por causa disso, questionado as bases normativas da sociabilidade e seu padrão de cidadania à medida que sublinham que os padrões culturais e de justiça podem engendrar formas de opressão, desigualdade e sofrimentos, por não reconhecerem as particularidades culturais (SILVA, 2010). Sendo assim, essas lutas, na concepção de seus defensores, possuem uma ênfase no caráter moral, precisamente trazem no bojo da discussão o conceito de justiça. Dentre eles podemos citar Nancy Fraser<sup>118</sup> que em sua teoria busca apontar diferenças e discordâncias às formulações da teoria do reconhecimento baseada no modelo de identidade, especialmente nas elaborações de Honneth. A autora compartilha com Honneth o diagnóstico de que o reconhecimento se transformou numa demanda importante dos movimentos sociais, especialmente após a década de 1960, tornando-se, portanto, um conceito chave para entender os embates políticos de nosso tempo, uma vez que o reconhecimento transformou-se rapidamente na forma predominante dos conflitos (SILVA, 2010).

Fraser concorda que a relação entre redistribuição e reconhecimento não foi, muito menos é, devidamente teorizada, ou ainda, que as demandas de reconhecimento não devem estar subsumidas às reivindicações econômicas. Com isto, abre-se uma polêmica teórica com Honneth. Desse modo, ela propõe um dualismo perspectivo que significa não dissociar redistribuição e reconhecimento<sup>119</sup>.

A partir desse diagnóstico – no qual reconhecimento e redistribuição estão articulados, sendo, porém analiticamente distintos – Fraser sugere que às injustiças de ordem econômica seja aplicado o remédio da reestruturação político-econômica. Por sua vez, as

---

<sup>116</sup>O conceito de cidadão remete a entender as formas pelas quais essa relação é determinada e determina o movimento das classes presentes, isto é, o limite político do liberalismo se materializou na igualdade jurídica, obscurece que a sociedade capitalista é dividida em classes sociais.

<sup>117</sup>Charles Taylor, *multiculturalismo y “la política del reconocimiento”*: ensaio de Charles Taylor. México, Fondo de Cultura Económica, 1993; Axel Honneth, *Luta por reconhecimento: a gramática moral dos conflitos sociais*. São Paulo: Editora 34, 2003.

<sup>118</sup>FRASER, Nancy. Da redistribuição ao reconhecimento? Dilemas da justiça na era pós-socialista. In: Jessé Sousa, *Democracia Hoje: novos desafios para a teoria democrática contemporânea*. Brasília (DF): Editora Universidade de Brasília, 2001.

<sup>119</sup>FRASER, Nancy. Redistribuição ou Reconhecimento? Classes e status na sociedade contemporânea. *Interseções*, Rio de Janeiro, ano 4, número 01, jan/jun 2002.

injustiças de natureza cultural e simbólica devem ser remediadas através de mudanças na esfera cultural-valorativa (SILVA, 2010). Seja como for, tanto para Honneth, quanto para Fraser, a crítica à sociabilidade contemporânea permite desvelar os dilemas da luta social, porém no caso particular de Fraser, apesar da brecha no seu modelo analítico para incorporar os conceitos de trabalho e classe social, a não tematização da produção parece sugerir que os remédios contra injustiças redistributivas resolveriam o limite de acesso ao consumo e a desigualdade de distribuição de renda. Além disso, a não incorporação da produção no modelo analítico parece sugerir ainda que a redistribuição vá se efetivar a partir dos parâmetros existentes, o que debilitaria a teoria de elementos críticos mais agudos contra o sistema capitalista, precisamente porque as relações sociais e de produção permanecem na ordem do capital. Ou seja, tanto Honneth quanto Fraser priorizam em suas teorias a discussão sobre o conceito de justiça, afastando-se, cada um a seu modo, do debate político-econômico (SILVA, 2010).

Dessa forma, qual o lugar das diferenças no interior da luta pela igualdade? Há contradição entre as clivagens sócio-culturais? Ao analisar os diferentes processos históricos sociais em sua obra<sup>120</sup>, Marx utilizava o papel da diferença na “tradição histórica e no costume social” tanto em escala internacional como nacional (mesmo em regiões agrícolas distintas do mesmo país “os salários médios continuavam a ser diferentes, conforme as condições mais ou menos favoráveis em que essas regiões saíram da servidão”) para concluir que no interior dos “limites extremos da taxa máxima de lucro” cabia uma escala imensa de variantes, sendo que “a determinação de seu grau efetivo só fica assente pela incessante luta entre capital e trabalho”. Entretanto, esta luta tomava às vezes as formas de “lutas de guerrilhas” dos trabalhadores contra os “abusos do capital” ou das “flutuações do mercado”, das quais seriam exemplos as lutas salariais e outros conflitos localizados (ALMEIDA, 2007, p.99).

Marx nos indica em sua mensagem política de 1867 que essas “lutas de guerrilhas”, embora insuficientes, não eram incompatíveis com a luta contra o próprio sistema de trabalho, do mesmo modo que a luta contra as opressões, contudo, insuficientes num processo político de emancipação social, não eram incompatíveis com a luta contra a exploração, isto é, a luta contra as opressões é indivisível da luta contra a exploração.

A discussão a respeito das diferenças antecipa o debate sobre igualdade. O marxismo defendeu que a passagem a uma sociedade socialista deveria ser compreendida pelo

---

<sup>120</sup>Em 1848. Manifesto do Partido Comunista com a contribuição de Engels; 1867 “Salários, Preço e Lucro”

critério de distribuição de “*cada um segundo suas capacidades, a cada um segundo suas necessidades*”, construído pela socialização da propriedade. Seu objetivo é a gratuidade da alimentação, da educação, da saúde, dos transportes ou do lazer. A distribuição segundo a satisfação das necessidades exigirá, portanto, ir além do regime do trabalho assalariado (ARCARY, 2007, p.107). Sendo assim, dentro de uma realidade concreta, tratar os desiguais como iguais perpetua as desigualdades, pois, a par de atacar o capitalismo, transforma-se às vezes no eco de suas intenções. Desse modo, o marxismo propôs como modo de distribuição para uma sociedade de transição “*de cada um segundo sua capacidade, a cada um segundo o trabalho realizado*”. Não defendeu salários iguais para trabalhos desiguais. Mas a equidade é ainda uma igualdade formal (ARCARY, 2007). Como nos indica Marx:

Este direito igual continua levando implícita uma limitação burguesa. O direito dos produtores é proporcional ao trabalho que produziram; a igualdade aqui consiste em que se mede pela mesma medida: pelo trabalho. Mas uns indivíduos são superiores física e intelectualmente a outros e produzem no mesmo tempo mais trabalho, ou podem trabalhar mais tempo (...). Este direito igual é um direito desigual para trabalho desigual (...). Para evitar estes inconvenientes, o direito teria que ser não igual, mas desigual (MARX, 1971, p. 31-32).

É preciso registrar que, ao reconhecer que a distribuição seria regulada segundo o trabalho realizado, os marxistas estavam admitindo uma distribuição desigual, transitoriamente, o que é o mesmo que aceitar algum critério de racionamento. Dessa forma, os socialistas reconheceram que a diminuição da desigualdade social impulsionada pelo princípio de distribuição meritocrático – a tirania do esforço ou do talento – não garantiria ainda a *igualdade social*, porque estaríamos diante de *um tratamento igual para os desiguais, perpetuando a desigualdade* (ARCARY, 2007). Evidencia-se que a luta pela igualdade é uma reparação histórica, que no passado se enraizou de tal modo que as condições de vida que a sociedade apresenta parecem normais.

E na medida em que um conceito histórico se explica pelo desvelamento de suas determinações essenciais, há que se buscar no modo de produção e reprodução das relações sociais, no sentido que expressa Marx da existência social dos indivíduos, a situação do jovem, da mulher, do negro dentre outros, na sociedade de classes. Dessa forma, a consciência de classe suplanta a consciência que eventualmente as categorias de geração, sexo, raça possam alcançar de sua situação (SAFFIOTI, 2011).

Ao longo do estudo vem se tecendo na análise a discussão dos processos de participação popular em Fortaleza, o que nos remete a compreender o movimento organizacional e os diversos campos teóricos que se articulam em torno de discussões que

chegam por vezes a paralisar os antagonismos entre as classes presentes na sociedade capitalista. No estudo proposto, o fio condutor da análise resgata o debate da luta de classes, ou seja, entendermos que “A história de toda sociedade até os nossos dias não foi senão a história da luta de classes”. Quer se trate das relações de produção ou do desenvolvimento histórico, a “luta de classes” ocupa o centro do pensamento de Marx<sup>121</sup>.

“Na medida em que milhões de famílias camponesas vivem em condições econômicas que as separam uma das outras, e opõem o seu modo de vida, os seus interesses e sua cultura aos das outras classes da sociedade, estes milhões constituem uma classe. Mas na medida em que existe entre os pequenos camponeses apenas uma ligação local e em que a similitude de seus interesses não cria entre eles comunidade alguma, ligação nacional alguma, nem organização política, nessa exata medida não constituem uma classe” (MARX, 2011).

Contudo, uma interpretação “anti-sociologizante” sobre a teoria das classes em Marx é interpretada por Daniel Bensaid, em que as consequências da circulação e da reprodução global já se acham presentes no valor e no valor excedente, que “pressupõem” a luta de classe e a determinação do trabalho *socialmente necessário*. Indo do abstrato ao concreto, a teoria das classes não teria como, nessa ótica, reduzir-se a um jogo estático de definições e classificações (BENSAID, 1999, p.145).

De modo que Marx e Engels (2009) destacam que na formação das burguesias locais nas cidades foi-se paulatinamente formando a classe burguesa. Entretanto, os processos histórico-sociais se materializavam a partir das relações de produção existentes em cada período, em que condição semelhante, oposição e interesses semelhantes forjaram hábitos e costumes. Este cenário social fornece as condições para que a burguesia se desenvolva e incorpore no seu interior todos os possuidores anteriormente pré-existentes, processo que se desenvolve de forma contraditória, o que não impede a formação de novas divisões no interior da sociedade. Assim, como afirmam Marx e Engels, os indivíduos singulares só se formam como classe quando têm que realizar uma luta em oposição à outra classe. Também os trabalhadores brasileiros são e não são uma classe – o que é o modo de dizer que a classe está, em cada momento histórico, tensionada por fatores que pressionam pela sua construção e, simultaneamente, por outros que, sendo também decorrentes das condições de classe, dificultam sua emergência como sujeito coletivo em ação (COELHO, 2005).

O processo do orçamento participativo de Fortaleza/CE confirma a necessidade de sairmos do imediato, ultrapassando, assim, o mundo das aparências e mergulhando na análise, desvelando as diversas facetas que obscurecem a divisão da sociedade em classes sociais.

---

<sup>121</sup>Ver 18 Brumário de Luís Bonaparte (2011)

Assim, analisar estes processos de participação popular é ir à raiz mais profunda da realidade sócio-histórica em que está inserida, é entender a prática política não de maneira cega. Dessa forma, deve-se fundamentar-se numa teoria social elaborada coletivamente com o máximo de rigor científico. Pois parafraseando Balzac<sup>122</sup> “há autores na qual sua obra o homem ou a mulher se confundem”. Este é um estudo em que a história pessoal e o estudo constituem um processo imbricado. Entretanto, a análise intelectual exige o relativo distanciamento das tarefas imediatas da luta para poder compreender os processos de participação populares visíveis a partir da realidade de Fortaleza/CE e as suas contradições subjacentes. É esta a contribuição do estudo: ajudar a esclarecer o que aparece opaco na realidade prática cotidiana, evidenciar a ilusão universalista do aparato do Estado, que concebe esse aparelho como espaço da realização do interesse geral (“governar para todos”), demonstrando seu caráter classista e a impossibilidade de conciliar os interesses antagônicos.

### 3.3 Orçamento Participativo: uma mediação entre o real e o utópico

*“Todo colapso traz consigo desordem intelectual e moral. É necessário criar homens sóbrios, pacientes, que não se desesperem diante dos piores horrores e não se exaltem em face de qualquer tolice. Pessimismo da razão, otimismo da vontade”  
(Gramsci)*

Foi inspirada em Gramsci “*pessimismo da razão, otimismo da vontade*” que desenvolvi este item, e que também me serviu de estímulo para continuar estudando os processos políticos da esquerda social.

Neste sentido, primeiramente, procurei demonstrar que a história do PT, particularmente em Fortaleza/CE, é marcada por uma reviravolta teórica e programática, uma mudança radical nas dimensões do seu projeto político de participação popular: conceitos, perspectivas de análise, plataforma de governo, práticas políticas. Assim, talvez fosse mais adequado dizer que um novo projeto de participação popular tomou o lugar do anterior, defendido durante os primeiros anos da administração popular de Maria Luiza, cuja linha programática consistia em governar com os Conselhos Populares. Mas os motivos justificam os caminhos a serem trilhados, pois o objetivo central do estudo proposto tem como fio condutor o estudo da *cultura política* consubstanciada nos governos petistas de 2005 a 2008 e de 2009 a 2012, gestões de Luizianne Lins - PT.

---

<sup>122</sup>Honoré de Balzac, *A pele de onagro*; tradução Paulo Neves – Porto Alegre – RS: L&PM, 2008.

Se a importância histórica dos fenômenos justifica o tema em debate, o nosso interesse aqui é apresentar ao leitor um conjunto de reflexões dos processos de OP como bandeira histórica do PT e, no que caracterizava o “*modo petista de governar*”, o que apontasse para uma nova cultura política. Nesse caso, podemos nos questionar: Teria o PT um projeto de transformação social radical que passava pelos espaços de participação? Haveria a possibilidade, teórica e política, de combinação dos espaços institucionais do OP com o processo de organização da classe trabalhadora? Seria o Poder Popular a estratégia de *uma nova cultura política*? Começemos pelo primeiro questionamento.

Segundo Lincoln Secco, o projeto petista que se materializava a partir do “*modo petista de governar*” significava a ética na política, a descentralização administrativa, a democracia participativa através de conselhos setoriais, mas nada parecido com a proposta de conselhos populares dos anos oitenta (SECCO, 2011, p. 162). A partir das considerações apresentadas por Secco, percebem-se os caminhos e descaminhos trilhados pelo projeto político de governança do PT, com o abandono da tese de governar com os Conselhos Populares. Desse modo, procurei compreender as experiências diversificadas das administrações petistas em Fortaleza, no sentido de compreender elementos sócio-políticos, apreendendo em que medida a participação política atingiu certo grau, dentro dos limites impostos pela lógica do capital, que apontasse outra luta política como superação do capital. Nesta perspectiva, o OP como instrumento de transformação não tem contribuído para mudança de comportamento político, opera como processo de cooptação das lideranças comunitárias e burocratização dos movimentos sociais. Assim, o OP vem se materializando apenas dentro dos parâmetros institucionais, e se o processo de participação popular é limitado nos governos municipais, no Estadual foi um pouco mais, e ao chegar ao Governo Federal foi abandonada a tese de participação popular.

Cada um dos questionamentos mencionados exigirá uma análise própria, porque muitos foram os caminhos que levaram o PT ao processo de burocratização, isso deu o mote do transformismo hoje desvelado em sua prática política. O processo de transformação ocorreu *molecularmente*, com as mudanças das bases sociais de apoio do governo petista. Aparentemente, o espaço institucional do OP nos revela o espaço que reúne os trabalhadores que lutam cotidianamente por suas demandas imediatas, entretanto, neste processo de participação, as pessoas não se inseriam de forma organizada, aliás, na própria dinâmica das assembleias do OP não era proporcionado um espaço de auto-organização dos trabalhadores, e o reconhecimento destes indivíduos como pertencentes à classe, ou seja, como nos afirma Marx e Engels, os indivíduos como singularidades só se formam como classe quando têm que



realizar uma luta em oposição à outra classe. Caso contrário, suas relações limitam-se à disputa entre concorrentes. O problema aqui revela como na prática política se materializavam os espaços institucionais do OP em Fortaleza, a participação ficava restrita aos pobres que disputavam entre si demandas para suas comunidades. As classes dominantes disputavam seus interesses a partir das negociações diretamente com a cúpula do governo, ou na Câmara de Vereadores a partir dos projetos de leis, sancionados pelo governo municipal.

A direita saudou a mutação do governo popular como prova de maturidade<sup>123</sup>. O PT chegou à idade da Razão, rendeu-se aos usos e costumes políticos da terra, a credibilidade de quem enfatizava a ética na política já era coisa do passado. O projeto se metamorfoseia em acordos e votações impopulares<sup>124</sup>, distribuição de cargos, conchavos com políticos de “oposição” para se tornarem base aliada do governo (DIAS, 2006).

Desse modo, o projeto de participação popular do PT que se materializava a partir do *modo petista de governar com inversão de prioridades* teria sido um grande engano enquanto projeto intelectual, moral e econômico, no sentido de Gramsci. O espaço institucional de participação em vez de ampliar a democracia, na medida em que a luta política se expressava em demandas populares submetidas ao governo, e de apresentar o espaço da política como lugar de construção de uma sociabilidade livre da opressão e da exploração, ou seja, a disseminação de um conjunto de valores e ideias que apontasse para novo modo de produção e organização social - *uma nova cultura política*- este não passou de um grande engano e manipulação da classe trabalhadora e de produção e reprodução dos valores das classes dominantes.

Enfim, antes de adentrar no último questionamento, é de ordem explicativa destacar o estilo do trabalho realizado. Trata-se de uma análise realizada, ao mesmo tempo, de dentro e de fora do PT. De dentro, na medida em que boa parte da vida fui militante do PT/DS, de fora, na medida em que a pesquisa e a análise do trabalho acadêmico foram realizadas a partir do rigor científico de pesquisa. Neste sentido, devo algumas explicações: primeiro, espero ter conquistado sua paciência com a leitura do estudo proposto, e por que fazê-lo nesta perspectiva, é parte de minhas inquietações, paixões como militante/intelectual, não de intelectualismo expressado nos seguintes termos “*balofa e incolor*” ao qual Gramsci<sup>125</sup> se

<sup>123</sup>Edmundo Fernandes Dias (2006).

<sup>124</sup>Cito como exemplo: As ZEIS (Zonas de Interesse Social) que foram aprovadas no Plano Diretor de Fortaleza no ano de 2006 – cuja propositura foi enviada à câmara de vereadores que, num ato de acordo entre governo e vereadores, rasgou-se em uma votação a demanda popular para garantir os interesses das classes dominantes.

<sup>125</sup>Escritos pré-carcerários (1906-1926) – Socialismo e Cultura – O leitor de Gramsci. Carlos Nelson Coutinho (org.): Rio de Janeiro – Civilização Brasileira, 2011.

refere. Dessa forma, deixar pistas do que seria um projeto utópico é particularmente necessário, a partir das lições do passado, de experiências históricas como as revoluções do século passado.

Desse modo, nesta parte do texto, procuro fazer algumas reflexões a respeito das experiências socialistas, buscando extrair lições que nos ajudem a entender os problemas que a esquerda enfrentou ao longo dos processos históricos e relacionar com a materialidade do estudo. Compreendo que para tratar da questão do *poder popular* é necessário fazer um resgate dos processos sócio-históricos, mesmo que, de forma bastante sintética, das experiências vividas. Articulando com a realidade brasileira e relacionando com as estratégias políticas desenvolvidas pelo PT, bem como analisando qual a perspectiva partidária de *poder popular*. Em seus escritos Gramsci nos indica: *quando se quer escrever a história de um partido, deve-se enfrentar na realidade toda uma série de problemas* (GRAMSCI, 2000, p.87). Desse modo, podemos questionar: teria o PT estratégia de construção do *poder popular* objetivando a construção do socialismo? O socialismo foi um dos temas da 1ª Convenção Nacional<sup>126</sup> do PT, em Brasília. O debate político que girou em torno do tema do Socialismo foi acirrado e polêmico com as correntes de inspiração leninista: “é falso dizer que os trabalhadores, deixados à sua própria sorte, se desviarão do rumo da sociedade justa, livre e igualitária”. Os trabalhadores, maiores explorados da sociedade atual, querem “com todas as forças, uma sociedade que, como diz o nosso programa, terá que ser uma sociedade sem exploradores. Que sociedade é essa senão uma socialista?”<sup>127</sup>

O texto recusa os modelos de socialismo “burocrático” e também rejeita:

“buscar medidas paliativas aos males sociais causados pelo capitalismo ou para gerenciar a crise em que este sistema econômico se encontra [...] O socialismo que nós queremos se definirá por todo o povo, como exigência concreta das lutas populares, como resposta política e econômica global a todas as aspirações concretas que o PT seja capaz de enfrentar [...] O socialismo que nós queremos irá se definindo nas lutas do dia-a-dia, do mesmo modo como estamos construindo o PT. O socialismo que nós queremos terá que ser a emancipação dos trabalhadores. E a libertação dos trabalhadores será obra dos próprios trabalhadores”.<sup>128</sup>

<sup>126</sup>Aconteceu em setembro de 1981 em Brasília-DF. As Convenções Nacionais, previstas na legislação, eram realizadas após os Encontros Nacionais, instâncias deliberativas máximas do PT. Todas as discussões e resoluções políticas e deliberações relevantes, como a eleição de dirigentes, eram realizadas nos encontros e homologadas formalmente pelas Convenções. A prática se reproduzia nos estados e nos municípios. A 1ª Convenção Nacional, palco do célebre discurso de Lula, limitou-se a referendar os documentos constituintes do PT anteriormente aprovados (Manifesto, Programa e Estatuto) e homologar o 1º Diretório Nacional, eleito em agosto no I Encontro Nacional do PT (COELHO, 2005).

<sup>127</sup>*Declaração política*. In: PARTIDO DOS TRABALHADORES. Resoluções de Encontros e Congressos. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1998.

<sup>128</sup>Id. *ibid.*, p.114.

A passagem acima já anuncia a correlação de forças em torno do processo de construção de unidade no interior do PT. Apresentam-se elementos de demarcação política do grupo dirigente com as “tendências de esquerda”, mas também as formulações que garantem a aglutinação de todos em torno do eixo político básico, que se explicita na concepção de socialismo como fim da exploração e como obra dos próprios trabalhadores (COELHO, 2005). Na verdade, apresento a passagem acima para demonstrar, mesmo que de forma sintética, que as disputas internas sempre foram constantes na história do PT, e o processo de *transformismo molecular no sentido de Gramsci* que o PT sofreu ao longo dos anos desde sua fundação. Isto nos convida a olhar o PT na atualidade, até mesmo correntes de esquerda como a DS do Ceará que, dentro do PT, sempre foi caracterizada como de esquerda. Se quisermos observar causas objetivas e subjetivas desse processo de burocratização, perceberemos de forma nítida que as ideias socialistas não correspondem aos fatos políticos que se materializam na prática partidária; assim, podemos afirmar hoje o PT como um partido que não defende os interesses da classe trabalhadora.

Feita a recuperação sumária de momentos históricos que marcaram a construção do PT, aqui interessa recuperar os processos que marcaram as Revoluções Sociais dos séculos passados. Para os astrônomos, desde 1727, a “revolução” é a rotação de um corpo celeste em torno do seu eixo. Mas no terreno histórico, desde 1789, a revolução passou a significar exatamente o contrário: interromper o curso monótono da dominação de classe que gira em torno de si mesma, quebrar o eixo do poder das oligarquias sociais e políticas<sup>129</sup> (LÖWY, 2010, p.5). Entendemos que seria um grande equívoco, apagar da memória histórica da humanidade a existência das várias experiências, desde a Comuna de Paris<sup>130</sup> até as revoluções do século XX. Como nos dizia Löwy (2010, p.5): “*a revolução inverte as hierarquias sociais ou, antes, recoloca no lugar um mundo que se encontra avesso*”.

Por uma questão de coerência, escolhi como ilustração as revoluções “clássicas”, revoluções sociais de inspiração igualitária que visavam distribuir a terra e as riquezas, abolir as classes e entregar o poder aos trabalhadores: a Comuna de Paris, as duas Revoluções Russas (1905 e 1917), as Revoluções Alemã e Húngara de 1919, a Revolução e a Guerra Civil Espanhola (1936-1937), as Revoluções Chinesas e a Revolução Cubana (LÖWY, 2010, p.6). Recuperar processos de construção do socialismo, apesar de todos os problemas que

---

<sup>129</sup>Publicado no caderno de textos “Tópicos Utópicos” – Prefeitura Municipal de Fortaleza em outubro de 2010.

<sup>130</sup>A *Guerra Civil na França, Mensagem do Conselho Geral da Associação Internacional dos Trabalhadores*. Terceiro Capítulo – Volume segundo da edição brasileira das *Obras Escolhidas de Marx e Engels*. São Paulo, 1978.

existiram, é necessário para uma autocrítica radical que recupere a história das lutas pelo socialismo, permitindo o seu ressurgimento com maior criatividade e força. Os temas abordados sobre os processos sócio-históricos constituem-se em desafios para seguir estudando e aprofundando as utopias revolucionárias, extrair das lições do passado, com seus acertos e derrotas, pistas das experiências que nos ajude a compreender o papel e as tarefas da esquerda social no momento atual. No *Manifesto do Partido Comunista*, Marx nos indica:

[...] tirar as lições gerais da história; essas lições nos fazem ver no Estado o órgão de dominação de uma classe e nos levam necessariamente à conclusão de que o proletariado não poderá derrubar a burguesia sem primeiro ter conquistado o poder político, sem primeiro ter assegurado sua própria dominação política e ter se “organizado em classe dominante” e se erigido em Estado – e esse Estado proletário começará a definhir logo em seguida à sua vitória, porque, numa sociedade em que não existam os antagonismos de classes, o Estado é inútil<sup>131</sup> [...]

Por isso, é necessário entender que a dialética da luta socialista nunca se materializou de forma linear, isto é, as vitórias nunca foram definitivas, tampouco as derrotas foram ou serão.

Mas qualquer que tenha sido a forma desses antagonismos, a exploração de uma parte da sociedade por outra é um fato comum a todos os séculos anteriores (MARX, ENGELS, 1978). Portanto, os processos revolucionários do passado se materializaram em condições precárias, tanto no campo das relações objetivas quanto em aspectos subjetivos. Dessa forma, entendo que toda construção teórica revolucionária não se materializa a partir de uma transposição mecânica, ao contrário, opera dois movimentos: por um lado, é necessária uma leitura interpretativa da realidade em que está inserida sobre bases das relações sociais e de produção, e por outro lado, da correlação de forças sociais, com o objetivo de transformá-las radicalmente. Como indicavam os pensadores marxistas.

Como já apresentei em outras passagens do estudo, o “marxismo dialético” apresenta-se como uma teoria para interpretação da realidade concreta, dando-lhe uma aparência real do movimento, desvelando as faces do fenômeno, as formas de desenvolvimento e todas as influências contraditórias nos processos sócio-históricos. Assim, para tirarmos lições das experiências históricas de lutas desenvolvidas pela classe trabalhadora, é necessário aprender com a mesma, de forma dialética. Desse modo, a reflexão é fundamental, se quisermos construir um processo revolucionário de transformação no Brasil. Não se trata de transpor modelos, mas de, à luz das experiências históricas, interpretar

---

<sup>131</sup>Passagem retirada do livro: O ESTADO E A REVOLUÇÃO: *O que ensina o marxismo sobre o Estado e o papel do proletariado na revolução* (LENIN, 2007, pp. 46-47).

a realidade brasileira com nossos próprios olhos. E a partir da interpretação, construir as estratégias e táticas, bem como os instrumentos políticos organizativos adequados à nossa realidade. Isso não significa negar as elaborações teóricas, pelo contrário, devemos aproveitá-las, mas buscar aperfeiçoá-las e interpretá-las de forma permanente a partir das nossas próprias experiências, já que a teoria subsidia a realidade e vice-versa. É claro que um processo de libertação da classe explorada e oprimida só é possível por meio de uma revolução, e da supressão dos aparelhos repressivos governamentais criados pela classe dominante.

Gramsci empresta ao debate um pouco do que seria essa utopia “*pessimismo da razão, otimismo da vontade*”. Baseada nos termos gramscianos, entendo que construir uma *nova cultura política* passa pela construção de um conjunto de novos valores e ideias que se difundem como possibilidade de ampliação dos espaços da democracia, materializando-se e constituindo-se numa *democracia popular*. De acordo com a concepção de que toda construção social é embrionariamente um poder dual que vai se materializando nos espaços de sociabilidade, é necessário compreender a correlação de forças para a transformação social, capaz de constituir o poder popular de forma concreta. Isso não está imune aos confrontos. Em alguns casos aparece a noção de que a construção de poder popular deve estar desprovida de confronto, caminhando por um canal paralelo e asséptico, e que está sempre fora, na margem do sistema, e que não se mancha nunca com o poder do Estado burguês, desconhecendo, dessa forma, os elementos básicos da dialética marxista. Por fim, podemos ter como horizonte experiências organizativas como a Comuna de Paris, as experiências organizativas dos movimentos sociais no Estado espanhol, a exemplo do movimento cidadão que desencadeou uma série de lutas reivindicativas, de formas associativas e expressões culturais nos bairros de toda a cidade, e que são expressões de significativas transformações sociais para mudança da *cultura política*.

#### 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

*Na realidade, é possível prever 'cientificamente' apenas a luta, mas não os momentos concretos dela, que não podem deixar de ser resultados de forças contrastantes em contínuo movimento, sempre irreduzíveis a quantidades fixas, já que nelas a quantidade transforma-se continuamente em qualidade. Na realidade, pode-se 'prever' na medida em que se atua, em que se aplica um esforço voluntário e, desta forma, contribui-se concretamente para criar o resultado 'previsto'. A previsão revela-se, portanto, não como um ato científico de conhecimento, mas como expressão abstrata do esforço que se faz, o modo prático de criar uma vontade coletiva (ANTONIO GRAMSCI, Quaderni del Carcere.)*

Este trabalho nasce da inquietação militante e intelectual de analisar de forma crítica o desenvolvimento do processo de Orçamento Participativo em Fortaleza. A importância sócio-política e cultural do fenômeno estudado justifica a relevância da análise e confirma a necessidade de sairmos do imediato, ultrapassando desse modo o mundo das aparências. É preciso registrar que, a meu ver, tal tarefa exige uma postura crítica diante da realidade e, mais que isso, exige participar ativamente na história sem aceitar passivamente o mundo externo.

Durante o percurso da investigação, procurei demonstrar que o processo de participação popular, no decorrer dos anos, vem se enquadrando a novos formatos de arranjos institucionais. Desse modo, a presente pesquisa buscou examinar o processo do consenso construído sobre a política de participação popular em Fortaleza nas gestões petistas, em particular, na sua relação com os agentes sociais de classe.

Para isso, entretanto, procurei ir além dos fenômenos de amoldamento do projeto petista, das direções majoritárias, e da mudança da base social. Assim, a estratégia de análise foi estudar o OP sem perder a dimensão do movimento real, da lógica do capital em que está inserida de forma particular a cidade de Fortaleza, mas que se articula com uma totalidade sistêmica. Neste sentido, a análise teve como foco a relação institucional do governo municipal com os sujeitos sociais, os espaços da participação como lugar de reivindicação das demandas populares, as relações do governo com a câmara de vereadores, a instrumentalização dos movimentos sociais, o processo de participação diante dos problemas sócio-políticos e culturais, e no limite das próprias contradições fundamentais na sociedade. É nesse sentido que no *Manifesto comunista*, segundo Marx: “a História de toda a sociedade até hoje é a História de luta de classes” (MARX, ENGELS, 1999, p.21).

Sendo assim, a originalidade do fenômeno social aqui estudado reside no fato de que o OP vem se metamorfoseando. Embora anunciados na sociedade como processo de

participação popular e controle social, de fato, sua própria configuração institucional pode ser questionada. Desse modo, objetivando apreender o objeto nas suas diversas manifestações, observei ao longo da análise que o Estado opera na construção do consenso entre os sujeitos sociais, evitando os conflitos sociais e obscurecendo seu caráter de classe.

O que me move não é uma visão pessimista ou fatalista de um universo totalitário, mas a preocupação de entender como esses processos de participação popular, incorporados pelas gestões petistas, vêm construindo um consenso, como vivenciado em Fortaleza, e que aponta para a consolidação como modelo hegemônico.

Nesse sentido, uma primeira aproximação conclusiva a que chego é a de que o fenômeno dos processos de participação analisados aqui se configura tanto no plano político, como no plano teórico, como o lugar da instrumentalização dos trabalhadores, que eram mobilizados não para serem sujeitos da transformação/contestação social, mas sim como espectadores do processo de participação, na medida em que o espaço do OP era o lugar da luta política por demandas populares imediatas dos bairros, e que em sua maioria não eram executadas.

Entre outros, um dos objetivos deste trabalho foi o de desvelar este processo de transfiguração da participação. Propus, portanto, como caminho de análise a conexão entre as relações institucionais do governo e os trabalhadores por meio da mediação da experiência de OP nas gestões petistas de 2005 a 2008 e de 2009 a 2012 em Fortaleza/CE, tendo como hipótese de análise a construção de *uma nova cultura política*. Assim, a abordagem não poderia deixar de ser radical, no sentido que Marx atribuía a este adjetivo, isto é, comprometida em apanhar o problema pela raiz. Uma atitude intelectual desta natureza, evidentemente, não pode fazer concessões. Daí a necessidade da (o) estudiosa (o) de demonstrar como se manifestavam os impasses e contradições impostos pela prática política de participação popular pouco refletida, sair do mundo das aparências para chegar à essência do fenômeno estudado.

Sendo assim, ao examinar as relações sócio-políticas e culturais, chego a algumas conclusões: 1) primeiramente, que o espaço do OP é uma construção que vai se transformando e que vem operando na atualidade para regular a disputa de classe, ou seja, enquanto os trabalhadores explorados disputam entre si por seus direitos sociais e demandas imediatas, a classe dominante tem seus interesses garantidos no interior do Estado; 2) que o principal mecanismo do setor político administrativo para gerenciar os conflitos sociais foi manter o controle e o apassivamento da classe trabalhadora; 3) que a dinâmica do processo participativo se efetivava a partir dos limites impostos pela ordem do capital. Isso nos leva a

perceber que a naturalização de tal ordem institucional, em que o cotidiano das relações das organizações e dos indivíduos com o Estado passa a se desenrolar na mediação das gestões participativas, estabelece o risco de que se forje um cenário em que a participação se imponha como única forma destas relações, aprisionando mesmo os setores mais combativos no terreno do que se poderia chamar de “conflito administrado” (BEZERRA, 2010). É assim que se organizam os ciclos participativos do OP nas gestões petistas, que marcam uma bifurcação entre dois projetos inconciliáveis, ou seja, enquanto um se estrutura na construção de mecanismos de participação popular na *inversão de prioridades*, o outro era realizado a partir das negociações do governo com os representantes do parlamento. Isso não significa que não tenha consistência em um universo programático, que se tornam por isso mesmo, um árduo caminho de uma visão consagrada de administração popular, constituídas em relações políticas que se estruturavam no clientelismo, que não apontaram para mudança da *cultura política*.

As necessárias adaptações do conhecimento à ação política, inclusive, dependem de se ter um horizonte radicalmente crítico sobre as gestões petistas. Também aqui, encontrar as mediações necessárias à atuação concreta, afinar o diálogo com os delegados, conselheiros do OP e representantes dos movimentos sociais, que participaram do processo de participação popular, não pode ser feito com justeza se os sujeitos sociais da batalha de classe não forem capazes de entender os fenômenos com que se defrontam na totalidade das determinações que os constituem.

Para o resultado final do estudo, trabalhei o campo teórico e utilizei dados da pesquisa empírica, das observações *in locu* nas assembleias do OP, seminários e documentos de governo, a partir de uma análise crítica, para encontrar as justas mediações e seus apontamentos, uma análise crítica que possa contribuir com os trabalhadores e movimentos sociais, a partir de suas organizações e, na sua própria experiência, superar as falsas expectativas nos processos de Orçamentos Participativos encenadas hoje por administrações de variados matizes políticas.

Eis porque seria impossível deixar de dedicar este trabalho àquelas e aqueles que lutam nos bairros de Fortaleza, homens e mulheres que, atuando, se defrontam com estas expectativas e ilusões, que não podem ser simplesmente denunciadas, mas que demandam uma abordagem política. Estabelecer este tipo de diálogo, como nos indicou Gramsci, “*portanto, não como um ato científico de conhecimento, mas como expressão abstrata do esforço que se faz, o modo prático de criar uma vontade coletiva*”.



## REFERÊNCIAS

- ABU-EL-HAY, Jawdat. Classe, poder e administração pública no Ceará. In: PARENTE Josênio; ARRUDA, José Maria. (Org.). *A era Jereissati: modernidade e mito*. Fortaleza: Demócrito Rocha, 2002.
- ALMEIDA, Mauro Willian Barbosa de. Lutas sociais, desigualdade social e discriminação racial. *Crítica Marxista*, Rio de Janeiro, n. 23 p. 98-101, 2007.
- ARCARY, Valério. Por quê as cotas são uma proposta mais igualitarista que a equidade meritocrática? *Crítica Marxista*, Rio de Janeiro, n. 23, p.106-109, 2007.
- AVRITZER, Leonardo; WAMPLER, Brian. Públicos participativos: sociedade civil e novas instituições no Brasil democrático. In: COELHO, Vera S. P.; NOBRE, Marcos. (Org.). *Participação e deliberação*. São Paulo: Ed. 34, p. 210-235, 2004.
- BALZAC, Honoré de. *A Pele de Onagro*. Porto Alegre: L&PM Editores, 2008.
- BARREIRA, Irllys Alencar Firmo. *O reverso das vitrines: conflitos urbanos e cultura política em construção*. Rio de Janeiro: Rio Fundo, 1992.
- \_\_\_\_\_. *Chuvas de papéis: ritos e símbolos de campanhas eleitorais no Brasil*. Rio de Janeiro: Relume Dumará; Núcleo de Antropologia da Política, 1998.
- \_\_\_\_\_. *Sob o signo da contramão: a esquerda e o feminino na experiência de administração municipal*. Fortaleza: UFC/ NEPS, 1992.
- \_\_\_\_\_. *Imagens ritualizadas: (apresentação de mulheres em cenários políticos e eleitorais) – In: BARREIRA, Irllys (Org.). Estratégia e valores em delicado equilíbrio: percurso de uma candidatura*. Fortaleza: Universidade Federal do Ceará/ Funcap/CNPq-Pronex; Campinas, SP: Pontes Editores, 2008, p.125-158.
- \_\_\_\_\_; CARLEIAL, A. N. A gestão popular na experiência de poder municipal. In: BARREIRA, Irllys Alencar Firmo; BRAGA, Elza Franco. (Org.). *A política da escassez: lutas urbanas e programas sociais governamentais*. Fortaleza: Fundação Demócrito Rocha, 1991, p. 111-125.
- BENSAID, Daniel. *Marx, o intempestivo: grandezas e misérias de uma aventura crítica (séculos XIX e XX)*; tradução de Luiz Cavalcanti de Menezes Guerra. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.
- BEZERRA, José Eudes Baima. *Princípios da subjetividade, corporativismo e educação: para a crítica da gestão participativa*. 2010.384f. Tese (Doutorado em Educação) Universidade Federal do Ceará, Fortaleza (CE), 2010.
- BORGES NETO, J. M. “Balanço: construindo o PT”. *Em Tempo*, julho de 1992, pp. 10-12.
- BRUCE, Karin Brandão. *Entre os limites da cultura política e o fortalecimento da sociedade civil: o processo do orçamento participativo no município de Cariacica*. 2007. 231 f. Dissertação (Mestrado em Política Social) – Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2007.

CAMARÃO, Virna do Carmo. *O Orçamento Participativo de Fortaleza: É Possível uma Pedagogia da Participação Popular?* 2011. 125 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Universidade Federal do Ceará, Fortaleza (CE), 2011.

CARVALHO, José Murilo de. Mandonismo, Coronelismo, Clientelismo: uma discussão conceitual. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 40, n. 2, 1997. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52581997000200003&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581997000200003&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 20 fev. 2012.

CARVALHO, Rejane Maria Vasconcelos Accioly. Em campanha política e representações morais: o embate Luizianne-Moroni na campanha para prefeitura de Fortaleza em 2004. In: CARVALHO, Rejane Maria Vasconcelos Accioly; LEMENHE, Maria Auxiliadora. (Org.). *Política, cultura e processos eleitorais*. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2006. v. 1, p. 117-148.

CASTELLS, Manuel. *Cidade, democracia e socialismo*. Tradução de Gloria Rodriguez. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980. (Coleção Pensamento Crítico, v, 38).

COELHO, Eurelino. *Uma esquerda para além do capital: crise do marxismo e mudanças nos projetos políticos dos grupos dirigentes do PT (1979-1998)*. 2005. 549 f. Tese (Doutorado em Historia), Universidade Federal Fluminense, Niterói (RJ), 2005.

COSTA JÚNIOR, Pedro Wilson Oliveira da. *O Estreito fio da Navalha: participação e transformismo na relação dos Movimentos dos Conselhos Populares (MCP) com a gestão Luizianne Lins em Fortaleza (2005 a 2009)*. 2010. 145 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) - Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2010.

CUNHA, Lea; LIMA, Mayrá. Luizianne Lins: os problemas que desafiam a prefeita. *Revista Fale*, Fortaleza, ano II, n. 28, p. 12, nov. 2004.

DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto J. PANFICHI, Aldo (Org.). *A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra; Campinas: Unicamp, 2006, p. 195-216.

DIAS, Edmundo Fernandes. *Política brasileira: embate de projetos hegemônicos*. São Paulo: Instituto José Luís e Rosa Sundermann, 2006.

ENGELS, Friedrich. *A situação da classe trabalhadora em Inglaterra*. Tradução: B. A. Schumann. São Paulo: Boitempo, 2008.

FRASER, Nancy. Da redistribuição ao reconhecimento? Dilemas da justiça na era pós-socialista. In: SOUZA, Jessé (org.). *Democracia hoje: novos desafios para a teoria democrática contemporânea*. Brasília: Editora UnB, 2001, p. 246-282.

FRASER, Nancy. Redistribuição ou reconhecimento? Classe e status na sociedade contemporânea. *Interseções*, Rio de Janeiro, ano 4, nº. 01, jan./jun. 2002.

GRAMSCI, Antonio. *Cadernos do cárcere*. Organização e tradução Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000. v. 3.

\_\_\_\_\_. *Cadernos do Cárcere*. Organização e tradução Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004. v. 4.

\_\_\_\_\_. *O leitor de Gramsci: escritos escolhidos (1916-1935)*. Organização e tradução Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.

HARVEY, David. *Espaços de esperança*. São Paulo: Loyola, 2004.

\_\_\_\_\_. *A produção capitalista do Espaço*. São Paulo: Annablume, 2005.

\_\_\_\_\_. *O Enigma do capital: e as crises do capitalismo*. Tradução de João Alexandre Peschanski. São Paulo: Boitempo, 2011.

HONNETH, Axel. *Luta por reconhecimento: a gramática moral dos conflitos sociais*. São Paulo: Editora 34, 2003. 291 p.

IANNI, O. *A formação do Estado populista na América Latina*. 2 ed. São Paulo: Ática, 1989.

IASI, Mauro Luis. *As metamorfoses da consciência de classe ( o PT entre a negação e o consentimento)*. São Paulo: Expressão Popular, 2006.

LEFEBVRE, Henri. *O direito à cidade*. 5. ed. Trad. Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, [1968a], 2008a.

\_\_\_\_\_. *A vida cotidiana no mundo moderno*. Trad. Alcides João de Barros. São Paulo: Ática, [1968b], 1991.

\_\_\_\_\_. *A revolução urbana*. Trad. Sérgio Martins. Belo Horizonte: Ed. UFMG, [1970], 2008b.

\_\_\_\_\_. *O fim da história*. Trad. Antônio Reis. Lisboa: Publicações Dom Quixote, 1971.

\_\_\_\_\_. *Estrutura social: a reprodução das relações sociais*. Extraído de LEFEBVRE, Henri. *A re-produção das relações de produção* [1973, 1ª parte de *La survie du capitalisme*]. Trad. Antônio Ribeiro e M. Amaral. Porto: Publicações Escorpião, 1973. In: FORACCHI, Marialice Mencarini; MARTINS, José de Souza (Org.). *Sociologia e Sociedade: leituras de introdução à sociologia*. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos Editora S.A., 1977.

\_\_\_\_\_. *A cidade do capital*. Trad. Maria Helena Rauta Ramos e Marilena Jamur. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

\_\_\_\_\_. *Espaço e política*. Trad. Margarida Maria de Andrade e Sérgio Martins. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2008c.

LENIN, Vladimir Ilitch. *Sobre a Dualidade de Poderes*. In: \_\_\_\_\_. *Obras Escolhidas*. São Paulo: Alfa-Ômega, 1980. v. 2.

\_\_\_\_\_. *O Estado e a Revolução: o que ensina o marxismo sobre o Estado e o papel do proletário na revolução*. Tradução revista por Aristides Lobo. São Paulo: Expressão Popular, 2007.

LÖWY, Michael. *Revoluções*. In: PREFEITURA DE FORTALEZA. *Tópicos e Utópicos: Cadernos de Texto*, out. 2010, p. 5-11.

LUKÁCS, Geörgy. *Socialismo e Democratização: escritos políticos 1956-1971*. Organização, introdução e tradução Carlos Nelson Coutinho e José Paulo Netto- Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 2008.

MACHADO, João. L'expérience de construction de la DS et du PT. *Inprecor*, Paris, 2012. Disponível em: <<http://www.inprecor.fr/article-inprecor?id=1328>>. Acesso em: 08 nov. 2012.

MANDEL, Ernest. *Leituras Socialista*. Fortaleza: Expressão Gráfica, 2003.

MARICATO, Ermínia. *Habitação e cidade*. São Paulo: Atual, 1997. (Espaço & Debate).

\_\_\_\_\_. *Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana*. 3.ed. Petrópolis: Vozes, 2008.

MARX, Karl. *Sobre A questão Judaica*. São Paulo: Boitempo, 2010.

\_\_\_\_\_. *Contribuição à Crítica da economia Política*. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

\_\_\_\_\_. A guerra civil na França. In: MARX, K. e F. Engels. *Obras Escolhidas*, São Paulo: Alfa-Ômega, s/d, v. 2., p. 39-103.

\_\_\_\_\_. *O 18 brumário de Luis Bonaparte*. São Paulo: Boitempo, 2011.

\_\_\_\_\_; ENGELS, Friedrich. Textos. São Paulo: Alfa - Omega, Ltda, 1978. v. 3.

\_\_\_\_\_; ENGELS, Friedrich. *A Ideologia Alemã*: tradução de Álvaro Pina. São Paulo: Expressão Popular, 2009.

\_\_\_\_\_; ENGELS, Friedrich. *Manifesto do Partido Comunista*. In: \_\_\_\_\_. *Obras Escolhidas*: São Paulo: Alfa – Omega, 1999.

NETTO, José Paulo. *Capitalismo Monopolista e Serviço Social*. São Paulo: Cortez, 1992.

OLIVEIRA, Francisco de. *Crítica da razão dualista/o ornitórrinco*. São Paulo: Boitempo, 2003.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. *Resoluções de Encontros e Congressos*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1998.

PEDROSA, Mario. *Sobre o PT*. São Paulo, CHED, 1980.

PINHEIRO, Jair. *Burocracia e Poder Local: o Caso da Gestão Petista em São Paulo*. São Paulo: Marco Markovitch, 1998.

\_\_\_\_\_. *Ação Política, Ideologias e Interesses: O município de São Paulo – 1989/1996*. 2000. 316 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais)- Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo: 2000.

PREFEITURA DE FORTALEZA. Programa de Governo – Por Amor a Fortaleza construir uma cidade bela, justa e democrática. Coordenadoria de Comunicação Social da Prefeitura Municipal de Fortaleza. Editora Expressão Gráfica: Fortaleza, 2006.

PONT, Raul. *Democracia, igualdade e qualidade de vida: a experiência de Porto Alegre*. Porto Alegre: Veras, 2003.

PONTE JUNIOR, Osmar de Sá. *Dualidade de Poderes: um mal-estar na cultura política da esquerda*. 1994. 235. Dissertação (Mestrado em Sociologia) - Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 1994.

QUIVY, Raymond; CAMPENHOUDT, Luc Van. *Manual de Investigação em Ciências Sociais*. Tradução de João Minhoto Marques e Maria Amália Mendes. Portugal: Gradiva Publicação Ltda, 1992.

RENNÓ, Lúcio. Teoria da Cultura Política: Vícios e Virtudes. *Revista Anpocs*. Rio de Janeiro, v. 45, n. 45, p. 71-92, primeiro semestre. 1989.

SAFFIOTI, Heleieth. A questão da mulher na perspectiva socialista. *Lutas Sociais*, São Paulo, n. 27, p.82-100, 2011.

SANTOS, Marcelo Fragoso dos. A experiência de participação popular e políticas sociais. In: CARTAXO, Joaquim; ÂNGELO, Raimundo Nonato Lima. (Org.). *Fortaleza e o Governo Popular: Ciclos de debates*. Fortaleza: Dedo de Moças Editora e Comunicação Ltda, 2012.

SECCO, Lincoln. *História do PT*. São Paulo: Ateliê Editorial, 2011.

SEMERARO, Giovanni. *Gramsci e a Sociedade Civil: cultura e educação para a democracia*. 2 ed. Petrópolis: Vozes, 1999.

\_\_\_\_\_. *Libertação e Hegemonia: Realizar a América Latina pelos movimentos populares*. Aparecida: Idéias e Letras, 2009.

SILVA, Jair Batista da. Marxismo e reconhecimento. *Crítica Marxista*, Rio de Janeiro, n. 31 p.139-153, 2010.

SILVA; Victor Hugo de Oliveira. Distribuição espacial da renda pessoal em Fortaleza. In: MENEZES, Adriano Sarquis Bezerra de; MEDEIROS Cleyber Nascimento de. Perfil socioeconômico de Fortaleza. Fortaleza: IPECE, 2012. v.1, p.

TAYLOR, Charles. La política del reconocimiento. In: TAYLOR, Charles. *El multiculturalismo y la política del reconocimiento*. México: Fondo de Cultura Económica, 1993. p. 43-107.

TEIXEIRA, Ana C., ALBUQUERQUE, Maria do Carmo. Orçamentos participativos: projetos políticos, partilha do poder e alcance democrático. In: DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto J. PANFICHI, Aldo (Org.). *A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra; Campinas: Unicamp, 2006. p. 179-227.

THOMPSON, E. P. *A Formação da classe operária inglesa*. Tradução de Renato Bussatto Neto e Claudia Rocha de Almeida. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

TROTSKY, Leon. *A revolução permanente*. 2 ed. São Paulo: Kairós, 1985.

WOOD, Ellen Meiksins. *Democracia Contra o Capitalismo – a renovação do materialismo histórico*. Tradução Paulo Cezar Castanheira São Paulo: Boitempo, 2003.

## SÍTIOS ELETRÔNICOS

CONJUNTURA da Semana. O Mensalão e a Esquerda: uma leitura crítica a partir da esquerda. *Instituto Humanitas Unisinos*, São Leopoldo, 23 out. 2012. Disponível em: <<http://www.ihu.unisinos.br/noticias/514761-conjuntura-da-semana>>. Acesso em: 10 nov. 2012.

<<http://www.ebc.com.br/noticias/eleicoes-2012/2012/10/saiba-o-numero-de-prefeitos-eleitospor-partido>>. Acesso em 31 jan. 2011.

<[http://www.opovo.com.br/app/opovo/fortaleza/2011/01/31\\_noticiafortalezajornal,2\\_096194/fortaleza-se-torna-capital-mais-densa-do-pais](http://www.opovo.com.br/app/opovo/fortaleza/2011/01/31_noticiafortalezajornal,2_096194/fortaleza-se-torna-capital-mais-densa-do-pais)>. Acesso em: 31 jan. 2011.

<<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/painel/painel.Php,codmun=230440/>>. Acesso em: 29 fev. 2012.

<<http://www.opovo.com.br> /23/03/2008, blog do Eliomar de Lima, categoria Política. Acesso em: 19 de Fev. de 2013

## **ANEXOS**

**ANEXO A - ROTEIRO DE ENTREVISTA COM OS COORDENADORES  
POLÍTICOS DA CAMPANHA DE LUIZIANNE LINS PT – 2004.**

1. Internamente à corrente “DS”, como se construiu, na diferença, a tese de candidatura própria do PT à prefeitura de Fortaleza e as articulações internas ao PT, como se construíram as alianças entre as correntes?
2. Após a vitória interna ao PT municipal, como se desdobram os acontecimentos com vistas à composição da chapa com o PSB?
3. Face ao agudo embate com os principais dirigentes estaduais e nacionais, qual a estratégia desenhada para que a candidatura adquirisse densidade popular e de massa?
4. Em que medida o crescimento público da campanha com o apoio popular reflete na coordenação de campanha?
5. Quais as diferenças qualitativas observadas no perfil da candidatura do primeiro turno para o segundo turno? Dito de outra forma, a tese da “governabilidade” aponta como determinante em direção ao segundo turno?
6. Após a vitória eleitoral, parece que se realiza uma operação política em níveis distintos e simultâneos, a saber: a) relação com a tendência DS; b) formação do Secretariado (relação com a base aliada); c) relação com o Legislativo (câmara de vereadores)?
7. Na esfera mais ampliada da política, como se constrói a relação com os agentes políticos tradicionais (empreiteiras, lixo, transporte e outros setores da economia)?
8. Neste desenho multifacetado, como você avalia o lugar da participação popular como projeto de governo?
9. O processo de participação popular (OP) como política pública vinculada à Secretaria de Planejamento, que a priori foi formada, reunia força programática na Gestão?
10. Como foi pensada política e socialmente a composição da coordenação do OP?
11. Quais os limites do OP em face da diversa cultura política do Secretariado?
12. No curso da gestão, observa-se que a maioria das demandas originais do OP não foi efetivada e que vem gerando esvaziamento das assembleias do OP. Como isso incide sobre a face popular do governo?
13. E o esvaziamento do OP, vendo os números de participantes em 2005, percebe-se um decréscimo a cada ano. Falo de cultura política, de mudança de comportamento, a partir do OP; como você avalia?
14. Você acha que o OP tem potencial para mudança de comportamento político, da cultura política?



**ANEXO B - ROTEIRO DE ENTREVISTAS COM DIRIGENTES NACIONAIS E  
MILITANTES DO PT**

- 1) Como foi pensado, em nível de governo municipal, o processo de participação em Porto Alegre?
- 2) No processo anterior à campanha do PT para a prefeitura de Porto Alegre, houve a construção de espaços de participação popular nos bairros? Existiam movimentos populares organizados no Estado? Quais?
- 3) Depois de eleito prefeito, como se constituíram as relações na esfera mais ampliada da política com os agentes políticos tradicionais (lixo, transportes, empreiteiras e outros setores da economia)?
- 4) Como você avalia o processo de participação popular que tem início no Projeto PT (com assembleias nos bairros) e os que vêm se desdobrando na atualidade com a utilização dos mecanismos virtuais?
- 5) Você considera que o Orçamento Participativo tem potencial para mudança de comportamento político, no sentido de romper com o clientelismo e outras formas da política tradicional?
- 6) O projeto de participação popular tinha no seu programa o objetivo de ganhar as eleições municipais e estaduais e chegar ao governo federal, ou era um projeto que avançava nas consciências e apontava rumo ao socialismo? E, caso aponte para o socialismo, como se explica?

**ANEXO C - ROTEIRO DE ENTREVISTAS REALIZADAS COM SECRETÁRIOS  
MUNICIPAIS E COORDENADORES DO OP EM FORTALEZA/CE**

1. Como foi pensada política e socialmente a composição da equipe do OP?
2. Em que medida as elaborações da própria prefeita pensam a organização do OP?
3. Quais os limites do OP em face da diversa cultura política do Secretariado? Neste desenho multifacetado, como você avalia o lugar da participação popular como projeto de governo?
4. Como foi pensada a organização do OP na cidade de Fortaleza, que estrutura foi utilizada, formato e mobilização?
5. Como eram realizadas as negociações entre os (sujeitos sociais) conselheiros do OP e os representantes do governo?
6. Diante dos impasses e conflitos entre os conselheiros do OP, como se dava a mediação política entre os representantes de governo e os representantes da comunidade? Por exemplo, disputa de demandas entre comunidades? Quais os critérios utilizados?
7. No curso da gestão, observa-se que a maior parte das demandas originárias do OP não se efetiva, o que vem gerando um esvaziamento real da participação. Como este esvaziamento incide sobre a face popular do governo?
8. Houve uma mudança no formato original do OP, a partir da nova coordenadoria? Como você avalia estas mudanças estruturais e de formulação no OP?
9. Há uma série de protestos por parte dos delegados/as conselheiros/as do OP, população em geral, pela execução das demandas aprovadas e deliberadas no processo de participação popular. Como você avalia?
  - a) O OP contribui para elevação das consciências?
  - b) O poder legislativo (vereadores) tem influencia na execução das obras do OP?
  - c) Você avalia que o OP tem potencial para mudança de comportamento político nos componentes da burocracia do Estado e dos participantes do processo?
10. Como você avalia a posição da prefeitura (Prefeita Luizianne Lins) com relação aos processos e à causa do OP?

## **ANEXO D - ROTEIRO DE ENTREVISTA PARA DELEGADOS E CONLHEIROS DO OP**

1. O que levou você a participar do Orçamento Participativo?
2. Você é uma liderança na comunidade? Desde que ano?
3. Como você avalia o processo de participação popular em Fortaleza? Em termos de *inversão de prioridade*, foram construídas grandes obras nas comunidades, ou a maioria foi demanda de serviços?
4. As demandas populares do OP votadas, debatidas no COP, e incorporadas pela Prefeitura, foram executadas?
5. Você avalia que o processo de participação popular tem contribuído para a organização da comunidade? Então, você acha que a participação no OP vem diminuindo?
6. Com a não execução das demandas populares, quais os mecanismos que vocês utilizam como pressão popular? Vocês estão aqui reunidos para cobrar as demandas não executadas?
7. O espaço do OP como um espaço em que você possa se promover politicamente de forma individual, ou você se organiza no coletivo para reivindicação das demandas da comunidade?
8. Você foi candidato a vereador na última eleição? Em caso de (SIM), a pergunta 9 é realizada.
9. A sua candidatura foi despertada a partir da participação no OP? Em caso de (SIM) - Qual partido?
10. Você avalia que o OP tem mudado o comportamento político das lideranças comunitárias? Digo: uma cultura política que rompa com a lógica da relação dos vereadores de executarem demandas em troca de apoios nas eleições?

## **ANEXO E - ROTEIRO PARA ENTREVISTAS COM REPRESENTANTES DOS MOVIMENTOS SOCIAIS**

1. É verdade que o MCP nasce em meio à campanha do PT? Como o movimento avalia a participação da militância do MCP nos espaços do OP? Tem uma participação efetiva até os dias atuais?
2. Como o movimento avalia os processos de participação popular que se materializam a partir do OP da Prefeitura do PT?
3. Os espaços do OP têm um potencial organizador das classes sociais?
4. O OP tem potencial para elevar o nível de consciência da população que aponte no sentido de uma nova cultura política?
5. No curso da gestão, observa-se que a maior parte das demandas originárias do OP não se efetiva, o que vem gerando um esvaziamento nas assembleias do OP. Qual sua avaliação?
6. Quais os motivos que levaram o MCP e outros movimentos se retirarem dos espaços do OP?
7. Como você avalia o debate de construção do Poder Popular no PT e que foi ensaiado um processo preliminar na gestão da Maria Luiza- PT (1984/1985)? E durante a campanha eleitoral, este debate retorna a cena política na campanha de Luizianne Lins – PT (2004/2005). Como você avalia estes processos?

## ANEXO F - Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

Título da Pesquisa: ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM FORTALEZA/CE: construção de uma nova cultura política? (gestão PT: 2005 a 2008 e de 2009 a 2012)

Você está sendo convidado (a) a participar desta pesquisa que tem por finalidade analisar os relatos de diferentes sujeitos sociais envolvidos na experiência de construção do processo do “*Orçamento Participativo*” na cidade de Fortaleza/CE (gestão: PT 2005 a 2008 e de 2009 a 2012). A pesquisa está sendo realizada pela mestranda Vanda Maria Martins Souto, integrante do Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual Paulista “Julio Mesquita Filho” Campus de Marília/SP (UNESP), sob a orientação do Prof. Jair Pinheiro.

A sua contribuição se dará através da participação nas entrevistas individuais. A entrevista tem como principal objetivo conhecer a sua opinião sobre o processo do “*Orçamento Participativo*”.

A participação é livre e voluntária. Você poderá se recusar a participar da entrevista ou, mesmo depois de ter concordado, retirar a sua concordância durante a realização da entrevista, caso considere necessário. As entrevistas serão gravadas e os dados serão utilizados para fins de análise e posterior dissertação de mestrado, bem como poderão ser utilizados para fins de publicação científica, ensino e encontros científicos.

“Sempre que o entrevistado julgar necessário, seu nome será omitido para preservar o sigilo”.

Sempre que quiser, você poderá pedir maiores informações sobre a pesquisa, entrando em contato com a pesquisadora através do e-mail [vandammsouto@hotmail.com](mailto:vandammsouto@hotmail.com) ou do telefone (85) 9995.1236.

Tendo em vista os pontos acima apresentados, eu, de forma livre e esclarecida, manifesto o meu interesse em participar desta pesquisa.

---

Nome por extenso do Entrevistado

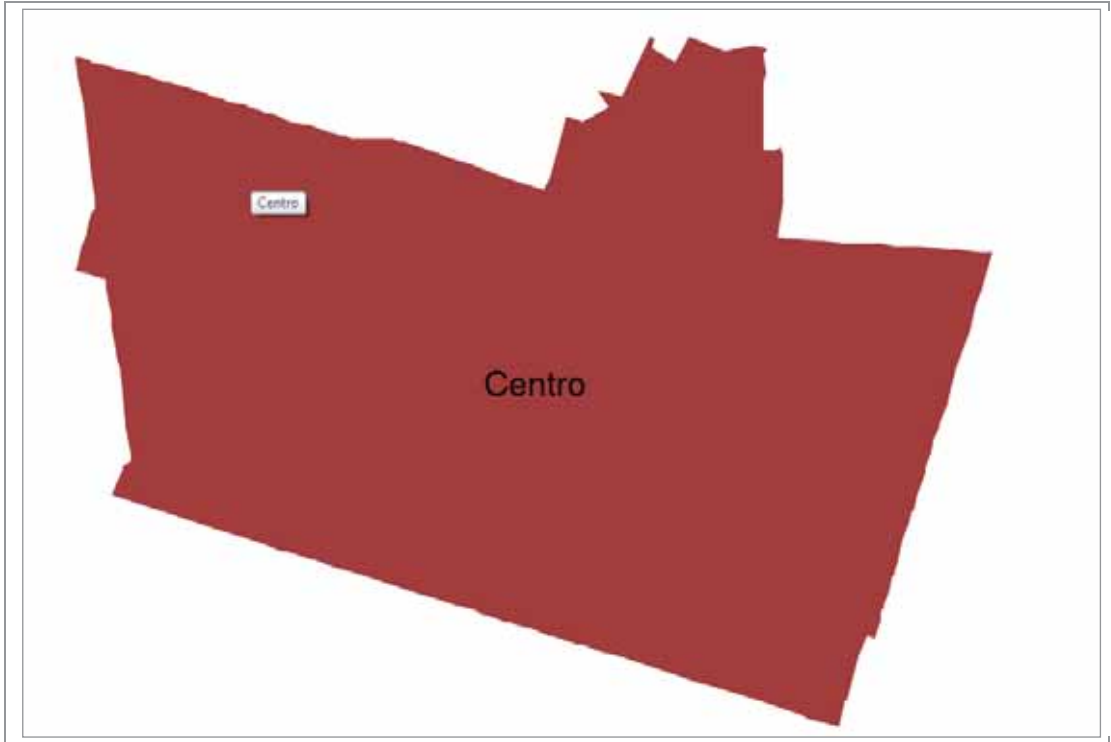
Fortaleza, CE \_\_\_\_, de \_\_\_\_\_ 201\_\_

---

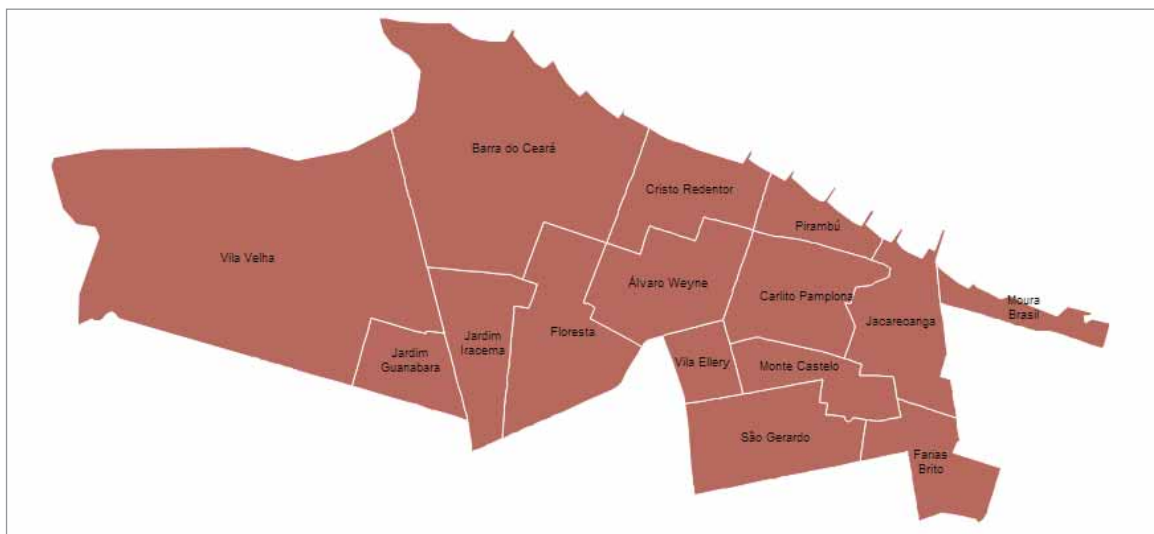
Vanda Maria Martins Souto

## ANEXO G - Mapas das Regionais em Fortaleza/CE

### Regional Centro

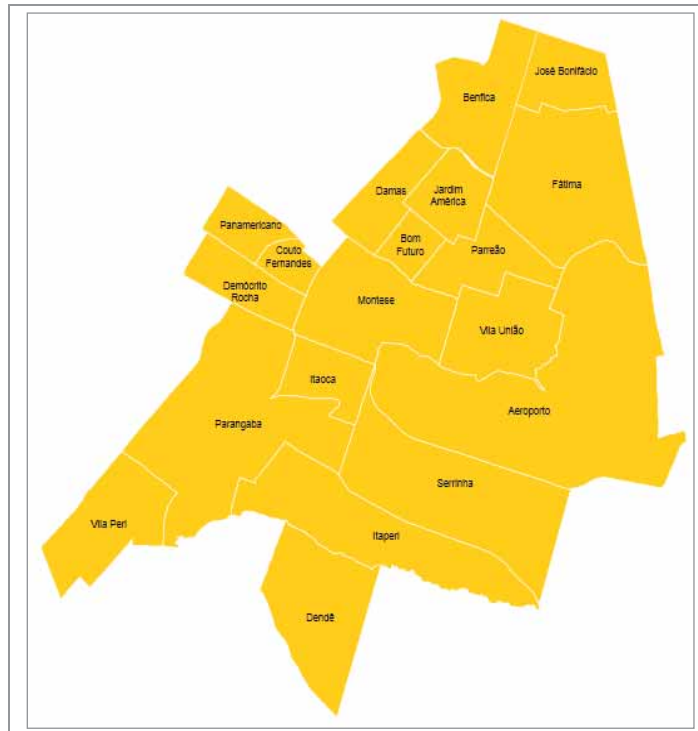


### Regional I

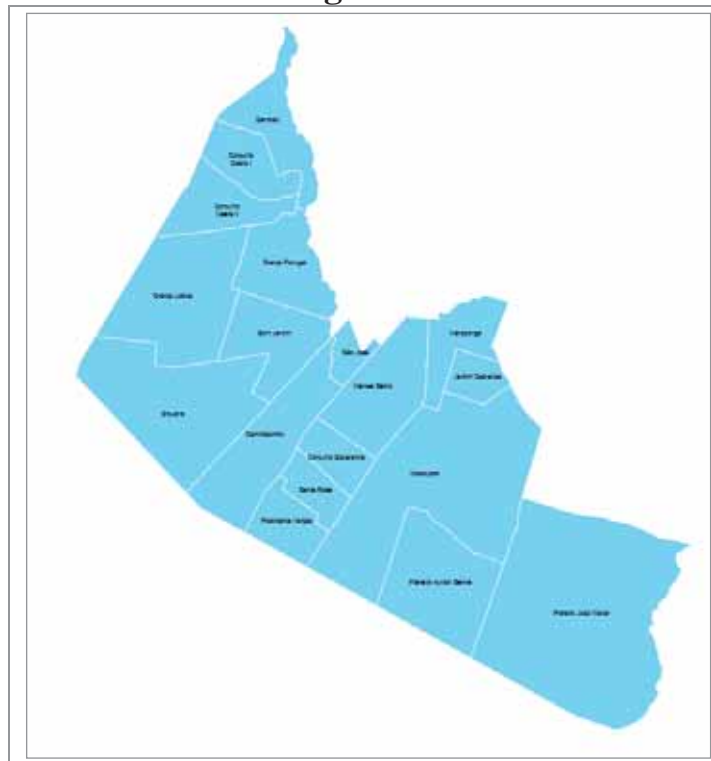




### Regional IV



### Regional V







**ANEXO H – REGIMENTO INTERNO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO  
PREFEITURA MUNICIPAL DE FORTALEZA  
SECRETARIA MUNICIPAL DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO**

**ÍNDICE**

**Capítulo I (um) – Do Ciclo do OP.....2**

Esse capítulo fala do regimento em si e das várias atividades que acontecem no OP, como: reuniões preparatórias, assembleias, negociação no COP e fiscalização das obras e serviços aprovados.

**Capítulo II (dois) – Do Conselho do Orçamento Participativo.....3**

Os artigos desse capítulo abordam o tema do COP: o que é, funções básicas, e quem tem assento e direito a voto no COP.

**Capítulo III (três) – Das Competências do COP.....4**

Esse capítulo traz as responsabilidades do Conselho do OP. Ele define, também, o quórum (quantidade mínima de participantes) para a realização das reuniões do Conselho.

**Capítulo IV (quatro) – Dos Direitos, Deveres e Perda do Mandato das Conselheiras e Conselheiros.....5**

No quarto capítulo, vamos encontrar os direitos e deveres dos conselheiros. Aqui, vamos ver também explicações sobre os casos em que o conselheiro perderá seu mandato. O capítulo diz ainda quem pode participar da reunião do COP.

**Capítulo V (cinco) – Da organização Interna do COP.....7**

Mostra os espaços que formam a organização interna do Conselho, como por exemplo: plenária do Conselho e Coordenação do COP. O Capítulo V detalha o papel de cada um deles, bem como quem participa desses espaços.

**Capítulo VI (seis) – Das Reuniões do COP ..... 8**

Traz informações sobre as reuniões do Conselho, como: frequência dos encontros e discussão das propostas.

**Capítulo VII (sete) – Dos Fóruns de Delegados e Delegadas.....9**

Esse capítulo esclarece as funções dos Fóruns de Delegados. Dentre as responsabilidades: análise das prioridades para negociação, eleição dos conselheiros, escolha da Coordenação do Fórum, acompanhamento do trabalho dos conselheiros no COP.

**Capítulo VIII (oito) – Dos Delegados e Delegadas.....9**

Encontramos nesse capítulo as responsabilidades dos delegados/as do OP (direitos e deveres), como: formar comissões de fiscalização e informar às comunidades sobre os assuntos do OP.

O capítulo mostra, também, as situações em que os delegados poderão perder os seus mandatos.

### **Capítulo IX (nove) – Das Assembleias Públicas .....10**

Aqui, temos a definição de como acontecem as assembleias do OP. Saberemos o que pode e o que não pode acontecer numa plenária deliberativa e, ainda, a proporção para eleição de delegados nas mesmas.

### **Capítulo X (dez) – Disposições finais.....11**

Por fim, no último capítulo do Regimento do OP, vamos saber informações importantes sobre o processo de negociação, como os critérios para distribuição dos recursos entre as áreas e a proporção para priorização das propostas nas assembleias.

## **CAPÍTULO I**

### **Do ciclo do OP**

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

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

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

I - Rodada Preparatória, realizada nas Secretarias Regionais para apresentar à sociedade o resultado dos trabalhos de montagem do Orçamento Participativo (OP) e divulgar a sua proposta de organização. Os momentos preparatórios serão realizados em parcerias com os Fóruns de Delegados (as). A Prefeitura Municipal de Fortaleza apresentará informações sobre a situação financeira do Município, de cada Regional e nos bairros, especificando limites e potencialidades para contribuir com a qualificação dos participantes.

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

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

IV - Fóruns Regionais de delegados e delegadas, para realização dos seus trabalhos, com regimento interno próprio, sem incompatibilidade com o regimento do COP, e o envio de conselheiros para a formação do COP.

V - Fórum Municipal de Segmentos Sociais, para discussão das propostas dos segmentos e votação dos conselheiros (as) titulares e suplentes para representar o respectivo Fórum no Conselho do Orçamento Participativo (COP).

VI - Fórum Municipal e Fóruns Regionais do OP Criança e Adolescente, para discussão das propostas da região e do respectivo segmento, votação dos conselheiros (as) titulares e suplentes para representar os respectivos Fóruns no Conselho do Orçamento Participativo (COP).

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

§ 2º - Crianças e adolescentes com idade entre 6 e 17 anos, residentes em Fortaleza, estão aptas a participar do OP Criança e Adolescente, tendo representação no conselho do OP e regimento próprio.

§ 3º - Será obrigatória a presença do respectivo Secretário Executivo Regional nas Assembleias Preparatórias e Deliberativas.

§ 4º - No processo preparatório, o Governo Municipal, por meio das Secretarias Regionais, auxiliadas pelas Secretarias Municipais, apresentará, de forma clara e breve, o seu diagnóstico, qualificando assim o processo de ordenamento de demandas de acordo com os critérios estabelecidos neste Regimento (população residente, renda e participação).

## **CAPÍTULO II**

### **Do Conselho do Orçamento Participativo (COP)**

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

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

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

Até 30 delegados territoriais 6 conselheiros

De 31 a 45 delegados territoriais 7 conselheiros

De 46 a 60 delegados territoriais 8 conselheiros

De 61 a 75 delegados territoriais 9 conselheiros

De 76 a 90 delegados territoriais 10 conselheiros

De 91 a 105 delegados territoriais 11 conselheiros

De 106 a 120 delegados territoriais 12 conselheiros

De 121 a 135 delegados territoriais 13 conselheiros

De 136 a 150 delegados territoriais 14 conselheiros

A partir de 151 delegados 15 conselheiros

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

Até 15 delegados (as) 2 conselheiros(as)

De 16 a 30 delegados(as) 3 conselheiros(as)

De 31 a 45 delegados(as) 4 conselheiros(as)

De 46 a 60 delegados(as) 5 conselheiros(as)

Segue esta mesma proporção

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

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

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

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

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

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

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

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

- a) Detentor de mandato eletivo no poder público (de qualquer esfera).
- b) Que tiver qualquer cargo em comissão na Administração Municipal.
- c) Assessor parlamentar de esfera municipal, estadual ou federal.
- d) Assessor político ou agente de projetos e programas do governo municipal, estadual ou federal.
- e) Que exercer funções de chefia indicado pelos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, nas esferas municipal, estadual e federal.
- f) Que foi afastado pelo COP, por atingir os limites de falta, ou por outros motivos justificados, no mandato anterior.
- g) Que tiver assento em outro Conselho Municipal, exceto os conselheiros indicados conforme o artigo 5º, alínea “d”.

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

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

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

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

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

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

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

### **CAPÍTULO III**

#### **Das Competências do COP**

Artigo 11 - Ao Conselho do Orçamento Participativo compete:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Parágrafo único – Para deliberação em reunião do COP, é necessário o mínimo de metade mais um do número inicial de conselheiros (as) presentes na reunião.

## **CAPÍTULO IV**

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

Artigo 13 - São direitos dos Conselheiros e Conselheiras:

- a) Votar e ser votado para efeito de representação do COP, nas comissões permanentes ou extraordinárias, e sempre que se fizer necessário.
- b) Exigir o cumprimento deste Regimento e das resoluções e decisões tomadas pelo COP.

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

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

- a) Conhecer, cumprir e fazer cumprir o presente Regimento Interno;
- b) Realizar pelo menos uma reunião mensal com seu respectivo Fórum de Delegados (as).
- c) Participar dos seminários, cursos e atividades do COP, visando sua qualificação.
- d) Informar nos Fóruns de Delegados (as) sobre o processo de discussão no COP e colher sugestões e/ ou deliberações, por escrito.
- e) Informar com antecedência, à secretaria do COP, sua ausência em reuniões ou assembleias.

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

I - Por renúncia, que deverá ser comunicada, por escrito, ao Fórum de Delegados e Delegadas, com data e assinatura.

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

III - Por deliberação do Fórum de Delegados e Delegadas, respeitadas as seguintes condições:

- i) reuniões convocadas especialmente para este fim com, no mínimo, 15 dias de antecedência;
- ii) quórum mínimo exigido de metade mais um dos delegados(as);
- iii) por decisão de, no mínimo, 2/3 dos delegados e delegadas presentes.



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

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

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

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

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

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

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

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

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

## **CAPÍTULO V**

### **Da organização Interna do COP**

Artigo 18 - O COP terá a seguinte organização interna:

I - Pleno do Conselho do OP.

II - Coordenação do COP.

III - Secretaria Executiva.

IV - Fórum de Delegados e Delegadas.

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

Artigo 19 - A Coordenação do COP será composta por 06 conselheiros (as) do Governo, sendo 03 titulares e 03 suplentes, e 26 Conselheiros(as) eleitos(as) pela população, sendo 13

titulares e 13 suplentes, indicados conforme o inciso VI do Artigo 11 do presente Regimento, mais um representante da Secretaria Executiva do COP.

Artigo 20 - À Coordenação do COP compete:

- a) Convocar e coordenar as reuniões ordinárias e extraordinárias do COP, devendo a coordenação das reuniões ser efetuada em forma de rodízio entre os (as) conselheiros(as) representantes do Governo e as conselheiras e conselheiros representantes da população no COP. A coordenação das reuniões do COP deverá sempre ser compartilhada entre 01 conselheiro (a) indicado pelo governo e 01 conselheiro(a) representante da população, indicado pelo COP.
- b) Agendar o comparecimento dos órgãos do Poder Público Municipal, quando a matéria em questão assim o exigir.
- c) Apresentar, para apreciação do COP, a proposta metodológica para discussão e definição dos projetos e atividades que deverão constar do Plano de Ações.
- d) Convocar as delegadas e os delegados para informá-los sobre o processo de discussão do COP.
- e) Encaminhar, ao Poder Executivo Municipal, as deliberações do Conselho.
- f) Reservar um período de tempo, no início das reuniões do COP, para informes.
- g) Conhecer, cumprir e fazer vigorar o presente Regimento Interno.
- h) Coordenar e planejar as atividades do COP.
- i) Discutir e propor as pautas e o calendário mensal das reuniões ordinárias, com antecedência mínima de 15 dias.
- j) Reunir-se periodicamente.
- k) Prestar contas de suas atividades ao COP, mensalmente, e solicitar o mesmo da secretaria executiva.
- l) Apreciar e mediar conflitos referentes às divergências que possam surgir dentre os integrantes do COP, quanto à priorização de obras, serviços e diretrizes políticas.
- m) Criar comissão especial para dirimir dúvidas sobre necessidades regionais.
- n) Criar processos públicos de comunicação e informação, com uso de Tecnologias de Informação (T.I.), junto às comunidades, informando sobre o que é aprovado no OP, com data do início das obras e elaborar comunicados a serem afixados em locais públicos.
- o) Enviar, aos órgãos da administração municipal, a relação completa dos delegados (as), com respectivos endereços e telefones de contatos.

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

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

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

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

Artigo 23 - São atribuições da Secretaria Executiva do COP:

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

## **CAPÍTULO VI**

### **Das Reuniões do COP**

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

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

Artigo 26 - O formato da discussão para a elaboração do Plano de Ações do OP será construído junto ao COP.

Artigo 27 - Serão impressos informativos das reuniões do COP para conhecimento de todos que participam do OP, em especial para os Fóruns de Delegados (as).

Artigo 28 - As demandas definidas nas assembleias deliberativas do OP nas Secretarias Executivas Regionais só poderão ser discutidas na rodada de negociações com a presença de pelo menos um (a) conselheiro (a) da referida regional.

## **CAPÍTULO VII**

### **Dos Fóruns de Delegados e Delegadas**

Artigo 29 - É de competência dos Fóruns de delegados e delegadas:

- a) A análise e a sugestão de ordenamento das propostas prioritárias, respeitando os princípios de pontuação deste regimento.
- b) Escolha dos delegados ou delegadas que atuarão como Conselheiros(as) do COP.
- c) Acompanhamento dos respectivos conselheiros na tarefa de elaboração da proposta orçamentária e, depois, no acompanhamento da execução orçamentária em sua área territorial pertinente ou do segmento representado.
- d) Eleger a coordenação do Fórum de Delegados e Delegadas.

§ 1º - Para o pleno funcionamento dos Fóruns, participarão com direito à voz e voto todas os delegados e delegadas eleitos nas assembleias do ciclo territorial da respectiva região e delegados (as) de segmentos sociais, desde que ali residam.

§ 2º - Os gestores das secretarias regionais manterão um representante em cada fórum regional com relatório de cada demanda.

## **CAPÍTULO VIII**

### **Dos Delegados e Delegadas**

Artigo 30 - São atribuições dos delegados e delegadas do Orçamento Participativo:

- a) Conhecer, cumprir e fazer cumprir o presente Regimento Interno;
- b) Participar das reuniões dos Fóruns de Delegados e Delegadas do OP, cumprindo com rigor os horários pré-estabelecidos.
- c) Informar e divulgar para a população os assuntos tratados no Orçamento Participativo.
- d) Acompanhar o Plano de Ações do OP, desde a sua elaboração até a sua execução.
- e) Elaborar o Regimento Interno dos respectivos Fóruns de Delegados e Delegadas, com regras de convivência e que prevejam o afastamento daqueles que atingirem a integridade física e ou moral, com palavras e/ou gestos, de quaisquer integrantes do Fórum.
- f) Compor as comissões constituídas com o objetivo de acompanhar a execução do Plano de Ações do OP, as quais poderão ser ampliadas com pessoas da comunidade, por deliberação do Fórum de Delegados e Delegadas.

§ 1º - O acesso das comissões de fiscalização a qualquer órgão público municipal da administração direta ou indireta será assegurado, desde que solicitada audiência.

§ 2º - As comissões de fiscalização poderão apresentar relatório escrito das ações do OP em plenária, podendo ser aprovado ou não, no seu respectivo Fórum.

§ 3º - Os (as) delegados (as) serão comunicados quanto à realização das ações do OP, trabalhando a auto-gestão, devendo ser apresentados aos técnicos responsáveis.

Artigo 31 - Os delegados (as) titulares perderão seus mandatos nos seguintes casos:

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

II - Por ausência, sem justificativa, nas reuniões do fórum três vezes consecutivas e/ou cinco alternadas, sendo substituído (a) pelo suplente que passará a ter titularidade no respectivo fórum de delegados (as).

III - Para deliberação do fórum de delegados (as), ficam respaldadas as seguintes condições:

a) Por solicitação da coordenação do fórum de delegados (as), de acordo com especificação do artigo 31.

b) Reuniões convocadas especialmente para este fim, com no mínimo 15 dias de antecedência.

c) Quórum mínimo exigido de metade mais um de delegados (as).

d) Por decisão de no mínimo de dois terços dos delegados (as) presentes.

§ 1 – O (A) delegado (a) que for afastado será substituído conforme a ordem de suplência.

§ 2 – O (A) delegado (a) que se ausentar do fórum deverá apresentar justificativa por escrito à coordenação do Fórum de Delegados (as).

Artigo 32 - Será garantido o acesso das pessoas com deficiência a todas as atividades do OP, assim como materiais adaptados.

## **CAPÍTULO IX**

### **Das Assembleias Públicas**

Artigo 33 - Será garantida a ampla divulgação e comunicação antecipada da data, hora e local das assembleias públicas, divulgação esta, de responsabilidade da Coordenadoria do OP e do COP, para tanto, podem ser firmadas parcerias com equipamentos públicos já existentes.

Artigo 34 - É função da Assembleia Pública Deliberativa:

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

b) A definição das prioridades de obras e serviços.

§ 1º - Cada participante não poderá se cadastrar e votar em mais de uma assembleia deliberativa territorial.

§ 2º - Não poderá ser delegada ou delegado, a pessoa detentora de cargo em comissão na Administração Municipal ou de mandato eletivo de qualquer esfera no poder público.

Artigo 35 - O munícipe eleito como delegado do OP só poderá representar uma Região da Participação ou um segmento social no mesmo mandato. Não é permitida a eleição de uma mesma pessoa como delegado de mais de uma região, ou mesmo como representante de segmento, sendo possível a sua reeleição por tantos mandatos quantos for a vontade da população através do voto.

Artigo 36 - Os delegados e delegadas do Orçamento Participativo serão eleitos na rodada de Assembleias Públicas Deliberativas Territoriais, na seguinte proporção: 1 (um) delegado ou delegada para cada 20 (vinte) participantes cadastrados, sendo necessário o mínimo de 3 votos para a eleição do (a) candidato (a), independente do número de vagas.

Artigo 37 - Nas assembleias deliberativas de segmentos sociais, será aplicada a mesma proporção utilizada nas assembleias deliberativas territoriais – 1 (um) delegado(a) para cada 20 (vinte) participantes, sendo necessário, o mínimo de 3 (três) votos para eleição do (a) candidato (a), independente do número de vagas.

Artigo 38 - Poderá ser candidato a delegado (a), o participante que estiver devidamente cadastrado (a) na respectiva assembleia deliberativa, sendo necessário, também, assinar a lista de candidatos da mesma assembleia.

Artigo 39 - Nas assembleias deliberativas territoriais, os (as) candidatos (as) de segmentos sociais serão declarados eleitos se obtiverem o mínimo de 3 votos.

## **CAPÍTULO X**

### **Disposições Finais**

Artigo 40 - A metodologia para se chegar às propostas prioritárias será a seguinte:

I - Cada munícipe, participante da assembleia pública deliberativa poderá formular propostas que correspondem aos 13 eixos prioritários tirados do PPA Participativo;

II - O participante cadastrado na assembleia pública deliberativa poderá votar em 03 (três) propostas de diferentes eixos. A primeira proposta receberá 3 pontos, a segunda 2 pontos e a terceira 1 ponto;

III - Nas assembleias deliberativas, o número de propostas priorizadas seguirá a seguinte proporção: uma proposta a cada 15 participantes. Em caso de empate dentre as priorizadas, todas seriam encaminhadas para o COP, que decidirá considerando os critérios do quadro abaixo;

Artigo 41 - As propostas apresentadas nas Assembleias Deliberativas serão sistematizadas por eixos e por pontuação recebida, respeitando a originalidade da proposta, sendo, posteriormente, submetida aos seguintes critérios:

### **CRITÉRIOS PARA DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS ENTRE AS ÁREAS:**

**Participação residente:**

1 - Considera-se o quantitativo (valor absoluto) da população residente em cada bairro.

2 - Cada bairro receberá uma nota que varia de 1 a 4. Os bairros que apresentarem a maior população residente receberá a maior nota.

**Renda:**

1 - Considera-se a quantidade de chefes de família que recebam até meio salário mínimo a cada 10.000 habitantes em cada bairro.

2 - Cada bairro receberá uma nota que varia de 1 a 4. Os bairros que apresentarem a maior quantidade de chefes de família que recebem até meio salário mínimo receberão a maior nota.

**Participação:**

1 - Considera-se o quantitativo (valor absoluto) de pontos que cada DEMANDA obteve na sua assembleia deliberativa.

2 - Cada DEMANDA receberá uma nota que varia de 1 a 4, com peso 2 (2; 4; 6 ou 8). As DEMANDAS que apresentarem a maior pontuação receberão a maior nota.

Artigo 42 - No caso de recursos provenientes de financiamento, a sua utilização para atender às demandas das áreas, estará condicionada às exigências do órgão financiador, à natureza das obras, à existência de projetos e de situação fundiária regular.

Artigo 43 - Serão desconsiderados no processo de negociação:

a) Propostas idênticas, devendo permanecer a proposta mais votada.

b) Propostas que não competem ao governo municipal, devendo ser encaminhadas às instâncias competentes que poderão ser acompanhadas por comissões definidas pelo COP.

Artigo 44 - As propostas apresentadas nas Assembleias e aprovadas nas negociações do Orçamento Participativo não poderão ser alteradas, mantendo sua originalidade. Para qualquer alteração, por parte da Prefeitura, será necessária a aprovação pelo Fórum de Delegados (as) por maioria simples.

Artigo 45 - As propostas votadas em Assembleia Deliberativa e aprovadas no Plano de Ações que não foram executadas nos anos anteriores serão renovadas automaticamente, portanto, não serão levados ao COP.

Artigo 46 - Os casos omissos serão resolvidos através de resoluções do COP.

Artigo 47 - Revogam-se as disposições contrárias.

**SECRETARIA MUNICIPAL DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO**

Av. Luciano Carneiro, 2235. Vila União.

CEP: 60.410-691. Fortaleza-Ceará.

Telefone: (85) 3452-6792 / Fax: 3452-6795

## **ANEXO I - REGIMENTO INTERNO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO CRIANÇA E ADOLESCENTE DA CIDADE DE FORTALEZA**

Artigo 1º – Este Regimento Interno (as presentes regras internas) organiza o Orçamento Participativo Criança e Adolescente da cidade de Fortaleza.

Artigo 2º – Os Conselheiros e Conselheiras do Orçamento Participativo Criança e Adolescente de Fortaleza do ano em questão poderão, quando necessário, atualizar e revisar este Regimento enquanto estiverem cumprindo seu mandato.

Artigo 3º - Participação do processo do OP Criança e Adolescente, crianças e adolescentes residentes na cidade de Fortaleza que tenham entre 6 (seis) e 17 (dezesete) anos.

Artigo 4º – As assembleias do OP Criança e Adolescente acontecerão de três formas: Assembleias Territoriais, Assembleias Escolares e Assembleias envolvendo crianças e adolescentes dos Projetos da FUNCI – Fundação da Criança e Família Cidadã.

Artigo 5º - As Assembleias Territoriais acontecerão em 6 (seis) áreas da cidade de Fortaleza; uma em cada Secretaria Executiva Regional – SER; bem como as Assembleias Escolares – acontecerão em uma Escola em cada uma das Secretarias Executivas Regionais.

Artigos 6º - Além das Assembleias Territoriais e Assembleias Escolares, acontecerão Assembleias do OP Criança e Adolescente, envolvendo os projetos da FUNCI – Fundação da Criança e da Família Cidadã.

Artigo 7º - As Assembleias do OP criança e adolescente acontecerão em dois momentos: O preparatório e o deliberativo.

I – No Ciclo Preparatório, crianças e adolescentes discutirão o Orçamento da cidade, com o objetivo de compreendê-lo e melhor se prepararem para o Orçamento Participativo.

II – Do Ciclo Deliberativo sairão às propostas das crianças e adolescentes para o Orçamento Participativo da Cidade a serem acompanhadas, sistematizadas e defendidas pelo Conselho do Orçamento Participativo. Nessas Assembleias, também, serão eleitos delegados e delegadas.

III - As propostas receberão a seguinte pontuação, a partir da ordem de priorização: Proposta 1 (um) receberá 3 (três) pontos, proposta 2 (dois) receberá 2 (dois) pontos e proposta 3 (três) receberá 1 (um) ponto.

Artigo 8º - Nas Assembleias do OP Criança e Adolescente haverá um espaço específico para a realização de atividades com os adultos (as) que estiverem presentes acompanhando as crianças e adolescentes, pois esses não participarão da Assembleia.

Artigo 9º - As crianças e adolescentes poderão propor e votar em propostas, desde que essas estejam em um dos temas trabalhados pelo Orçamento Participativo da cidade.



I – Cada participante votará em até três propostas.

II – Não poderão ser votadas duas ou mais propostas de mesmo tema. Se isso acontecer, o voto da segunda proposta de mesmo tema será anulado.

Artigo 10 - Nas Assembleias Deliberativas Territoriais e nas Assembleias realizadas com os projetos da FUNCI, a cada 20 (vinte) crianças e adolescentes cadastrados (as), haverá vaga para um delegado (a); e a cada 15 (quinze) participantes cadastrados (as) uma proposta será priorizada.

Artigo 11 – Para cada Assembleia Deliberativa Escolar, haverá vaga para 8 delegados/as, sendo 4 (quatro) meninos e 4 (quatro) meninas.

Artigo 12 - Em cada Assembleia Escolar, o número de propostas a serem priorizadas será igual à metade do número de turmas do respectivo turno, sendo que cada turma (série) poderá encaminhar à Plenária (votação) até 3 (três) propostas e até 4 (quatro) candidatos (as).

Artigo 13 - Em cada Assembleia Deliberativa serão eleitos meninos e meninas em igual quantidade, mesmo que, para isso, em alguns casos, seja necessário aumentar uma vaga para delegados/as da respectiva Assembleia.

Parágrafo único – É papel dos delegados e delegadas eleger conselheiros (as) e participar dos Fóruns Municipais do OP Criança e Adolescente.

Artigo 14 – Depois das Assembléias Deliberativas acontecerão os Fóruns Regionais de Delegados e Delegadas do OP Criança e Adolescente. Nesses Fóruns serão eleitos (as) 12 (doze) Conselheiros (as) que irão compor o Conselho do Orçamento Participativo da cidade de Fortaleza – COP, respeitando os seguintes critérios:

I – Em cada Secretaria Executiva Regional serão eleitos (as) dois conselheiros (as) e seus respectivos suplentes.

II – As duas vagas deverão ser preenchidas, sempre, por um menino e uma menina, assim como a vaga da suplência.

Parágrafo 1º - Através do COP, os conselheiros (as) acompanharão a sistematização e o encaminhamento das propostas feitas nas Assembleias Deliberativas.

Parágrafo 2º - É papel dos Conselheiros (as) participar do COP, dos Fóruns Regionais de delegados (as) e dos Fóruns Municipais do OP Criança e Adolescente.

Artigo 15 – O mandato dos (as) delegados (as) e dos (as) conselheiros (as) do OP Criança é de aproximadamente um ano e termina com a eleição e posse dos novos delegados (as) e do próximo Conselho do Orçamento Participativo - COP.

Parágrafo único – Nenhum delegado/a poderá ser eleito conselheiro/a por mais de dois anos seguidos.

Artigo 16 - Questões relacionadas às faltas nos Fóruns e COP serão encaminhadas como previsto no Regimento do Orçamento Participativo da Cidade de Fortaleza (Artigos 14 e 15).

Artigo 17 - Os casos omissos desse Regimento deverão ser encaminhados pelos Conselheiros (as) do OP Criança e Adolescente.

Artigo 18 - Esse Regimento entra em vigor no dia da sua aprovação.