

# Orçamento Participativo em Fortaleza/CE: construção de uma nova cultura política? (Gestão PT 2005-2008 e de 2009 – 2012).

Vanda Maria Martins Souto<sup>1</sup>

## RESUMO

Este trabalho teve 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 vôo 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.

## INTRODUÇÃO

*“Meu estado de espírito sintetiza estes dois sentimentos [otimismo e pessimismo] e os supera: sou pessimista com a inteligência, mas otimista com a vontade. Em cada circunstância, penso na hipótese pior, para pôr em movimento todas as reservas de vontade e ser capaz de abater o obstáculo.”*  
—Antonio Gramsci

O estudo é resultado de uma pesquisa sobre a história contemporânea dos processos de participação popular promovidos por gestões governamentais do Partido

---

<sup>1</sup> Mestra em Ciências Sociais pela Universidade Estadual Paulista “Júlio Mesquita Filho” Campus de Marília – SP.

dos Trabalhadores, o desdobramento do tema que me instigou durante os anos de estudo e minha participação no governo municipal do PT no período de 2005 a 2007 foram centrais para a análise. O estudo teve como enfoque principal analisar e entender os diferentes aspectos do modo de governar do PT, tendo como tema o Orçamento Participativo em Fortaleza e a construção de uma nova cultura política no período entre 2005 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 compreendia 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*<sup>2</sup> que se estruturava em administrar com os Conselhos Setoriais 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 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 sociopolíticas e culturais.

No decorrer do estudo faço uma breve referência a gestões petistas. Escolhi alguns episódios ilustrativos para demonstrar as confrontações de projeto estratégico do

---

<sup>2</sup> O *modo petista de governar* significa 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).

PT, como na 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>3</sup> e setores da esquerda petista.

As inquietações no curso da investigação remetem à 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 reflexo, o fenômeno estudado.

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, resalto 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

---

<sup>3</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).

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, na 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 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, analisei a *cultura política* originária do OP e como vêm se materializando na prática política aspectos da política tradicional, tais como: clientelismo<sup>4</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 das entrevistas possibilitou apreender e identificar dimensões relevantes da *cultura política* supostamente gestada no referido *modo petista de governar*<sup>5</sup> na cidade de Fortaleza/CE.

---

<sup>4</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).

<sup>5</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).

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>6</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 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 estudo 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.

Tendo em vista a necessidade de compreender o movimento real dos processos de participação popular que vêm se desdobrando nas gestões petistas, considereei a necessidade de analisar a realidade e o contexto sócio-histórico e político da cidade de Fortaleza/CE, tendo como fio condutor o potencial do Orçamento Participativo, em

---

<sup>6</sup>Artesã que realiza o trabalho manual com bilros e linha (renda, labirinto e outros trabalhos).

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>7</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>8</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>9</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 pesquisa também foi enriquecida com a técnica de observação

---

<sup>7</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>8</sup> Conselho do Orçamento Participativo (espaço de negociações entre os representantes do governo e conselheiros do OP).

<sup>9</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.

*in loco*, participação direta<sup>10</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:

- Entrevistas com coordenadores políticos da campanha em 2004 de Luizianne Lins PT/DS;

Intervista com Dirigentes e Mili

do processo de Participação Popular, seja em nível local ou nacionalmente;

-  com Secretários de governo, gestores que construíram o debate e o processo de implementação do OP em Fortaleza;

-  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>10</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>11</sup> e Alfredo Pessoa<sup>12</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>13</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>14</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;
- um roteiro voltado para as entrevistas com os representantes do movimentos sociais e lideranças comunitárias;

---

<sup>11</sup> Secretário de Planejamento na época da implantação do OP em Fortaleza (entrevista realizada em 25 de Abril de 2012).

<sup>12</sup> Também Secretário de Planejamento da Prefeitura Municipal de Fortaleza da gestão Luizianne Lins - PT. Fonte: PMF: <http://www.fortaleza.ce.gov.br/>

<sup>13</sup> Entrevista realizada com Meiry Coelho, feminista, militante do movimento negro – INEGRA.



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, 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 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 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*.

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>15</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;

---

<sup>15</sup>Que se situa a partir do contexto do objeto como tentativa de apreensão do real, a partir das suas sucessivas aproximações.

2004), Henri Lefebvre (2008a, 1991; 2008b, 1971, 1977, 2001, 2008), Vladimir Ilitch Lênin (1980, 2007), Georg 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.

Procuo, 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 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>16</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 empíricos, relacionando-os aos conceitos de *classe* e *clivagem sociocultural*,

---

<sup>16</sup>O MCP foi fundado em 2000, mas, somente em 2004, passou a se estruturar de forma mais orgânica.

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>17</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*?

## CONCLUSÃO

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

---

<sup>17</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.

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.

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). 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 nexos 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 política.

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.

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, participação 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

- 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.
- BORGES NETO, J. M. “Balanço: construindo o PT”. *Em Tempo*, julho de 1992, pp. 10-12.
- 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.
- 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 História), Universidade Federal Fluminense, Niterói (RJ), 2005.
- 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.
- 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.
- 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.

LUKÁCS, Georg. *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.

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.

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

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.

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.

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.

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 critica 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-eleitos-por-partido>>. Acesso em 31 jan. 2011.

<[http://www.opovo.com.br/app/opovo/fortaleza/2011/01/31\\_noticiafortalezajornal,2096194/fortaleza-se-torna-capital-mais-densa-do-pais](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.

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