

# A EXPERIÊNCIA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NO MUNICÍPIO DE FORTALEZA

Gretha Leite Maia\*  
Victor Menezes Barros\*\*

## RESUMO

O trabalho investiga o processo contemporâneo de redefinição das estruturas e das dinâmicas do poder, com ênfase nos novos modelos participativos. Analisa a democracia sob o enfoque histórico que gera uma pluralidade de significados ao próprio termo. Descreve a estabilização do exercício democrático do poder no modelo representativo e analisa sua trajetória no sentido de alcançar novos mecanismos de participação popular direta. Analisa a crise da Democracia representativa, decorrente, sobretudo, do descrédito da sociedade nos entes estatais e nos partidos políticos. Investiga as possibilidades de preservação do cânone democrático pelo exercício da Democracia Participativa, instrumento de resgate da atuação do povo frente às decisões políticas. Como objetivo específico, analisa o orçamento participativo, atividade na qual a sociedade define o destino dos gastos públicos, utilizando pesquisa de campo aplicada em Fortaleza, onde o orçamento participativo possibilita às comunidades a oportunidade de atuar ativamente nas questões públicas, desde 2005, referenciando também as experiências na gestão participativa dos municípios de Porto Alegre e Belo Horizonte.

**Palavras-chave:** Democracia. Representação. Crise. Participação. Orçamento.

## INTRODUÇÃO

O presente trabalho destina-se a analisar o advento da democracia participativa na sociedade contemporânea, tendo como foco a análise da prática de orçamento participativo. Busca-se inicialmente uma conceituação para o fenômeno democrático, a partir da clássica divisão dicotômica do valor democrático (Democracia Direta e Representativa). Desmembram-se, em seguida,

\* Professora, Advogada, Graduada em Direito pela UFC (1995), Mestre em Direito Constitucional pela UFC (2001), Coordenadora de Pesquisa do Curso de Direito da Faculdade Christus.

\*\* Graduando em Direito pela Faculdade Christus, aluno pesquisador do Programa de Pesquisa Jurídica da Faculdade Christus 2009/2010.

as circunstâncias responsáveis pela atual configuração democrática, o que permite, por fim, apresentar um instrumento de importância capital nas formas de participação: o orçamento participativo, com destaque para a experiência da gestão político-administrativa de Fortaleza, a partir de 2005.

O tema se apresenta de grande valia por permitir um novo olhar dos indivíduos frente às questões públicas, o que lhe permite um novo posicionamento sobre o fenômeno político de gestão do Estado, demandando não um ato ou processo democrático, mas toda uma cultura democrática desenvolvida entre os cidadãos.

Justifica-se a escolha desse tema, devido a grande expectativa em torno do orçamento participativo como instrumento de ampliação da participação popular na gestão dos atos públicos. Seu estudo permite averiguar se o cidadão insere-se como um sujeito de direitos políticos diante da possibilidade de uma série de tomadas de decisões.

O objetivo da pesquisa é de analisar o fenômeno da Democracia pelo ângulo da participação popular. De forma específica, busca-se analisar os efeitos do Orçamento Participativo em Fortaleza.

## 1 A CULTURA DEMOCRÁTICA

O exercício da Democracia, desafio com o qual a sociedade se depara diariamente, é um tema que suscita acalorados debates. Etimologicamente, a palavra origina-se do grego (o termo “demos” designa povo, enquanto o radical “kratos” remete a poder) significando o regime de governo no qual o poder é atribuído à sociedade.

Analisar a Democracia de forma histórica é partir dos valores da Grécia Antiga. Cidades-estados (como Atenas, por exemplo) instituíram um regime político no qual aqueles admitidos como cidadãos seriam responsáveis pelos delineamentos da esfera pública. A propriedade privada era vista como um requisito de acesso a tais discussões. Mulheres, escravos e crianças eram excluídos desses debates.

Por volta dos séculos XVII e XVIII, o pensamento político retoma as discussões sobre a prática da democracia, decorrente, sobretudo, da busca de se entender por que determinada forma de poder é vista como legítima, enquanto que outra é refutada. Emerge dessa situação, o liberalismo (doutrina suportada na liberdade política e econômica em contraste com a interferência estatal) que fez contraponto com o absolutismo (no qual as dinâmicas do poder estão concentradas numa figura única, a do rei). São nessas circunstâncias que teóricos como John Locke<sup>1</sup> e J.J.Rousseau<sup>2</sup> irão analisar os fenômenos políticos.

Num outro momento, Alexys de Tocqueville<sup>3</sup> e Norberto Bobbio<sup>4</sup> discutiram sobre a temática citada. No século XXI, por sua vez, a Democracia não é vista como um fenômeno isolado, e sim influenciado por outros pensamentos como os

direitos humanos, a figura de novos entes coletivos que irão, em conjunto com os partidos políticos, estes já em uma espécie de crise, perpetrar a análise política.

O valor democrático, buscado incisivamente por agrupamentos sociais minoritários no mundo contemporâneo, remete a uma divisão dicotômica muitas vezes trazida pelo seu caráter didático. Tem-se de um lado a Democracia Representativa, forma na qual o povo, legitimado pelo regime em vigor, escolhe representantes que irão decidir questões concernentes à sociedade. Do outro lado a Democracia Participativa, na qual a sociedade escolhe diretamente em que locais o poder Estatal deve agir. Paulo Bonavides esclarece a divisão dicotômica da Democracia partindo-se também de uma análise histórica. Diz que:

Da concepção de democracia da Grécia, na qual a liberdade política expirava para o homem grego desde o momento em que ele, cidadão livre da sociedade, criada a lei, com a intervenção de sua vontade, e à maneira quase de um escravo se sujeitava à regra jurídica assim estabelecida, passamos à concepção de democracia indireta, a dos tempos modernos, caracterizada, pela presença do sistema representativo. Dizia Montesquieu, um dos primeiros teóricos da democracia moderna, que o povo era excelente para escolher, mas péssimo para governar. Precisava o povo, portanto, de representantes, que iriam decidir e querer em nome do povo.<sup>5</sup>

Nestes termos, vê-se que num primeiro momento havia uma verdadeira necessidade pela representação. Todavia, num instante posterior esse sistema declina.

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 introduziu, em seu artigo 14, de maneira exemplificativa, institutos do regime participativo (o plebiscito, o referendo, a iniciativa popular). O Ordenamento Jurídico brasileiro adota o regime representativo, todavia apresenta a possibilidade do exercício da forma direta (ou participativa).

O Brasil se destaca por apresentar exemplos bem-sucedidos de exercício da Democracia Participativa. O Orçamento Participativo surge como grande elemento inovador. Define-se como a prática na qual a sociedade, diretamente, intervém na definição de em que lugares o orçamento será aplicado, exercendo concomitantemente o papel de controle de sua aplicação. Porto Alegre e Belo Horizonte encabeçam a lista dos municípios nos quais o instrumento vem resultando em progresso. Tal avanço se dá pelo fato de se permitir que os anseios sociais tomem espaço, já que eles são apresentados de forma clara, destinada aos representantes das distintas classes sociais.

O presente trabalho irá analisar de que forma deu-se a passagem no Brasil de um sistema marcado por uma forte dinâmica representativa até chegar no atual sistema o qual abriu espaços para o exercício direto de forma efetiva de participação.

## 1.1 Democracia Representativa

Na sociedade brasileira tem-se uma forte presença da cultura representativa. Elemento de tamanha complexidade traz consigo uma grande carga valorativa. Em decorrência disso, questiona-se por quais motivos os distintos Estados adotam formas tão diversas de se ver o chamado democrático. Na realidade, essa peculiaridade surge de sua própria essência: por ser um dado cultural, o exercício do poder de forma democrática torna-se variável de uma sociedade para outra.

A concepção hegemônica da Democracia, arraigada na forte influência européia sobre as outras culturas, delineou-se entre o cruzamento de teorias liberais (elemento muitas vezes paradoxal, por primar pelo individualismo em frente à igualdade) e as teorias marxistas (análise social do indivíduo enquanto ser produtor). Autores como Boaventura de Sousa e Leonardo Avritzer<sup>6</sup> analisam tais discussões, a partir da compreensão de que essas concepções estão relacionadas à resposta dada a três questões: a da relação entre procedimento e forma; a do papel da burocracia na vida democrática; e da inevitabilidade da representação em larga escala”. Para esses autores, o delinear do pensamento de democrática toma força pela análise de Hans Kelsen, Schumpeter e Bobbio, cada um respondendo as perguntas mencionadas.

Do ponto de vista procedimental, exclui-se dessa esfera a participação direta pelo fato de que tais pensadores analisavam o fenômeno democrático a partir de regras bem definidas, que por primarem pelo desejo da maioria, pareciam excluir a participação do todo. Mesmo diante de tais explicações aparece pouco nítido o motivo pelo qual a Democracia não pode ser vista de forma a comportar manifestações diretas. Na realidade, aparenta-se que eles apresentavam uma visão extremista, como se o fenômeno participativo exclui-se o representativo.

Quando emergiu o Estado de bem-estar social (Welfare State), o problema da burocracia submeteu-se a outra análise. A escolha por um Estado regulador da ordem econômica e que aliado a isso se inseria numa sociedade baseada no consumismo equiparou a idéia de democracia aos processos de burocratização.

O procedimentalismo, a questão burocrática e a representação em larga escala formam elementos-base para a solidificação da doutrina hegemônica da Democracia representativa. Portanto, tal teoria se fundamentava num tripé, o qual justificava e até mesmo possibilitava o exercício de uma Democracia em grandes dimensões (preocupação já existente em pensadores, como Rousseau).

Com o intuito de justificar essa teoria, estreitam-se as relações da atividade democrática com o termo autorização, por vezes apresentado como sinônimo de permissão de atuação. Fundamentava tal debate dois grandes elementos. O primeiro relaciona-se com a necessidade de se ver a prática democrática ligada com uma forma racional de visão. Para essa corrente, a fim de que se fosse possível pensar em um verdadeiro estudo lógico de política, fazia-se mister acabar com a alternância de decisões proferidas nas Democracias diretas, substituindo-as pela forma consensual da representatividade. Todavia, o consenso torna-se um

tanto difícil nas atuais sociedades, devido às complexas relações sociais e os distintos valores que as permeiam.

A segunda justificativa partia da premissa de que as mais diferentes maneiras de representação permitiriam consequentemente diferentes formas de se demonstrar os anseios sócio-políticos.

Diante dessas duas justificativas, vê-se uma busca por eliminar elementos como o aleatório, o acaso. Persegue-se com essa visão encontrar um meio de se relacionar Democracia como sinônimo de uma prática racional.

Reitera-se por fim que é nítido como essa concepção de Democracia que permeava desde o século XX remetia os valores democráticos somente a uma questão de autorização, vinculado ao consenso algo visto contemporaneamente como ultrapassado. Boaventura assevera que:

A concepção hegemônica da democracia, ao abordar o problema da representação, ligando-o exclusivamente ao problema das escalas, ignora que a representação envolve pelo menos três dimensões: a da autorização, a da identidade e a da prestação de contas (essa última introduzida no debate democrático muito recentemente).<sup>7</sup>

Depreende-se de toda essa análise que a Teoria Hegemônica da Democracia (que prima, sobretudo, pela noção de Representatividade) ao se basear nos princípios supracitados, excluiu um dos elementos marcantes na sociedade: a pluralidade étnica. Esta acaba acarretando na existência de múltiplos valores e a idéia de consenso, por si só, parece-lhe um tanto distante. Além disso, cabe ressaltar por fim que numa sociedade considerada plural, os mais variados anseios políticos, culturais, sociais, econômicos não são abarcados unicamente nas formas de associações representativas. Para tanto, a participação direta surge como uma saída.

## 1.2 Crise no Sistema Representativo

A discussão histórica das correntes democráticas remete às figuras de J. J. Rousseau e Benjamim Constant, conforme descrito por Bonavides<sup>8</sup>. O primeiro era crítico à representação, chegando por vezes a afirmar que o povo só era verdadeiramente livre no momento em que iam às eleições com o intuito de eleger seus representantes. O segundo era favorável à representação, todavia afirmando que os cidadãos deveriam tomar cuidado para evitar abusos, desmandados daqueles que ele chamava de “mandatários”. Essas seriam, respectivamente, as correntes não-hegemônica e a hegemônica.

Durante o século XX vicejou-se a idéia que a Democracia Representativa seria a única forma possível de expressão da vontade popular. Todavia, em um outro momento, estudiosos começaram a analisar a possibilidade de fenômeno democrático, ainda baseado no procedimentalismo kelseniano, mas agora abrindo possibilidades de se aceitar a pluralidade humana. Via-se agora a Política Democrática como um elemento responsável pela organização da sociedade e do binômio Estado-Povo.

Surge nessa etapa um leque de possibilidades para a sociedade. A Democracia não é vista somente como um espaço para a escolha de representantes os quais irão buscar a efetivação dos direitos dos nacionais. Nessa etapa, opções das mais variadas tomam forma no cenário político dos Estados.

Ao mesmo tempo, fenômeno comum em vários países, instala-se uma crise no sistema de representação político-partidária. No Brasil, Bernardo Sorj<sup>9</sup> identifica a desintegração dos ideais socialistas e a diminuição da importância dos sindicatos como fatores que concorrem para agravar a crise da democracia representativa.

Depreende-se disso que a ausência dos partidos políticos levou novas entidades de caráter coletivo a tomar o espaço antes ocupado por tais instituições. Transferiu-se, portanto, às ONG's o papel de catalisadores da ação coletiva, num visível paradoxo, posto que organizações não governamentais não orientam sua atuação para a arena das disputas políticas.

Outra análise da crise representativa no Brasil é apresentada por Antonio Carlos Wolkmer<sup>10</sup>. A crise na representação seria espécie de uma crise maior, situada no âmbito da política. O descrédito nos partidos políticos, na administração estatal, no legislativo e no judiciário. De forma mais específica, acumulam-se como motivos para o momento crítico: as constantes faltas de cumprimento dos programas políticos; a corrupção dos políticos; a crise de legitimização; a influência dos meios de comunicação. Na busca por uma redefinição da política no cenário social:

[...] a radicalização do processo democrático para a sociedade não implica descartar o paradigma da representação, mas reconhecer sua crise e redefini-lo em função de uma nova cultura política, fundada na participação dos sujeitos coletivos emergentes, corporificadores de uma cidadania comunitária.<sup>11</sup>

Verdadeiramente, faz-se por necessário uma redefinição da Democracia diante dessa atual cultura política na qual os partidos não desempenham mais a função de centro hegemônico das decisões políticas. Busca-se, portanto, a formação de novos sujeitos de direito, inseridos numa cultura democrática participativa.

## 2 O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO COMO EXPERIÊNCIA DEMOCRÁTICA

A prática democrática apresenta-se como valor a ser buscado, sobretudo devido à necessidade do país se consolidar em efetivo Estado Democrático de Direito. O Orçamento Participativo (OP) vem como instrumento para tornar possível tal condição.

O Orçamento Participativo no Brasil, mesmo sendo uma atividade tão recente, já apresenta exemplos positivos em diversos municípios. Porto Alegre, Belo Horizonte, citados inicialmente neste artigo, destacaram-se pela dinâmica nessa discussão de caráter político e por isso merecem uma análise mais aprofundada.

Porto Alegre foi o primeiro município a consultar a população sobre a questão orçamentária. Desde 1986, a capital gaúcha tornou-se palco dos posicionamentos das Associações de Moradores no tocante ao Orçamento. Todavia, só em 1989 viu-se nitidamente o orçamento participativo - OP, pois nesse momento adotou-se um verdadeiro sistema de participação, dotado de metodologia própria, permitindo a adoção de critérios (como por exemplo, a estipulação de pesos no momento dos votos de cada região da cidade). O orçamento participativo é visto como uma prática bem sucedida de gestão local.

O ciclo do OP em Porto Alegre encontra-se marcado em três grandes momentos: as Reuniões Preparatórias (preparação para a tomada de decisões, prestação das contas, discussão sobre a chapa de conselheiros), a Rodada Única de Assembléias Regionais e Temáticas e a Assembléia Municipal (segundo o Regimento Interno do OP Gaúcho, tem como pauta: Posse dos Novos Conselheiros; Entrega da hierarquização das Obras e Serviços; Discussão de tema de caráter geral.). Estas fases se encontram intimamente ligadas.

De forma simplificada, Leonardo Avritzer explica como ocorre o OP em Porto Alegre:

O orçamento participativo em Porto Alegre consiste em um processo de decisão pela população sobre as prioridades de obra da prefeitura do município.

Esse processo envolve duas rodadas de assembléias regionais intercaladas por uma rodada de assembléias locais. Em uma segunda fase há a instalação do Conselho do Orçamento Participativo, um órgão de conselheiros representantes das prioridades orçamentárias decididas nas assembléias regionais e locais. A elaboração administrativa do orçamento ocorre no Glapan - Gabinete de Planejamento da Prefeitura, órgão ligado ao gabinete do prefeito.<sup>12</sup>

Nas assembléias e reuniões grandes decisões são tomadas. Definem-se as exigências da população, as prioridades decorrentes das 17 regiões existentes, o foco que será dado aos possíveis 6 temas (Temática de Circulação, Transporte e Mobilidade Urbana ; Temática de Organização da Cidade Desenvolvimento Urbano e Ambiental; Temática de Desenvolvimento Econômico Tributação e Turismo; Temática de Cultura; Temática de Educação Esporte e Lazer; Temática de Saúde e Assistência Social) divididos em 16 prioridades temáticas (Saneamento Básico- Drenagem e Dragagem; Saneamento Básico- Água e esgoto cloacal; Habitação; Pavimentação; Educação; Assistência Social; Saúde; Circulação e Transporte; Áreas de Lazer; Esporte e Lazer; Iluminação Pública; Desenvolvimento Econômico, Tributação e Turismo; Cultura; Saneamento Ambiental; Juventude; Acessibilidade e Moralidade Urbana), a escolha dos delegados (variável de acordo com a região). De forma indireta, essa etapa acaba por analisar o papel desempenhado pelo executivo em cada área do município.

As duas rodadas das Assembléias Regionais e Temáticas ocorrem anualmente as quais são interligadas por reuniões intermediárias em que ocorrem a

hierarquização das prioridades (dentre as 16). O cidadão, nessa etapa, escolhe quatro prioridades atribuindo notas de um (última prioridade) a quatro (primeira prioridade). Além das notas atribuídas pela sociedade, outros três critérios: População total da região- Peso 2; Carência do Serviço ou Infra-estrutura- Peso 4; Prioridade Temática da Região- Peso 5.

Após a escolha, têm-se as três prioridades de cada região, as quais receberão os recursos proporcionais às necessidades regionais. Daí retira-se, obliquamente, as prioridades da cidade. Caso haja prioridades não elencadas no âmbito municipal, mas que pertençam na esfera regional, parte do Orçamento é destinado a essas questões. Fica nítido que a composição do Orçamento Participativo é marcado por desejos priorizados em esfera regional.

Uma peculiaridade do OP Gaúcho é que no quesito Pavimentação, pois só as regiões que a escolherem como prioridade terão recursos destinados a esse setor, respeitando-se, todavia, as áreas que tiverem saldo.

O Orçamento Participativo em Belo Horizonte, mesmo sendo uma prática mais recente (iniciado em 1993), encontra-se como marco importante no processo de gestão municipal em Minas Gerais. Reflexo dessa atividade se materializa na construção de complexo esportivos, hospitais, reforma de praças, todas com o aval da população.

O OP mineiro é dotado de duas rodadas de assembléias regionais e um fórum de prioridades regionais (é neste último que ocorre a escolha dos delegados, os quais irão monitorar as obras).

Aqui vale uma comparação entre os OPs analisados: ambos apresentam núcleos regionais como forma de participação efetiva da sociedade. Além disso, ambas decorrem dos anseios sociais, os quais clamavam em um período anterior, alguma forma de participação na Gestão Municipal-orçamentária. Leonardo Avritzer afirma que:

Uma característica do orçamento participativo merece ser destacada, dada a sua relação com a discussão sobre democracia participativa: o fato de o elemento comum do OP em Belo Horizonte e Porto Alegre basear-se nas assembléias regionais. Portanto, em ambos os casos o OP baseia-se em práticas preexistentes introduzidas pelos movimentos comunitários nos anos 70 e 80.<sup>13</sup>

Na primeira Assembléia Regional cabe à Secretaria do Planejamento trazer para as Regionais como se encontra o andamento das obras aprovadas no OP anterior, indicando-se em qual fase elas se encontram (licitação, execução ou conclusão). Essa fase se responsabiliza, portanto, por fazer um balanço das ações previstas pelo OP anterior.

Ainda nessa fase a Prefeitura indica a disponibilidade dos recursos, partindo das seguintes condições: 50% dos recursos disponibilizados são destinados igualmente às regionais e o restante distribuído de acordo com o Índice de Qualidade



de Vida Urbana (IQVU); quanto maior o Índice, menor a quantidade de recursos. É, pois, uma tentativa de equiparação da qualidade de vida entre as Regionais.

A segunda rodada do OP é o momento no qual as propostas de obras a serem realizadas são apresentadas. Em seguida, a prefeitura faz uma análise das propostas de acordo com a viabilidade técnica. Nessa etapa também são eleitos os delegados. Cabe citar uma peculiaridade: há um delegado por associação comunitária por região.

O OP mineiro se caracteriza também entre um processo interno das comunidades, na qual eles escolhem as Prioridades da Região. É a chamada Caravana das Prioridades. Nelas, os delegados eleitos visitam as propostas de obras apresentadas.

A última etapa é a responsável pelo delineamento final da questão orçamentária. Os distintos projetos de obra surgem com o fim das visitas as Regionais, momento no qual há a votação.

Cabe citar que em 2006 a Prefeitura de Belo Horizonte iniciou a prática do OP Digital com o intuito de ampliar a participação da sociedade além de aumentar os investimentos do OP regional. A eficiente idéia de atuar na sociedade utilizando a *Internet* rendeu números expressivos: a primeira OP rendeu 503 mil votos, destinando um investimento de 20 milhões e 250 mil reais além de um investimento de 80 milhões de reais destinados a OP Regional. Como bem assevera a Prefeitura de Belo Horizonte no livro *Orçamento Participativo em Belo Horizonte - 15 anos*:

O Orçamento Participativo Digital, implantado em 2006, foi uma iniciativa ousada da Prefeitura para ampliar a participação popular na tomada de decisões. Pela primeira vez na história, a população teve a oportunidade de participar fazendo as escolhas pela internet. “Belo Horizonte assegurou um processo transparente e inovador de votação, com a participação popular ativa na escolha das obras. É assim que a gestão da cidade vai se abrindo cada vez mais para a construção coletiva do futuro”, afirma o presidente da Belotur, Júlio Ribeiro Pires, ex-secretário municipal de Planejamento, Orçamento e Informação.<sup>14</sup>

Vê-se que o Orçamento Participativo é uma prática marcante na gestão de algumas cidades brasileiras que proporciona uma interessante interação sociedade- gestão pública.

## 2.1 A Prática Orçamentária em Fortaleza

Desde 2005, a capital cearense instituiu em suas atividades administrativas o orçamento participativo. Dotado de características peculiares, cabe aqui citar: o ciclo do OP; o papel do COP (Conselho do Orçamento Participativo); os fóruns de Delegados e Delegadas; as Assembléias Públicas; reflexos do OP em Fortaleza.

O ciclo do OP em Fortaleza é composto pela Rodada Preparatória, primeiro encontro da sociedade e dos membros do governo para se debater a questão dos

investimentos, situação financeira do Município e exposição da organização do Orçamento Participativo. Num outro momento ocorre a Rodada Deliberativa, em que se indicam propostas a serem votadas de acordo com o definido pelo Plano Plurianual Participativo, além de se escolherem os delegados territoriais (1 delegado para cada 20 votantes) de acordo com a APs (Áreas de Participação) existentes.

Em seguida, têm-se as Assembléias Públicas Deliberativas, as quais se responsabilizarão pela propositura e votação dos pedidos da sociedade decorrente dos segmentos sociais definidos pelo OP (mulheres, população negra, juventude, idosos, pessoas com deficiência e LGBTTT). Também são escolhidos os delegados, respeitada a mesma proporção já citada.

Por fim, ocorrem os Fóruns Regionais de delegados e delegadas; o Fórum Municipal de Segmentos Sociais e o Fórum Municipal e Fóruns Regionais do OP Criança e Adolescente. Estes dois últimos se destinarão, além de definir questões organizacionais de sua respectiva área, se responsabilizarão pela indicação de membros para o COP.

Cabe aqui enfatizar uma peculiaridade do OP de Fortaleza: a participação de crianças e adolescentes. Nela, as crianças trazem seus desejos, pareceres sobre a situação do município. O rito, adotado é semelhante ao do OP adulto (assembléia preparatória- assembléia deliberativa- discussões- votação- fiscalização, dentre outros), todavia, é composto por Assembléias Territoriais, Assembléias Escolares (uma por regional) e Assembléias com projetos da Funci. Todas essas etapas são compostas por momentos preparatórios e deliberativos.

O Orçamento Participativo de Fortaleza pode ser realizado por moradores com idade a partir de 16 anos completos e irá respeitar os critérios de população residente, renda e participação. O Regimento Interno do OP de Fortaleza prevê a existência do Conselho do Orçamento Participativo, órgão que se destina a organizar a aplicação do Orçamento do Município, com a prática de planejamento, fiscalização e até deliberação. Como competência do COP, tem-se: a discussão dos métodos adequados para atuação da ação orçamentária; o acompanhamento do andamento dos procedimentos derivados do OP; a deliberação de realização de seminários e atividades destinadas à capacitação dos delegados; a emissão de parecer sobre a aplicação/criação do conjunto de serviços e bens destinados pela discussão popular.

O COP será composto por conselheiros derivados dos delegados territoriais, dos delegados dos segmentos sociais, dos membros do OPCA (Orçamento Participativo da Criança e do Adolescente) e dos Conselhos Municipais. Todos estes têm direito à voz e a voto. Ao Poder Público Municipal se garante o direito a Conselheiros com direito à voz mas sem direito a voto. Aos conselheiros do COP asseguram-se os direitos de votar e ser votado, para a composição de comissões, além de se poder exigir o cumprimento do Regimento Interno do OP fortalezense.

Cabe aos conselheiros o dever de: fazer cumprir o regimento interno; realizar reunião (ões) com o Fórum dos Delegados do qual ele proveio; partici-

par dos seminários criados pelo COP. O COP é organizado internamente com os seguintes “sub-órgãos”: pleno do Conselho do OP; Coordenação do COP; Secretaria Executiva e o Fórum de Delegados e Delegadas. Cabe, citar também que o Conselho do Orçamento Participativo reúne-se ordinariamente em conformidade com o acordado na sua reunião de instalação e, quando necessário, nos momentos de caráter extraordinário.

Por fim, faz-se mister analisar as Assembléias Públicas, o ciclo do OP em ano de PPA (Plano Plurianual) Municipal e os critérios para a distribuição dos recursos entre as áreas.

PPA é uma lei de planejamento das ações governamentais. Nela são definidas as diretrizes, metas que irão nortear as prioridades governamentais, ocorrendo a cada quatro anos. Em ano de elaboração do PPA Municipal, realizar-se-ão Assembléias de Prestação de Contas das Demandas do OP nas Áreas de Participação onde ocorreram as Assembléias de Deliberação do ano anterior. Nesse momento ocorre uma reavaliação das demandas, negociando-se as ainda não iniciadas e se incluindo as que são dependentes de recursos externos.

No ano de 2009, o Orçamento Participativo atuou na prestação de contas. Após quatros anos de discussão, votação e deliberação de obras e serviços, o OP se destinou a situar as comunidades regionais do andamento dos mesmos. Realizaram-se atividades nas regionais, além de assembléias específicas para os segmentos sociais e crianças e adolescentes.

O Orçamento Participativo de Fortaleza adota como critérios a população residente, renda e participação. Quanto à população, faz-se uma simples consideração: é tomado como base o quantitativo da população residente em cada bairro, atribuindo-se notas de 1 a 4; aqueles com maior número de habitantes receberão a maior nota. Quanto à renda, parte-se do número de quantos chefes de família recebem até meio salário mínimo a cada 10000 mil habitantes do bairro; os que apresentarem a maior quantidade receberão a maior nota (dentre 1 a 4). Quanto à participação, considera-se o quantitativo de demandas recebidas pela assembléia deliberativa. Atribui-se nota de 1 a 4 com peso 2, recebendo a maior nota as que apresentarem o maior número de demandas.

Inúmeros são os reflexos do OP fortalezense nas comunidades. Demandas foram atendidas e novas propostas surgem, reafirmando o sentimento de aceitação do sistema desenvolvido pela gestão municipal 2004/2008 e 2008/2012.

Dentre as demandas atendidas, cabe citar: revitalização dos grupos de idosos do bairro Bela Vista; construção e manutenção do CUCA (Centro Urbano de Cultura, Arte, Ciência e Esporte) na Regional I; capacitação para guardas municipais, direcionado ao combate à homofobia; construção do centro de referência para atendimento à mulher em situação de violência doméstica; melhoria e ampliação de iluminação pública (proposta na assembléia do OPCA em 2007); criação e manutenção de núcleos para atendimento a crianças e adolescentes vítimas de violência sexual.

Ressaltamos a participação popular como um dos maiores ganhos pela prática do OP. Os moradores interagem com o governo propondo ações em benefício de uma dada comunidade; amplia-se a participação dos mais diversos setores sociais, permitindo-se, as crianças, por exemplo, utilizar tal instituto para a propositura de idéias. Os integrantes dos grupos sociais conectam-se com o fenômeno político de forma mais atuante, podendo exigir do Poder Público o cumprimento de obras e serviços, o que em outras circunstâncias seria inviabilizado por ausência de um canal eficiente de interação. O OP de Fortaleza também pode ser visto como um exemplo de atuação democrática bem sucedido. Os números da participação da sociedade comprovam: em 2005, 6,6 mil pessoas participaram do OP; em 2008 esse número chegou a 30 mil. O crescimento da participação comprova a ampliação do interesse em acompanhar a gestão dos investimentos do município.

## CONCLUSÕES

O artigo que se apresentou é resultado de pesquisa realizada junto ao Programa de Iniciação Científica da Faculdade Christus no ano de 2009. A formação do quadro referencial teórico desvelou a pluralidade conceitual do termo Democracia, surgindo deste contexto a noção que nos guiou de democracia como manifestação popular de amplitude pública, viabilizada pela participação popular regular e permanente, resultante de uma organização social bem sucedida, capaz de articular-se e dialogar com o Poder Público. Para que se efetive este modelo de democracia – participativa, dando alcance às manifestações populares, é preciso garantir a existência de instrumentos de manifestação popular capazes de permitir à população a possibilidade de atuar de forma ativa nas questões sociais.

O Orçamento Participativo entra nesse grupo. A participação social no tocante aos investimentos públicos tem trazido grandes resultados. Obras criadas, serviços melhorados são, genericamente, alguns dos benefícios. Todavia, cabe à sociedade tornar esse instrumento uma prática constante e eficaz. Muitas vezes, por falta de informação, ausência de vontade ou até mesmo por motivos de ordem pública (dificuldade de acesso às reuniões, por exemplo) o OP se torna “ameaçado”.

Deriva-se dessa análise que é necessário, antes da aplicação do OP, inserir na sociedade uma “cultura da participação”. Melhorar a divulgação do mecanismo e provocar inquietação no cidadão com o intuito de levá-lo a buscar esses instrumentos são pequenas medidas que poderiam ampliar o campo de atuação da participação popular.

Percebe-se que muito já foi feito com o intuito de melhorar a relação sociedade-Estado, pelos citados exemplos exitosos de OP em Porto Alegre e Belo Horizonte e mesmo em Fortaleza, das três a experiência mais recente. Todavia, sua ampliação encontra-se diretamente relacionada com a procura do próprio indivíduo junto aos meios estatais, para efetivamente dotar-se da condição de sujeito democrático e cidadão inserido na atividade política.

## REFERÊNCIAS

AVRITZER, Leonardo. Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. 3 ed. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2005.

BOBBIO, Norberto. **A Teoria das formas de governo**. 10. ed. Distrito Federal: UNB, 1998.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo: ensaio relativo à verdadeira origem, extensão e objetivo do governo civil**. São Paulo: Martin Claret, 2002-2005.

PREFEITURA DE BELO HORIZONTE. Orçamento Participativo de Belo Horizonte- 15 anos. **Op Portugal**. Estudo dos quinze de OP em Belo Horizonte. Disponível em: <<http://www.op-portugal.org/downloads/OP%20em%20Belo%20Horizonte.pdf>>. Acesso em: 25 fev. 2010.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O Contrato social: princípios de direito político**. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2001.

SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. 3 ed. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2005.

SORJ, Bernardo. **A democracia inesperada: cidadania, direitos humanos e desigualdade social**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2004.

TOCQUEVILLE, Alexis de. **A Democracia na América: leis e costumes**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

\_\_\_\_\_. **A Democracia na América: sentimentos e opiniões**. São Paulo: Martins Fontes, 2004.

WOLKMER, Antônio Carlos. **Ideologia, Estado e Direito**. 4 ed, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

- 1 LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo: ensaio relativo à verdadeira origem, extensão e objetivo do governo civil**. São Paulo: Martin Claret, 2002-2005.
- 2 ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O Contrato social: princípios de direito político**. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2001.
- 3 TOCQUEVILLE, Alexis de. **A Democracia na América: leis e costumes**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005 e TOCQUEVILLE, Alexis de. **A Democracia na América: sentimentos e opiniões**. São Paulo: Martins Fontes, 2004.
- 4 BOBBIO, Norberto. **A Teoria das formas de governo**. 10. ed. Distrito Federal: UNB, 1998
- 5 BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 1998, p. 272.
- 6 SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. 3 ed. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2005.
- 7 Ibid., p. 49.
- 8 BONAVIDES, op. cit.
- 9 SORJ, Bernardo. **A democracia inesperada: cidadania, direitos humanos e desigualdade social**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2004

- 10 WOLKMER, Antônio Carlos. **Ideologia, Estado e Direito**. 4 ed, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.
- 11 *Ibid.*, p.95.
- 12 AVRITZER, Leonardo. Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. 3 ed. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2005, p. 576-577.
- 13 *Ibid.*, p.582.
- 14 PREFEITURA DE BELO HORIZONTE. Orçamento Participativo de Belo Horizonte- 15 anos. **Opportugal**. Estudo dos quinze de OP em Belo Horizonte. Disponível em: <<http://www.op-portugal.org/downloads/OP%20em%20Belo%20Horizonte.pdf>>. Acesso em: 25 fev. 2010.

## THE EXPERIENCE OF PARTICIPATIVE BUDGET IN THE CITY OF FORTALEZA, BRAZIL

### ABSTRACT

This paper inquires into the contemporary process of re-defining the structures and the functioning of power, emphasizing the new participative models found in political practice. The author examines democracy under a historical outlook, finding a plurality of meanings to the word. Afterwards, the author describes the practice of power in the representative model and analyzes the historical path it went through towards the shaping of new mechanisms of direct participation of citizenry in society. The paper assesses the crisis of representative democracy, asserting that it is due, above all, to the lack of faith of society in State and in political parties. The author also inquires into the possibilities of preservation of democracy through participative democracy, qualifying this newer model as an instrument of action of citizens regarding political decision-making. Finally, the paper examines the Participative Budget, an initiative in which society defines the destination of public spendings. In order to study the Participative Budget, the author studied the execution of this initiative in the city of Fortaleza, where it gives the local communities the opportunity to take part in actions of public interest. Participative Budget is a reference of participative public management in other important Brazilian cities, such as Porto Alegre and Belo Horizonte.

**Keywords:** Democracy. Representation. Crisis. Participation. Budget.