

✓ A ciranda da participação social na gestão municipal de Fortaleza-CE: uma perspectiva avaliativa quadridimensional*

Cristiane Vieira dos Santos²

Gil Célio de Castro Cardoso³

João Paulo da Silva Costa⁴

^{2,3} Universidade Federal do Ceará – UFC
Federal University of Ceará – UFC
Centro de Ciências Agrárias
Departamento de Estudos Interdisciplinares - Deinter
Programa de Pós-Graduação em Avaliação de Políticas Públicas – PPGAPP
Graduate program in Public policy evaluation-PPGAPP

⁴ Universidade Federal do Ceará – UFC
Federal University of Ceará – UFC
Centro de Ciências
Departamento de Estatística e Matemática Aplicada
Programa de Pós-Graduação em Modelagem e Métodos Quantitativos
Graduate program in modeling and quantitative methods

Resumo: A participação social foi implementada no município de Fortaleza-CE por meio do Orçamento Participativo (OP), em 2005, sob uma perspectiva de aproximação do governo com a sociedade civil. Neste período, 2005 a 2016, foram encontradas várias nuances da participação: institucional, consultiva, deliberativa. A investigação aqui delineada teve como propositura compreender essa participação a partir de uma construção epistemológica, baseada no construtivismo de Guba e Lincoln (2011), combinada com a análise de políticas de Lejano (2012), e a avaliação em profundidade de Rodrigues (2008). A tentativa foi fomentar uma nova metodologia para avaliação de políticas públicas latino-americanas capaz de se contrapor à avaliação instrumental e positivista implantada pelos organismos multilaterais nos países do sul.

Palavras-chave: Metodologias Avaliativas. Políticas Públicas. Participação Social. Orçamento Participativo. Fortaleza-CE.

* A construção da metodologia deste artigo será aplicada na dissertação do mestrado em Avaliação de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará (UFC). Também foi apresentado no 56º Congresso Internacional de Americanistas ocorrido em Salamanca/ES em julho de 2018.

EN The movement of the social participation in the municipal management of Fortaleza-CE: evaluative in four-dimensional perspective

Abstract: The social participation was implemented in Fortaleza city through the Participative Budget (OP) in 2005, from a perspective of the approximation of the government with the civil society. In this period, 2005 to 2016, several nuances of participation were found: institutional, consultative, deliberative. The research outlined here was intended to understand this participation from an epistemological construction, based on constructivism of Guba and Lincoln (2011), combined with the policy analysis of Lejano (2012), and the evaluation in depth of Rodrigues (2008). The attempt was to foster a new methodology for the evaluation of Latin American public policies may be able to counteract an instrumental and positivist implanted by the multilateral organizations in the southern countries.

Key-words: Evaluative Methodologies; Public Policy; Social Participation, Participatory Budget; Fortaleza-CE.

ES La danza de la participación social en la gestión municipal de Fortaleza-CE: una perspectiva evaluativa cuádridimensional

Resumen: La participación social fue implementada en el municipio de Fortaleza-CE a través del Presupuesto Participativo (PP) del 2005, bajo una perspectiva de acercamiento entre el gobierno y la sociedad civil. En esta época, del 2005 al 2016, fueron encontrados diversos matices de esta participación: institucional, consultivo, deliberativo. La investigación aquí planteada tuvo como propuesta comprender esa participación a partir de una construcción epistemológica basada en el constructivismo de Guba y Lincoln (2011), compaginada con el análisis de políticas de Lejano (2012) y la evaluación en profundidad de Rodrigues (2008). Se buscó fomentar una nueva metodología para evaluar las políticas públicas latinoamericanas capaces de contraponerse a la evaluación instrumental y positivista establecida por los organismos multilaterales en los países del sur.

Palabras-clave: Metodologías Evaluativas; Políticas Públicas; Participación Social; Presupuesto Participativo; Fortaleza-CE.

FR Le mouvement de participation sociale dans la gestion municipale de Fortaleza-CE: une perspective évaluative quadridimensionnelle

Résumé: La participation sociale a été mise en place dans la municipalité de Fortaleza-CE par le Budget Participatif (BP) en 2005, dans une perspective de rapprochement du gouvernement avec la société civile. Dans cette période, de 2005 à 2016, ont été rencontrés plusieurs nuances de la participation: institutionnelle, consultative, délibérative. L'investigation ici menée, a eu comme propos, comprendre cette participation à partir d'une construction épistémologique, basée sur le constructivisme de Guba et Lincoln (2011), combinée avec l'analyse de politiques de Lejano (2012), et l'évaluation profonde de Rodrigues (2008). L'essai a été de promouvoir une nouvelle méthodologie pour l'évaluation de politiques publiques latino-américaines capables de se contraposer à l'évaluation instrumentale et positiviste implantée par les organismes multilatéraux dans les pays du sud.

Mots-clés: Méthodologies Évaluatives; Politiques Publiques; Participation Sociale; Budget Participative; Fortaleza-CE.

INTRODUÇÃO

Este trabalho tem por objetivo fomentar uma nova perspectiva de avaliação de políticas públicas, baseada nos conhecimentos desenvolvidos por Guba e Lincoln (2011), Lejano (2012) e Rodrigues (2008). Estes autores partem do pressuposto da impossibilidade de fazer ciência somente a partir dos modelos positivistas de apreensão da realidade. Para a coleta de dados foram utilizadas a técnica do círculo hermenêutico-dialético (CHD), a pesquisa documental e bibliográfica e a aplicação de entrevistas semiestruturadas. Para análise dos dados foram incorporadas à investigação a análise de conteúdo e a estatística descritiva simples.

Com a extração de aportes específicos (CHD, experiência e análise da trajetória institucional da política) dessas três correntes de pensamento, intentamos compreender a participação social de Fortaleza-CE, institucionalizada em 2005, através do Orçamento Participativo (OP), e que, em 2013, transformou-se em participação social.

Guba e Lincoln (2011), Lejano (2012) e Rodrigues (2008) compartilham da necessidade de uma densidade e profundidade para avaliar e analisar uma política pública, para tanto, é preciso incluir em seu contexto tanto os atores sociais, que fazem parte da política, mas que, no entanto, são invisíveis em processos avaliativos instrumentais, como o *lôcus* da implementação da política, pois é no local onde a política acontece que é possível unir experiência e teoria e, com isso, identificar acertos, desvios e encruzilhadas.

A convergência desses parâmetros foi utilizada para avaliar a política da participação social, adotada por meio do Orçamento Participativo (OP), no município de Fortaleza-CE. Essa política foi implementada em 2005, com a vitória da candidata Luizianne Lins, do Partido dos Trabalhadores (PT), para o Executivo municipal. Ainda na gestão de Lins, nos anos de 2008-2009, o OP sofreu suas primeiras alterações, no que se refere a sua metodologia.

Em 2013, um novo cenário político na capital alencarina conduziu o deputado estadual Roberto Cláudio, do Partido Socialista Brasileiro (PSB), ao Paço Municipal. Nesse governo, a política do OP experimentou outras mudanças, promoveu a participação digital e a criação da Coordenadoria de Participação Popular (CPP), através da Lei Complementar 0137/2013.

A pesquisa demonstrou que a forma de participação institucionalizada é a que prevalece em Fortaleza, ou seja, a provocada pelo Poder Executivo, e quanto maior for o quantitativo de demanda atendida, maior será o grau de participação dos munícipes, com isso, foi possível evidenciar que existe uma relação positiva entre demanda e demanda atendida, ao passo que se verifica um desequilíbrio comunitário quando o que foi decidido conjuntamente fica resumido ao texto da política.

Quanto à imersão na política da participação social a partir de um desenho avaliativo experimental, representou uma tentativa para aproximar as políticas públicas desenvolvidas no Brasil, combinadas com perspectivas de avaliação, que, embora tragam em seu bojo mecanismos externos, possam ser capazes de suplantar o positivismo e o instrumentalismo exógeno e contribuir para outras relações metodológicas capazes de atentar para o movimento da ação ou inação estatal.

1 A CONSTRUÇÃO DO REFERENCIAL TEÓRICO-METODOLÓGICO

A construção do referencial teórico-metodológico da referida investigação não foi aportada apenas a partir de um único olhar. Ressaltamos que se trata de um ensaio metodológico que, até então, não fora apresentado, mas que se dispõe como uma propositura investigativa, sem com isso direcionar para a verdade absoluta. Nessa perspectiva, nossa proposta foi estabelecer uma conversação epistemológica a partir de Guba e Lincoln (2011) com a avaliação construtivista ou de quarta geração, combinada com a análise pós-construtivista de Lejano (2012) e a avaliação em profundidade de Rodrigues (2008).

Guba e Lincoln (2011), como potenciadores do paradigma de quarta geração, dão novos significados à ontologia, epistemologia e metodologia, que correspondem, primeiro, a um relativismo composto de múltiplas realidades, por isso, a pluralidade de verdade; segundo, a relação entre observador e observado repercute em um subjetivismo monista de criação processual da investigação; terceiro, o processo hermenêutico-dialético circunda uma interação de análise, crítica, reanálise entre as partes envolvidas, de maneira circular e contínua.

Por avaliação, os autores compreendem ser um processo socio-político, conjunto e colaborativo de ensino-aprendizagem contínuo, recorrente, divergente, emergente, com resultados imprevisíveis, que nega o real absoluto e converge para um relativismo responsivo e compartilhado de concessão de poder, baseado na compreensão e na ação, cujo resultado não é generalizável, mas que pertence a uma realidade específica (GUBA e LINCOLN, 2011).

Para os construtivistas, o avaliador possui as funções de (1) identificar os grupos de interesse; (2) extrair de cada grupo de interesse (*stakeholders*) suas construções sobre o sujeito-objeto da avaliação: reivindicação, preocupação, questão; (3) oferecer um contexto e metodologia hermenêutico-dialética e, por fim, (4) mediar os grupos para construção de um consenso, quando este se apresentar

¹ De acordo com Guba e Lincoln (2011) e Lejano (2012) o termo “descrição densa” foi utilizado primeiro por Ryle, em 1971, e atribuído posteriormente a Geertz, em 1973 (GUBA e LINCOLN, 2011, p. 267) e (LEJANO, 2012, p. 24).

como possibilidade. Além disso, torna-se um narrador de “descrição densa”¹ mediador de consensos, aprendiz de agente de mudanças (GUBA e LINCOLN, 2011).

O segundo paradigma que tentamos aproximar foi o de Lejano (2012) na perspectiva da fusão de texto e contexto da política. Constatamos que o autor não traz o termo avaliação, mas análise da política, que, embora sejam palavras sinônimas, possuem significados distintos. No caso em estudo, percebemos que o autor aproxima análise de avaliação.

Lejano (2012) desenvolve sua teoria do conhecimento baseada no contexto, experiência e complexidade. Redireciona a análise da política fazendo o caminho inverso, ou seja, não parte da exploração do objeto investigado a partir do texto institucional, suas “lentes múltiplas” (LEJANO, 2012, p. 24) detêm-se àquele que é favorecido com a política.

É na experiência, na dimensão fenomenológica que o texto se materializa, texto este que pode ser implementado de maneira divergente ao que fora descrito nos planos institucionais, por isso, nossa compreensão quanto à intenção do autor dessa inversão paradigmática está em apreender a política da maneira que ela realmente acontece na vida prática, para depois refazer o percurso de sua formulação. Mas o cerne do trabalho de Lejano é não separar formulação e implementação, mas sim unificá-las como uma grande “ação política” (LEJANO, 2012, p. 208).

O objetivo do autor pós-construtivista é que a análise da política tenha uma “descrição densa” (LEJANO, 2012, p. 24-208) e possa, com isso, tornar ausente a separação de texto e contexto, em outras palavras, encurtar a distância entre o *policy maker* (agente decisório de política) e aqueles para quem a política está sendo efetivada.

Quanto à ênfase dada para o contexto, segundo Lejano (2012), se fundamenta na compreensão de que não existe sapiência se o investigador não estiver no *lócus* da política, pois é no campo da prática que reside toda a complexidade e singularidade que necessitam ser desnudadas. As políticas deveriam ser pensadas pela contingencialidade de cada local, com a participação de seus habitantes, em um processo de fruição entre projeto e ação, políticos, e ir além dos aspectos formais, uma vez que a própria política não consegue dar conta da realidade.

Algumas passagens do paradigma lejaniano parecem aproximar-se de Guba e Lincoln como a proposta de que o analista visa “entender o problema como ele é e onde ele está” (LEJANO, 2012, p. 225), com o “estudo e oferecer uma descrição ampla e cuidadosa do momento, do lugar, do contexto e da cultura” (GUBA e LINCOLN,

2011, p.268), elaborando de maneira particular e não universal a política, e chegando mais perto dos pós-positivista² Lyotard (1979) e Freire (1973), das pequenas narrativas filosóficas, em contraposição às grandes narrativas, e na contracorrente do modelo hegemônico de ensino-aprendizagem, entre quem sabe e quem aprende, pois ambos ensinam e aprendem simultaneamente, de forma dialogal, respectivamente.

O ápice do pensamento de Lejano (2012) está na construção da topologia como sinônimo multidimensional e na constituição do mapeamento de relacionamentos conduzidos pelas dimensões de self, self-para-o-outro e self-e-outro (Lejano, 2012). Esse mapeamento relaciona entre si, como na teoria matemática dos conjuntos e suas interseções, uma teia de relações dos atores políticos, por isso, tais dimensões são apresentadas como (1) a identidade de alguém no contexto; (2) a identidade de alguém em relação e/ou reação a outro; e, (3) a posição de união dos outros atores como um grupo. Essas estruturas de cuidado abrangem relações fora do circuito formal das organizações, ou seja, perpassam pelos relacionamentos informais dos atores políticos que o autor institui como ligações transacionais (LEJANO, 2012).

Por fim, intentamos estabelecer uma aproximação com a avaliação em profundidade de Rodrigues (2008), modelo desenhado e desenvolvido no Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas (MAPP) da Universidade Federal do Ceará (UFC), que converge com a reflexão interpretativa de política de Raul Lejano (2012), ao passo que também a inova, dada a ênfase aos pressupostos conceituais da política, de sua trajetória e de construção de indicadores (RODRIGUES, 2011).

Dito isso, a avaliação em profundidade está balizada em quatro pilares que percorrem toda estrutura da investigação: (i) conteúdo da política e/ou programa; (ii) trajetória institucional; (iii) espectro temporal e territorial e (iv) análise do contexto de sua formulação (RODRIGUES, 2008).

A concepção de avaliação, para Rodrigues (2011), é conhecer o processo de vivência da política e, com isso, dar-lhe uma proposição compreensiva. No escopo do conteúdo da política itens como formulação, bases conceituais e coerência interna devem ser abordados, bem como os diferenciais de poder. Para a análise do contexto é preciso estar atento ao período político, social e econômico e relacioná-lo às instâncias do local até o transnacional. Quanto à trajetória institucional é possível identificar a coerência e/ou incongruência da política ao longo do caminho percorrido nas diversas instâncias institucionais, principalmente se a política for transversal,

² Na perspectiva de Lejano.

por ter que atravessar os vieses de coalizões ideológicas e político-partidárias ocorridos no período eleitoral. Outro fator que deve ser pesquisado é o do espectro temporal e territorial de como realizar uma conexão com a historicidade do local onde será implementada tal política.

Extraímos, portanto, desses três modelos de apreensão do conhecimento os aspectos e dimensões para forjar uma nova perspectiva para conhecer a realidade de Guba e Lincoln (2011), a concepção do círculo hermenêutico-dialético, como maneira circular e dialogal para conformar e confrontar as reivindicações, preocupações e questões (RPQs) dos interlocutores³ da pesquisa.

Em Lejano (2012) a imersão está na concretude da política, segundo ele “[...] o analista não é o pensador olhando para o movimento da maré. Em vez disso, é um “peixe que nada no oceano”” (p. 206). Pois, a “Política é, no entanto, um processo público, comunicativo, e precisamos de algum modo unir o intervalo que há entre experiência, natureza, contexto, campo, objeto, de um lado, e análise, teoria, texto, centro e sujeito, de outro” (p. 259).

Com o compromisso de intentar alargar o conhecimento da política e influenciados pelo pensamento de Rodrigues (2011) recorreremos a um de seus quatro eixos – o da trajetória institucional que, como tudo indica, foi conformada a partir da concepção de Gussi (2008), em pesquisa realizada para avaliação do Programa de Microcrédito do Banco do Nordeste do Brasil (BNB).

De acordo com Rodrigues (2011), Gussi (2008) traslada a percepção de trajetória, do pensamento de Pierre Bourdieu, de trajetória de vida e de biografia. Para a autora, Gussi dialogalmente com Bourdieu compreende que a vida das pessoas não possui um curso linear, fato que ocorre similarmente com a política pública, existem as encruzilhadas, desvios, ressignificações.

A trajetória institucional da política pública se materializa numa percepção de processo e de multiplicidade próprios do local e, a partir deste, é possível identificar os percalços ocorridos, desde a formulação até a sua implementação, por meio dos mais diversos atores envolvidos com a política.

Guba e Lincoln (2011), Lejano (2012), Rodrigues (2008) se aproximam ao colocar as pessoas no centro da reflexão, estejam elas em suas instituições ou em suas vidas cotidianas. Por isso, a inclusão de pessoas e/ou grupos de pessoas antes excluídos dos processos avaliativos, na participação do que se vivencia na prática, faz desses três paradigmas o seu diferencial, que poderão imprimir uma reflexão de avaliação endógena para os países latino-americanos, mesmo trazendo em seu bojo perspectivas externas.

³ Guba e Lincoln (2011) utilizam o termo *respondente*, mas nesta pesquisa, será empregado o termo *interlocutor*, por este ser um participante do processo de interação por meio do diálogo, proporcionando maior aproximação do investigador com o campo. A alteração é no próprio círculo, este não estará fechado, como criticou Lejano (2012) quanto à questão dos sistemas fechados.

2 A PARTICIPAÇÃO SOCIAL EM FORTALEZA

2.1 A cidade de Fortaleza

A cidade de Fortaleza está localizada na porção norte do estado do Ceará, região Nordeste do Brasil, possui uma extensão territorial absoluta de 313,14km² (Censo Demográfico do IBGE, 2010), encontra-se na sexta posição entre as regiões metropolitanas brasileiras e no *ranking* mundial entre as 120 maiores áreas metropolitanas, em termos populacionais (SANTOS *et al*, 2017). Referente à divisão político-administrativa, a capital do Ceará está oficialmente dividida em cinco distritos: Fortaleza, Antônio Bezerra, Messejana, Mondubim e Parangaba, porém, dado o surgimento de novos bairros e a fragmentação de bairros antigos, a gestão municipal se baseia atualmente na divisão por Secretaria Regional⁴ (SER) I, II, III, IV, V, VI e Centro.

Fortaleza apresenta índices que necessitam ser cambiados. Quando se trata do índice de pobreza⁵, nossa capital tem um percentual de 13,6%, enquanto a cidade de Curitiba ocupa a melhor colocação 3,8%. No que se refere ao índice de desigualdade Gini, mensurado de 0 a 1, no qual quanto mais perto de zero, melhor é a distribuição e, quanto mais perto de 1, maior o nível de desigualdade, a capital cearense apresentou, em 2010, um índice 0,61. Dados assustadores são revelados quando o tema é violência, com maior impacto entre jovens na faixa etária de 15 a 29 anos, no espaço periférico da cidade. Em 2002, ocorreram 35,9 homicídios e, em 2010, saltou para 164,3, tendo o tráfico de drogas como principal fator (CADERNO DE TRABALHO FORTALEZA 2040, 2014/16).

Na educação, houve um avanço positivo nas escolas públicas, mas ainda persiste um distanciamento qualitativo frente às escolas privadas. Já no campo da saúde, o que chama atenção são as mortes por causas externas, classificadas por acidentes e assassinatos. No maior hospital de trauma, o Instituto José Frota (IJF), diariamente, dão entrada cerca de 40 a 80 vítimas de acidentes com motos. Outro fator preocupante é o crescente uso abusivo de drogas, que gera uma rede de problemas e conflitos, ocasionando mais demanda por políticas públicas, além da ausência de médicos e remédios nos postos de saúde. Ademais, cerca de 44% da população fortalezense vive em situação de vulnerabilidade social, com a existência de 843 assentamentos precários, os quais abrigam 1.077.000 pessoas pertencentes à baixa renda. Apesar disso, em 2010, a expectativa de vida da população chegava a 74,4 anos (CADERNO DE TRABALHO FORTALEZA 2040, 2012/16).

⁴ No governo de Lins eram Secretarias Executivas Regionais (SERs), com a reforma administrativa ocorrida na gestão de Roberto Cláudio, por meio da LC 0137/2013, foi retirado o poder de execução destas.

⁵ Medido através da % de pessoas que ganham até ¼ salário-mínimo de acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

Configura-se como um desafio gerir uma cidade com tamanhos abismos sociais. Neste contexto, dois momentos marcam a política da participação social de Fortaleza, o primeiro, com a formulação e implementação do OP em 2005, o outro, sua continuidade em 2013, com a chegada de uma nova gestão na prefeitura.

2.2 Luizianne Lins: “Você construindo Fortaleza bela”

Luizianne Lins, do PT, vence as eleições de 2004, para a Prefeitura de Fortaleza, após derrotar o projeto político de Moroni Big Torgan, do Partido da Frente Liberal (PFL), no segundo turno, com 56,21% dos votos válidos, contra 43,79% (UOL ELEIÇÕES 2004, 2004). A campanha eleitoral de Lins teve como pilar a dinâmica da militância ao alcançar a periferia e o centro, discutindo o plano de governo e trazendo a demanda da população. Nessas discussões foi possível entender o anseio da sociedade civil pela implantação do OP em Fortaleza, que resultou no principal instrumento de sua gestão.

O desafio em implementar o OP começou a partir da reduzida equipe de trabalho e pela ausência de conhecimento teórico-metodológico da política, sendo necessária para a capacitação da equipe a contratação da assessoria da Pontifícia Universidade Católica (PUC) de São Paulo, que havia coordenado o processo participativo de São Paulo, na gestão de Marta Suplicy, 2000-2004 (GADELHA, 2010). Após a efetivação da política, descreveu Lins, acerca do PPA e do OP,

[...] inauguramos em Fortaleza uma nova relação entre o poder público municipal e a população, estabelecida com base no reconhecimento da cidadania ativa e no compartilhamento do poder de decisão sobre as prioridades para o investimento público (LINS, 2005, p. 1)

Não obstante, duas percepções sobre políticas públicas que se complementam e confluem Holfling (2001, *apud* PAESE *et al* 2012, p. 68) em políticas públicas são o “Estado em ação”, “é o Estado implantando um projeto de governo, através de programas, de ações voltadas para setores específicos da sociedade”, e Rua,

[...] as políticas públicas são “públicas”. [...] a dimensão “pública” de uma política é dada não pelo tamanho do agregado social [...] sobre o qual ela incide, mas pelo seu caráter jurídico “imperativo”. [...] são decisões e ações revestidas do poder extroverso e da autoridade soberana do poder público (RUA, 2009, p.20-21).

A política do OP foi normatizada pela Lei Orgânica do Município (LOM), em seu Art. 5º, através de revisão ocorrida em 2006, por meio das Leis 9.044/2005 do Plano Plurianual Participativo (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei de Orçamentária Anual (LOA)⁶. A metodologia aplicada para o OP de Fortaleza foi dividir a cidade em Áreas de Participação (APs) que, no período de 2005 a 2012, oscilaram entre 14 e 51⁷ e segmentos sociais: crianças e adolescentes, idosos, jovens, GLBT (gays, lésbicas, bissexuais e transgêneros), mulheres, pessoas com deficiência e população negra. Posteriormente, organizaram-se dois ciclos: o preparatório e o deliberativo. No ciclo deliberativo, havia o acolhimento das propostas e a eleição dos delegados (as). No Conselho do OP (COP), os delegados (as) votavam entre eles para escolha dos conselheiros (as).

Esse ato de participar significa tomar parte de alguma coisa, envolver-se com alguma atividade. Sendo assim, como afirma Souza (1999, p. 81), “A participação é processo social que existe independente da interferência provocada por um ou outro agente externo”.

É por meio da participação que o munícipe exerce a cidadania, ao propor e intervir nos projetos para a cidade. É o Estado partilhando com a sociedade civil o poder que se tem, quer de maneira limitada, provocada, concedida, consultiva e deliberativa institucionalmente, pois cada uma dessas formas representa um jeito de participar e de construir uma participação mais ativa.

De acordo com Marx⁸, um dos entrevistados, mudanças ocorreram na política em 2008/2009, principalmente na composição prioritária da demanda e aporte financeiro para efetivação. A necessidade da mudança foi motivada devido à ausência de repasse do governo federal. A pasta mais afetada foi a saúde que, embora seja uma das áreas com maior investimento do OP, não foi o suficiente para zerar a demanda da sociedade civil.

2.3 Roberto Cláudio: “Para renovar Fortaleza”

No ano de 2012, o deputado estadual Roberto Cláudio, do Partido Socialista Brasileiro (PSB), sai candidato para disputar o Paço Municipal, em uma composição de 14 partidos⁹. No jogo político dessa eleição, alianças e rupturas entre aliados se consolidaram, o que acabou por revelar novos jogadores e, concomitante, retirar a luz de lideranças já consagradas. Roberto Cláudio, ao fim da disputa, é consagrado novo prefeito de Fortaleza.

No Plano de Governo do prefeito Roberto Cláudio se encontram doze Fortalezas, dentre elas, a Fortaleza participativa, transparente e justa, cujo princípio é assegurar “a inclusão social, a redução de desigualdades e a participação democrática no planejamento, no

⁶ O orçamento público do Brasil é composto por três leis (i) Plano Plurianual (PPA), Lei que estabelece as diretrizes, objetivos e metas da administração pública; (ii) Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), que precede o Orçamento, programa definindo as diretrizes gerais para sua elaboração; (iii) Lei Orçamentária Anual (LOA), que contém a discriminação da receita e da despesa pública durante um ano, são elaborados pelo Poder Executivo e enviados ao Legislativo para aprovação. Ver Leis 4.320/64 e LC 101/2000.

⁷ No ano de 2006, subiu para 40 e, no período de 2007 a 2009, para 51 áreas de participação, em 2010, houve uma diminuição para 26, em 2012, tornou a subir dessa vez para 27 (Arão 2012: 64).

⁸ O nome aqui mencionado é fictício para maior lisura do processo investigativo.

⁹ PSB, PRB, PP, PTB, PMBD, PSL, PSDC, PHS, PMN, PTC, PRP, PEN, PSD, PTdoB.

acompanhamento e avaliação do plano de governo da cidade” (PLANO DE GOVERNO PARA RENOVAR FORTALEZA, 2012, p.151).

No que se refere ao OP, esse mesmo plano traz duas informações a saber: seria implantado o Planejamento Participativo utilizando indicadores sociais e econômicos de cada bairro, bem como a implementação de todo o orçamento e não apenas só numa pequena parte de investimentos (PLANO DE GOVERNO PARA RENOVAR FORTALEZA, 2012).

Dados do Plano Fortaleza 2040¹⁰ indicam que, em Fortaleza, existem 285 conselhos escolares, 112 conselhos locais na área da saúde, seis conselhos tutelares, seis conselhos regionais de saúde e trinta conselhos municipais de políticas públicas. Destes, no ano de 2014, em diagnóstico realizado pelo Instituto de Planejamento do Município (IPLANFOR), somente 54% dos conselhos estavam ativos, 36% não tinham regimento interno, 71% dos representantes não eram paritários, apresentando maioria composta pelo poder público, e 79% não possuíam plano de trabalho (PLANO FORTALEZA 2040: GOVERNANÇA MUNICIPAL, MODELO DE GESTÃO E PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE NA ELABORAÇÃO DO PLANO, 2016).

Para esse governo, a criação da Coordenadoria de Participação Popular (CPP), através da LC 0137/2013, tem dupla finalidade: (i) modernização do Estado e (ii) de instrumentos de participação da sociedade nas políticas públicas (AVALIAÇÃO PPA 2010-2013, RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO 2012-2013). Na Lei 10.095/2013, do PPA 2014-2017, a gestão acredita ter fortalecido a CPP, dando a ela *status* de Secretaria, com o intuito de ocasionar uma participação para além do OP. Ademais, a CPP trabalhará conjuntamente com o Instituto de Planejamento de Fortaleza (IPLANFOR), no Observatório de Governança, com o objetivo de acompanhar o desenvolvimento, produzir informações e promover o controle social.

De acordo com Bordenave (1983, p.12), “A participação está na ordem do dia devido ao descontentamento geral com a marginalização do povo dos assuntos que interessam a todos e que são decididos por poucos, além de ser “uma necessidade fundamental do ser humano, como o são a comida, o sono e a saúde” (BORDENAVE, 1983, p.16). A compreensão de participação está associada à democracia participativa e constitui um processo de revitalização de espaços públicos e construção de novos, onde a arena é dominada pela disputa para que aja atendimento às demandas da comunidade pelo poder público.

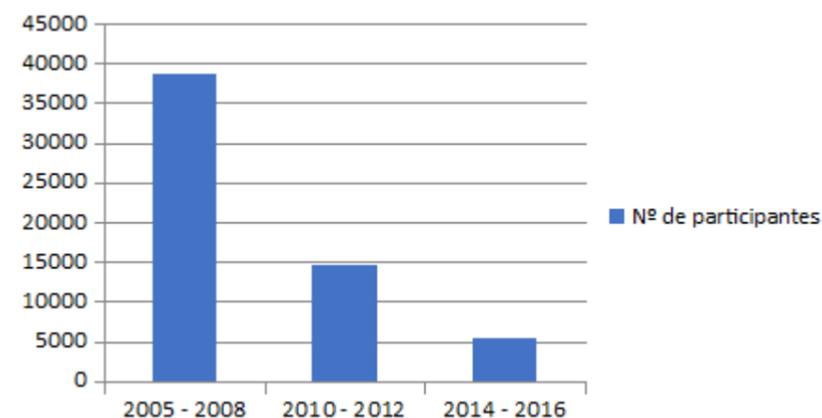
A Coordenadoria de Participação Popular (CPP) ou Coordenadoria Especial de Participação Social (CEPS), vinculada ao Gabinete do Prefeito, IPLANFOR e Secretaria Municipal de Planejamento Orçamento e Gestão (SEPOG), organizou a participação social a partir da divisão

da cidade em 32 territórios, com o Ciclo do Planejamento Participativo (mobilização, assembleia eletiva e fórum devolutivo), Agentes de Cidadania e Controle Social e Conselheiros. Houve a inclusão do PPA Digital e a utilização de aparelhos de totens, os quais foram distribuídos pela cidade e permitiam a votação online, essa ferramenta contribuiu para uma maior descentralização da participação.

3 AVALIAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL

A avaliação da participação social foi realizada a partir de duas variáveis, a própria participação da população no processo, bem como a demanda dela decorrente. Os dados foram organizados de maneira tal que os anos de 2005 a 2008 e 2010 a 2012 correspondem, respectivamente, a primeira e segunda gestão de Luizianne Lins e os anos de 2014 a 2016 a gestão do prefeito Roberto Cláudio. O Gráfico 1 nos mostra o número de participantes em assembleias deliberativas dividido por gestão onde é possível observar um decréscimo constante na participação da população. Esse decaimento se explica, em parte, pelo descrédito da população na efetiva capacidade de execução das demandas por parte da prefeitura, bem como uma progressiva diminuição do prestígio do OP dentro do projeto de governo, fato este evidenciado pela diminuição do número de assembleias territoriais.

Figura 1: Número de participantes das assembleias deliberativas, por gestão

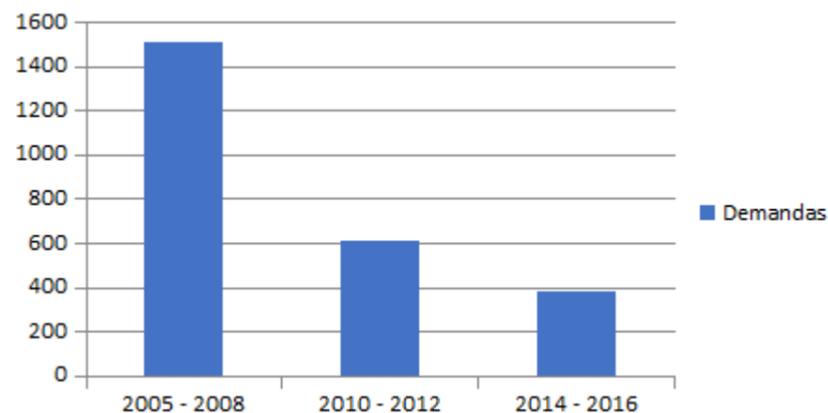


Fonte: Adaptado de Silva (2017)

¹⁰ O “Fortaleza 2040” é um plano de desenvolvimento estratégico para a cidade e para a sociedade, iniciado em 2014 e finalizado em dezembro de 2016.

No que se refere à quantidade de demandas, pode ser observado, no período compreendido entre 2005 e 2016 (excetuando-se 2009 e 2013 dos quais não foi possível obter os dados), que foram 2495 demandas aprovadas, sendo estas distribuídas como mostra o Gráfico 2.

Gráfico 2: Número de demandas, por gestão



Fonte: Adaptado de Silva (2017)

Do Gráfico 2 é possível observar claramente uma queda abrupta da primeira para a segunda gestão, estando esse fato diretamente ligado ao número de participantes nas assembleias deliberativas. Essa ligação ocorre devido ao fato de o número de demandas aprovadas ser determinado pela quantidade de participantes votantes nas assembleias, sendo, pois, uma variante direta do poder mobilizador do OP. Vale salientar ainda que o elevado número de demandas ocorridas no primeiro triênio se relaciona com o forte processo de mobilização acontecido nesse período.

O que se deu nas gestões de Luizianne Lins, de acordo com as entrevistas de gestores e técnicos, está relacionado com a ausência de repasse do governo federal para atender às propostas eleitas, bem como com a grande demanda reprimida, o que ocasionou uma mudança metodológica do acolhimento de novas propostas no período de 2009 a 2012.

Na gestão de Roberto Cláudio houve um aumento da desconfiança na política, o que contribuiu com a diminuição da participação, principalmente com a exclusão dos segmentos sociais. Em 2015, houve uma crescente participação ocasionada pelas eleições dos novos Agentes de Cidadania e Controle Social e dos Conselheiros.

No contexto, o que se percebe é que o problema não está especificamente na falta de participação, mas na ausência do atendimento das demandas populares por parte do poder público, que acaba por

gerar momentos de tensionamento e esvaziamento na política de participação social.

APROXIMAÇÕES CONCLUSIVAS

A cidade de Fortaleza, desde 2005, experiencia a participação social institucionalizada. Em ambos os governos, de Luizianne Lins (2005/2012) e Roberto Cláudio (2013/2016), reivindicam uma melhor participação da sociedade. Ocorre que na gestão de Lins, embora grande demanda da população tenha sido atendida, muita coisa ficou por fazer, conseqüentemente, o governo de Roberto Cláudio herdou uma descrença dessa participação, visto que, para aqueles cuja reivindicação não tinha sido atendida, causou-lhes frustração e descrédito, ao passo que os cidadãos em que a demanda fora executada, encontravam-se satisfeitos com a política implementada.

Para além da desconfiança com a política, Roberto Cláudio criou a Coordenadoria de Participação Social na estrutura administrativa, bem como a Participação Digital, mas extinguiu o OP por segmentos sociais, o Orçamento Participativo da Criança e Adolescente (OPCA) e o sistema SISOP de acompanhamento das obras e serviços do OP. Essas ações acabaram por obscurecer a transparência e a execução das demandas.

Com a proposta de uma nova metodologia avaliativa, que reunia CHD, experiência e trajetória institucional, para avaliar a política da participação social, foi possível apreender a partir dos três grupos pesquisados (gestores, técnicos, sociedade civil), a experiência da política de forma distinta e inter-relacional dos atores envolvidos. Pelas entrevistas realizadas com gestores, técnicos e sociedade civil foi possível compreender que cada coletivo (exceto técnicos) reivindica para si as melhores práticas participativas. Para os técnicos os argumentos são de que a vontade política foi maior que a capacidade orçamentária da prefeitura, que a sociedade não sabe participar ou que não existe participação.

Outro fator importante foi a trajetória da política como política transversal que permeia todas as secretarias e órgãos do município que, devido à coalizão político-partidária ocorrida nas eleições, acabou por modificar ou trasladar a relação entre Estado e sociedade civil, cujo termômetro direcionava para uma participação efetiva e, por vezes, estagnava nos burocratas institucionais, essas nuances da política de participação foram percebidas principalmente no segundo mandato de Luizianne Lins e no primeiro mandato de Roberto Cláudio.

A experiência da política revelou também uma relação de emancipação política e cidadania ativa quando o ciclo do OP é realizado em sua integralidade, neste sentido, foi possível evidenciar que o ápice

da participação ocorreu na primeira gestão petista, tanto no número de participação, como no de efetivação e inversão orçamentária.

No que se refere à perspectiva quadridimensional, esta pode estar na conjugação dos três paradigmas a partir do (i) CHD, (ii) experiência, (iii) trajetória em união com a própria (iv) política que será estudada. Mas pode também estar representada com Rodrigues através do (i) conteúdo da política e/ou programa, (ii) trajetória institucional, (iii) espectro temporal e territorial, e (iv) análise do contexto da formulação. E assim se apresentar como uma metodologia avaliativa eminentemente do sul. Por se tratar de uma metodologia experimental, faz-se necessária sua aplicação em novas avaliações de políticas públicas para que seja possível averiguar sua real utilidade.

REFERÊNCIAS

ARÃO, Márcia Regina Mariano de Sousa. **Orçamento participativo em Fortaleza: práticas e percepções**. 2012, 128f. Dissertação (Mestrado Acadêmico em Políticas Públicas e Sociedade) - Centro de Estudos Sociais Aplicados, Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2012.

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.

BORDENAVE, Juan E. Diaz. **O que é participação**. São Paulo: Brasiliense, 1983.

COMISSÃO PLANO DE GOVERNO. **Plano de Governo**. Para Renovar Fortaleza. Propostas para o Plano de Governo de Roberto Cláudio. 2012.

CE/Fortaleza - Eleita. UOL Eleições 2004. Fortaleza, 31 out. 2004. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/ultnot/eleicoes/2004/eleito/fortaleza.jhtm>>. Acesso em: 18 set. 2018.

GADELHA, Ana Lúcia Lima. **O orçamento público participativo como instrumento de efetivação da cidadania** (Avaliando a Experiência de Fortaleza). 2010, 229f. Dissertação (Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas) - Centro de Ciências Agrárias, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2010.

GUBA, Egon G.; LINCOLN, Yvonna S. **Avaliação de quarta geração**. Tradução Beth Honorato. Campinas, SP: Editora da Unicamp, 2011.

GUSSI, Alcides Fernando. Apontamentos teórico-metodológicos para a avaliação de programas de microcrédito. *In: Revista de Avaliação de Políticas Públicas - AVAL*. UFC. v. 1, n.1, jan./jun. p. 29-37, 2008.

LEJANO, Raul P. **Parâmetros para uma análise de políticas: a fusão entre texto e contexto**. Tradução de Letícia Heineck Andriani. Campinas, SP: Arte escrita, 2012.

PAESE, Cláudia Regina; AGUIAR, Anne Adelle Gonçalves de. Revisitando os conceitos de formulação, implementação e avaliação de políticas e programas sociais no Brasil. *In: Revista "NUPEM"*, v. 4, p. 65-81, 2012.

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

PREFEITURA MUNICIPAL DE FORTALEZA. **Avaliação 2010-2013 ano 2012**. Disponível em: <http://www.fortaleza.ce.gov.br/sites/default/files/ppa_2006-2009.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2015.

_____. **Avaliação 2010-2013 ano 2013**. Disponível em: <http://www.fortaleza.ce.gov.br/sites/default/files/ppa_2006-2009.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2015.

_____. **Plano de Ações do OP 2005**. Disponível em: <http://www.fortaleza.ce.gov.br/images/stories/op/plano_2005.pdf>. Acesso em: 10 set. 2011.

_____. **Coordenadoria de Participação Social**. Disponível em: <<http://www.fortaleza.ce.gov.br/ceps>>. Acesso em: 11 jun. 2016.

_____. **Plano Plurianual Participativo (PPA) 2006-2009**. Disponível em: <http://www.fortaleza.ce.gov.br/sites/default/files/ppa_2006-2009.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2015.

_____. **Plano Plurianual Participativo (PPA) 2014-2017**. Disponível em: <http://www.fortaleza.ce.gov.br/sites/default/files/ppa_2006-2009.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2015.

_____. **Caderno de Trabalho Fortaleza 2040**. Visão de Futuro. A Fortaleza que queremos. 2014/16.

_____. **Plano Fortaleza 2040:** governança municipal, modelo de gestão e participação da sociedade na elaboração do plano. v. 8. 2016.

RODRIGUES, Lea Carvalho. Propostas para uma avaliação em profundidade de políticas públicas sociais. *In: Revista de Avaliação de Políticas Públicas- AVAL* UFC.v. 1, n.1, jan./jun. p. 7-15, 2008.

_____. Avaliação de políticas públicas no Brasil: antecedentes, cenário atual e perspectiva. *In: PRADO, Edna Cristina do; DIÓGENES, Eliane Maria Nogueira. (Orgs). Avaliação de políticas públicas: interface entre educação e gestão escolar.* Maceió/AL – EDUFAL, 2011.

RUA, Maria das Graças. **Políticas Públicas.** Florianópolis: Departamento de Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2009.

SANTOS. Cristiane Vieira dos *et al.* Democracia deliberativa e o exercício da cidadania: avaliação do orçamento participativo e da vulnerabilidade social em Fortaleza/CE. *In: Seminário de Modelos e Experiências de Avaliação de Políticas, Programas e Projetos* (6. : 2017 nov. 16-17 : Recife, PE). **Anais do VI SEMEAP – Seminário de Modelos e Experiências e Avaliação de Política, Programas e Projetos** e do **IV Seminário Internacional sobre Avaliação** [recurso eletrônico] / organizadora Ana Cristina Brito Arcoverde. – Recife : Ed. UFPE, p. 544-554, 2017.

SILVA, Franklin Augusto Soares da. **A gestão municipal e seus impactos sobre a política participativa:** um estudo de caso sobre o Orçamento Participativo de Fortaleza/CE em uma perspectiva comparada. 2017. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Campinas-SP, 2017.

SOUZA, Maria Luiza de. **Desenvolvimento de comunidade e participação.** 8. ed. São Paulo: Cortez, 1999.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARA. Biblioteca Universitária. **Bibliotecas da UFC.** Disponível em: <http://www.biblioteca.ufc.br/index.php?option=com_content&task=section&id=29&Itemid=55>. Acesso em: 20 set. 2018.