

# Participação social nos planos de governo dos candidatos à Prefeitura de Fortaleza

**Ana Beatriz Rocha Guedes**

*beatrizguedes@alu.ufc.br*

**Gil Célio de Castro Cardoso**

*gil.celio@ufc.br*

## Resumo

A participação social está inserida nos debates sobre planejamento público desde o período pós-guerra, sendo pauta recorrente de debates institucionais e políticos. Este artigo analisa a incorporação dos mecanismos de participação social nos planos de governo dos candidatos à Prefeitura de Fortaleza entre as eleições de 2016 e 2024. A partir da extração de dados dos planos de governo usando o *software MaxQda* e da análise documental e de conteúdo, com o complemento de revisão bibliográfica sobre democracia participativa e formação de agenda pública, buscou-se analisar como os mecanismos de participação social se inseriram nesses planos e nos discursos político-partidários, comunicando as visões sobre participação social desses candidatos e a maneira que eles a utilizam para mobilizar seu eleitorado. A pesquisa mostrou um consenso entre os candidatos sobre a necessidade de fortalecer os mecanismos de participação, principalmente os de caráter mais deliberativo, além de alertar para a confluência perversa que habita os discursos de participação. O estudo conclui que, mesmo com a forte presença dos mecanismos nos planos de governo, ainda existem desafios para sua implementação institucional, exigindo um compromisso político e o engajamento contínuo dos atores das políticas públicas.

**Palavras - chave** participação social; plano de governo; democracia; eleições.

---

## Social participation in government plans of candidates for Mayor of Fortaleza

### Abstract

Social participation has been part of public planning debates since the post-war period, as a recurring topic in institutional and political debates. This article analyzes the incorporation of social participation mechanisms in government plans of candidates for Mayor of Fortaleza between the 2016 and 2024 elections. Based on data extraction from government plans using the software MaxQda and documentary and content analysis, with the addition of a bibliographic review on participatory democracy and public agenda formation, it was sought to analyze how social participation mechanisms were inserted into these plans and into political-partisan discourses, conveying the views of these candidates on social participation and the way they use it to mobilize their voters. The research study showed a consensus among candidates on the need to strengthen participation mechanisms, especially those of a rather deliberative nature, in addition to warning about the perverse confluence that inhabits participation discourses. The study concludes that, even with the strong presence of mechanisms in government plans, there are still challenges for their institutional implementation, requiring political commitment and continued engagement of public policy players.

**Key words** social participation; government plan; democracy; elections.

## Participación social en los planes de gobierno de los candidatos a la Alcaldía de Fortaleza

### Resumen

La participación social ha formado parte de los debates de planificación pública desde el posguerra, siendo un tema recurrente en los debates institucionales y políticos. Este artículo analiza la incorporación de mecanismos de participación social en los planes de gobierno de los candidatos a la Alcaldía de Fortaleza entre las elecciones de 2016 y 2024. A partir de la extracción de datos de los planes de gobierno mediante el software MaxQda y el análisis documental y de contenido, junto con una revisión bibliográfica sobre democracia participativa y formación de agenda pública, se buscó analizar cómo se insertaron los mecanismos de participación social en estos planes y en los discursos político-partidistas, expresando las perspectivas de estos candidatos sobre la participación social y cómo la utilizan para movilizar a sus votantes. La investigación mostró un consenso entre los candidatos sobre la necesidad de fortalecer los mecanismos de participación, especialmente aquellos de carácter deliberativo, además de advertir sobre la confluencia perversa que habita en los discursos de participación. El estudio concluye que, incluso con la sólida presencia de mecanismos en los planes de gobierno, aún existen desafíos para su implementación institucional, lo que requiere un compromiso político y la participación continua de los actores de las políticas públicas.

**Palabras clave** participación social; plan de gobierno; democracia; elecciones.

---

## Participation sociale dans les plans de gouvernement des candidats à la Mairie de Fortaleza

### Résumé

La participation sociale est présente dans les débats de planification publique depuis l'après-guerre, comme un thème récurrent des débats institutionnels et politiques. Cet article analyse l'intégration des mécanismes de participation sociale dans les plans de gouvernement des candidats à la Mairie de Fortaleza entre les élections de 2016 et 2024. À partir de l'extraction de données issues des plans de gouvernement à l'aide du logiciel MaxQda, d'une analyse de documents et de contenu, et d'une revue de la littérature sur la démocratie participative et la définition des agendas publics, l'objectif a été d'analyser comment les mécanismes de participation sociale ont été intégrés à ces plans et aux discours des partis politiques, exprimant ainsi le point de vue de ces candidats sur la participation sociale et la manière dont ils l'utilisent pour mobiliser leurs électeurs. L'étude a révélé un consensus parmi les candidats sur la nécessité de renforcer les mécanismes de participation, notamment ceux de nature délibérative, et a également mis en évidence la confluence perverse qui existe dans les discours sur la participation. L'étude conclut que, malgré la forte présence de mécanismes dans les plans gouvernementaux, des défis subsistent quant à leur mise en œuvre institutionnelle, ce qui nécessite un engagement politique et la mobilisation continue des acteurs des politiques publiques.

**Mots-clés** participation sociale; plan gouvernemental; démocratie; élections.

### Introdução

A participação social é um dos elementos centrais na construção de uma democracia sólida e inclusiva. No contexto brasileiro, a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil (CF, 1988) marcou um novo ponto de inflexão significativo, estabelecendo mecanismos de participação popular direta como referendos, plebiscitos e iniciativa popular legislativa, além de versar sobre a existência obrigatória de alguns conselhos, bem como tratar do caráter descentralizado de formulação e implementação das políticas públicas. Esse marco legal não só ampliou os espaços de exercício da cidadania como exigiu uma nova abordagem do aparato estatal quanto a isso, especialmente nos municípios, que passaram a gerenciar serviços públicos essenciais.

Fortaleza, capital do Ceará, apresenta um cenário complexo e dinâmico em relação à participação social e isso tende a se refletir nos planos de governo dos candidatos à prefeitura, sendo estes documentos que englobam as diretrizes e os compromissos assumidos durante a campanha eleitoral. Tais planos não só comunicam as propostas dos candidatos, mas podem delinear a visão estratégica para o futuro da gestão municipal, destacando os instrumentos de participação que serão priorizados.

No período de 2016 a 2024, Fortaleza passou por 3 ciclos eleitorais significativos, cada um dos quais trouxe à tona diferentes abordagens e ênfases na participação social, refletindo as mudanças nas demandas dos cidadãos e as influências das orientações

---

ideológicas das coligações e dos candidatos. A análise desses planos fornece uma diretiva sobre como os candidatos percebem e articulam a participação social em seus discursos político-partidários. A relevância deste estudo reside na necessidade de fortalecer a democracia participativa, garantindo que os cidadãos não apenas sejam ouvidos, mas que também influenciem ativamente as políticas públicas. Por isso, compreender como os candidatos à Prefeitura de Fortaleza abordam a participação social em seus planos de governo se mostra uma tarefa essencial para avaliar o compromisso político e a possível eficácia das propostas apresentadas, contribuindo com um debate mais consciente sobre a gestão pública e a cidadania.

Para melhor compreensão das discussões, primeiro se aborda nesta introdução os conceitos de base da democracia participativa e a formação de agenda política, posteriormente se apresenta a metodologia adotada, em seguida se analisam os dados extraídos dos planos de governo e, por fim, organizam-se as conclusões da pesquisa.

## Democracia participativa

O ideal democrático é reconhecido como fator primordial do Estado moderno e os debates sobre ele percorreram o século XX, absorvendo diferentes dogmas e realidades territoriais. Para cada modelo da democracia moderna há distintos instrumentos de aplicação, responsáveis por aumentar ou diminuir as assimetrias de poder entre cidadãos e entre classes. Segundo Melo (2011, p. 40), a democracia possui 2 princípios fundamentais:

- a) o da soberania popular, segundo o qual o povo é a única fonte do poder, cuja regra estatui que todo o poder emane do povo; e b) a participação, direta ou indireta, do povo no poder, para que este represente, de fato, a vontade popular.

Entre a democracia direta e indireta, entre a participação e representação, diferentes autores evidenciaram ideias e formatos “corretos” para a manutenção de um Estado, enquanto a própria sociedade vivenciou modelos autoritários durante as guerras mundiais e as ditaduras latino-americanas, seguidos continuamente por suas respectivas ondas democráticas.

Para autores como Schumpeter (1961), o voto e a representatividade política formam a base central de uma democracia procedimental, na qual os governantes são escolhidos por uma “massa eleitoral” altamente influenciável por estímulos externos, onde essa “massa eleitoral é incapaz de outra ação que não o estouro da boiada” (Schumpeter, 1961, p. 344). Ao lançar um olhar limitante sobre os cidadãos, reforça-se o “eco conservador” do século XIX trazido por Fukuyama (2018), discurso que imputa aos eleitores democráticos más escolhas na esfera pública, além do voto motivado pelo clientelismo.

---

Do ponto de vista dos participativistas, as dificuldades inerentes ao “ato de representar” e os vícios dos representantes políticos causam alienação das características democráticas de um Estado de direito (Melo, 2011). A democracia participativa pensada por Pateman (1992, p. 60) “é construída em torno da afirmação central de que os indivíduos e suas instituições não podem ser considerados isoladamente” e necessita da promoção de instituições voltadas a restabelecer a legitimidade participativa.

Segundo Dagnino (2002), no contexto brasileiro, a partir dos anos 1990 há um ressurgimento dos movimentos sociais; tal processo, junto com a redemocratização, modificou a maneira de pensar o Estado e a burocracia brasileira do final do século XX. Tal onda democrática é “baseada no reconhecimento dos seus membros como sujeitos portadores de direitos, inclusive aquele de participar efetivamente na gestão da sociedade” (Dagnino, 2002, p. 10).

Com a promulgação da CF (1988), restabelece-se no país o federalismo e a descentralização de políticas públicas entre os entes da federação, além de garantir-se a participação popular direta por meio de referendo, plebiscito e iniciativa popular legislativa (Benevides, 1991). Para apoiar esses processos, mostrou-se necessário fortalecer a participação social dentro das etapas do ciclo das políticas públicas; no campo político voltado à esquerda, essa participação se concretizava por meio de instrumentos de gestão democrática das cidades, nos quais os cidadãos poderiam deliberar sobre orçamentos e agendas políticas. O campo de predominância neoliberal e neodesenvolvimentista, incentivado pelos mecanismos internacionais – Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Banco Mundial, Organização das Nações Unidas (ONU) – utilizava a participação como instrumento de isenção da responsabilidade do Estado enquanto provedor de direitos fundamentais, o que Dagnino (2004) invoca como confluência perversa do discurso participativo.

Essa identidade de propósitos, no que toca à participação da sociedade civil, é evidentemente aparente. Mas essa aparência é sólida e cuidadosamente construída através da utilização de referências comuns, que tornam seu deciframento uma tarefa difícil, especialmente para os atores da sociedade civil envolvidos, a cuja participação se apela tão veementemente e em termos tão familiares e sedutores. A disputa política entre projetos políticos distintos assume então o caráter de uma disputa de significados para referências aparentemente comuns: participação, sociedade civil, cidadania, democracia. A utilização dessas referências, que são comuns mas abrigam significados muito distintos, instala o que se pode chamar de crise discursiva: a linguagem corrente, na homogeneidade de seu vocabulário, obscurece diferenças, dilui nuances e reduz antagonismos (Dagnino, 2004, pp. 142-143).

---

Entretanto, no mesmo período, outros instrumentos de fortalecimento da participação social foram incutidos na vivência cidadã brasileira: os conselhos e as conferências de políticas públicas foram criados pela nova institucionalidade democrática e o Orçamento Participativo, caracterizado como inovação democrática, no qual os cidadãos influenciam o processo de alocação dos recursos públicos, aproximando as relações Estado-sociedade (Avritzer & Navarro, 2003).

## **Construção de uma agenda político-partidária: os planos de governo**

A definição de agenda é a etapa inicial do ciclo das políticas públicas, durante essa etapa se identificam os problemas públicos que serão objetos centrais das tratativas governamentais.

A montagem de uma agenda, o primeiro, e talvez o mais crítico, dos estágios do ciclo de uma política pública, se refere à maneira como os problemas surgem ou não enquanto alvo de atenção por parte do governo. O que acontece nesse estágio inicial tem um impacto decisivo em todo o processo político e seus *outcomes*. A maneira e a forma como os problemas são reconhecidos, são as determinantes fundamentais de como eles serão, afinal, tratados pelos *policy-makers* (Howlett et. al, 2013, p. 103).

Dentro da realidade eleitoral brasileira, a elaboração dos planos de governo dos candidatos é uma das etapas dessa formação de agenda, seguindo o candidato eleito para outra etapa do planejamento, que seria a elaboração do plano plurianual (Curi Neto & Pereira, 2008). Para isso, levam-se em conta as demandas de diversos grupos de interesse que participam dessa arena de decisões, como retrata Urbinati (2006). Os partidos políticos, devido ao grande número de movimentos sociais que podem compor sua estrutura, tendem a polarizar suas decisões, mas como uma das principais alavancas da organização política e da propulsão de demandas do país (Bava, 2005).

Ao mediar a relação entre os cidadãos e as instituições político-partidárias, as legendas organizam as regras da arena participativa e da competição eleitoral durante o período de campanha, sendo formadores de um extenso capital social e político; para isso, os candidatos se tornam os principais propagadores das ideologias partidárias de sua coligação e de sua base eleitoral por meio do plano de governo (Paulo, 2010; Reis, 2010).

A Lei Federal n. 9.504 (Lei das Eleições, 1997) – alterada pela Lei n. 12.165 (2015, art. 11, § 1º, IX) – obriga os partidos a registrarem seus candidatos aos cargos do Poder Executivo

---

e suas propostas de governo até o dia 15 de agosto do ano eleitoral (Lei das Eleições, 1997; Lei n. 12.165, 2015). Os planos são divulgados por meio do portal de Divulgação de Registro de Candidaturas (DivulgaCand), plataforma on-line que compila e publica os dados e a prestação de contas da candidatura, atendendo à Legislação Eleitoral e expressando os compromissos estabelecidos para a campanha política. Esse documento é um instrumento político essencial que identifica o partido ou a coligação que o candidato representa e delinea o conjunto de propostas e compromissos que orientarão suas ações durante a campanha e, se eleito, na formulação e implementação das diversas políticas públicas.

Diante do contexto federativo brasileiro e de sua ação descentralizadora, os municípios ficaram responsáveis por implementar uma gama maior de serviços públicos; ao adotar essa estratégia, pensou-se em se desfazer do caráter centralizador da ditadura militar e aproximar a gestão do cidadão, garantindo às políticas públicas um formato que levasse em conta sua territorialidade e a garantia de maior controle social (Arretche, 1996).

O plano de governo representa um compromisso público, assumido tanto pelo partido quanto pelo candidato, com a cidade e seus habitantes. Durante sua elaboração, diversos agentes sociais se reúnem para criar um pacto e um projeto conjunto, voltados ao desenvolvimento do município. Esse esforço coletivo busca enfrentar os principais desafios da administração municipal, sempre com o propósito de melhorar a qualidade de vida da população (Paulo, 2010).

Então, os planos de governo dos candidatos à prefeitura municipal devem trazer toda a visão estratégica para as políticas municipais que serão implementadas, mesmo que não se consiga nem seja obrigatório cumprir tudo o que foi acordado dentro desse documento. E é no âmbito desses planos que os candidatos podem traduzir para seus diferentes eleitores os instrumentos de participação social que tendem a priorizar durante seu possível mandato, caso esse tipo de temática faça parte da sua agenda pública.

## Metodologia

Esta pesquisa busca entender como os candidatos à Prefeitura de Fortaleza têm incorporado os mecanismos de participação social em seus planos de governo ao longo das 3 últimas eleições municipais. A escolha dos períodos de 2016, 2020 e 2024 possibilita uma análise temporal que revela tendências e mudanças nos discursos político-partidários sobre a participação social.

A metodologia do estudo se caracteriza como qualitativa, aplicando a análise de conteúdo e a pesquisa documental aos planos de governo para mapear a frequência e o formato em que os mecanismos de participação social aparecem em seus discursos, além da leitura exploratória e da compilação de dados (Fonseca, 2002; Laville & Dione, 1999).

---

Os planos de governo foram extraídos do site oficial do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) usado para divulgar as candidaturas, o DivulgaCand, totalizando 9 planos analisados com o recorte temporal de 3 eleições (entre 2016 e 2024). Os candidatos selecionados para análise foram os 3 com maior quantidade de votos no primeiro turno das respectivas eleições: Roberto Cláudio, Capitão Wagner e Luizianne Lins em 2016; José Sarto, Capitão Wagner e Luizianne Lins em 2020; e Evandro Leitão, André Fernandes e José Sarto em 2024.

Para extração e análise de dados qualitativos se recorreu ao *software MaxQda*, no qual todos os planos foram importados e passaram por análise conjunta, mediante a função “frequência de código” (matriz de código), assim, pôde-se determinar os códigos (palavras) que seriam buscadas nos planos e depois disso o *software* cria uma tabela onde apresenta visualmente essa frequência.

A escolha das categorias ou códigos (palavras) de análise se deu de acordo com os instrumentos de participação social existentes na Lei Orgânica do Município (LOM, 2006) e instrumentos que haviam sido utilizados antes da eleição de 2016: orçamento participativo, conselhos de políticas públicas, plebiscito, referendo, iniciativa popular, Plano Diretor participativo e plano plurianual participativo (LOM, 2006; Santos, 2019).

## **A participação social nos planos de governo dos candidatos à eleição municipal em Fortaleza (2016/2020/2024)**

Ao falar em participação social e instrumentos de gestão democrática no Município de Fortaleza, a LOM (2006) traz um extenso aparato legal relativo ao tema. Em Guedes (2022) se demonstra a influência da LOM (2006) nessa área; primeiro se resguarda, como princípio fundamental, a participação popular de todos os cidadãos, em seguida seus arts. 5º e 6º trazem formas e instrumentos efetivos para assegurar a participação do povo (LOM, 2006):

Art. 5º A iniciativa popular de lei, o plebiscito, o referendo, o orçamento participativo e o veto popular são formas de assegurar a efetiva participação do povo nas definições das questões fundamentais de interesse coletivo. [...]

Art. 6º Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos:

- I – órgãos colegiados de políticas públicas;
- II – debates, audiências e consultas públicas;
- III – conferência sobre os assuntos de interesse público;
- IV – iniciativa popular de planos, programas e projetos de desenvolvimento;
- V – a elaboração e a gestão participativa do Plano Plurianual, nas diretrizes



---

orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para a sua aprovação pela Câmara Municipal.

O art. 59 trata diretamente sobre a iniciativa popular, versando:

Art. 59. A soberania popular se manifesta pelo exercício direto do poder pelo povo e quando a todos são asseguradas condições dignas de existência e será exercida especialmente:

I – pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos;

II – pelo plebiscito;

III – pelo referendo;

IV – pela iniciativa popular;

V – pelo veto popular;

VI – pelo orçamento participativo;

VII – pela participação popular nas decisões do Município e no aperfeiçoamento democrático de suas instituições;

VIII – pela ação fiscalizadora sobre a administração pública (LOM, 2006).

Além disso, dentro das seções relativas às políticas públicas, é obrigatória a existência de 14 conselhos municipais das respectivas políticas (LOM, 2006). Segundo Moreira (2015), a LOM (2006) exige que a gestão participativa seja uma “condição obrigatória” para que a Câmara Municipal aprove os diferentes instrumentos de planejamento governamental. Antes, a participação popular era restrita a vontade, barganha e pressão políticas. No entanto, essa imposição jurídica proporciona um impacto positivo nos mecanismos de envolvimento da comunidade.

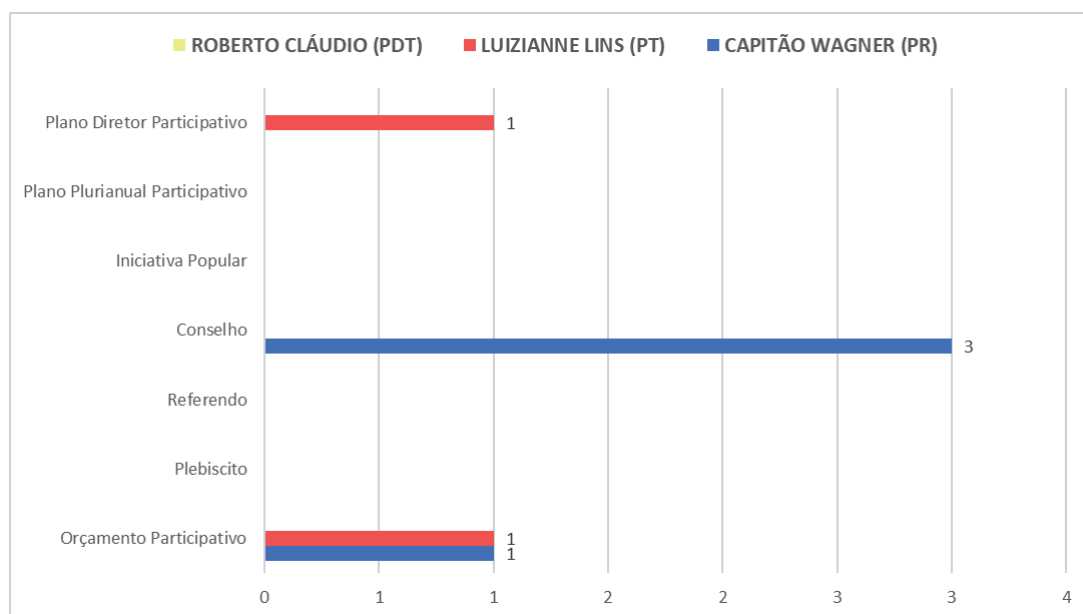
No entanto, a esfera participativa no Município de Fortaleza ganhou um contorno próprio a partir de Luizianne Lins, prefeita eleita pelo Partido dos Trabalhadores (PT) em 2005, que adotou o plano plurianual participativo, o orçamento participativo e o Plano Diretor participativo como mecanismos de gestão democrática da cidade, além de ampliar o número de conselhos de políticas públicas ativos na cidade (Santos, 2019). O “modo petista de governar” adentrou as esferas governamentais e trouxe para a cidade instrumentos por meio dos quais os cidadãos participam diretamente do processo produtivo de políticas públicas e decidem sobre a destinação do recurso público (Moreira, 2015). Com o fim da gestão petista, os cidadãos fortalezenses demonstraram apoio a um formato de cogestão, no qual a participação democrática é fortalecida; a partir disso surgiu uma dúvida: os outros candidatos estariam dispostos a manter os instrumentos participativos já adotados ou iriam findá-los?

## Análise dos Planos de Governo

### Eleições de 2016

Segundo o Tribunal Regional Eleitoral do Ceará (TRE-CE), 8 candidatos concorreram às eleições para Prefeitura Municipal de Fortaleza em 2016, em uma eleição na qual cerca de 1,6 milhões de pessoas estavam habilitadas a votar. A disputa eleitoral de então contava com um nome concorrendo à reeleição, o candidato Roberto Cláudio, do Partido Democrático Trabalhista (PDT). Na oposição estavam Capitão Wagner, do Partido Republicano Brasileiro (PRB), com um discurso pautado pela segurança pública e pelo combate à corrupção, e a ex-prefeita Luizianne Lins, do PT, com propostas ligadas a políticas sociais e inclusão. Nesse contexto, cabe ressaltar que os dois candidatos da oposição foram impactados pelo discurso “lavajatista”, o candidato do PRB de modo positivo e a candidata do PT absorveu a imagem negativa do partido nesse cenário. A Figura 1 quantifica a citação dos instrumentos de participação social por esses três candidatos.

**Figura 1. Frequência de citação dos instrumentos de participação social por candidato em 2016.**



Fonte: Elaborada pelos autores.

---

Em 2016, tanto o Capitão Wagner quanto Luizianne Lins retomaram o debate sobre o orçamento participativo, que havia sido paralisado na gestão do então prefeito Roberto Cláudio. Os dois candidatos afirmam em seus planos que, se eleitos, buscariam restabelecer o orçamento participativo como instrumento vigente no planejamento público municipal. A proposta do candidato do PRB era “criar o portal do Orçamento Participativo; e promover a gestão participativa, envolvendo comunidade, profissionais de diversas áreas e gestores públicos” (Partido Republicano Brasileiro [PRB], 2016, p. 25).

Para Luizianne Lins, o instrumento fazia parte de suas diretrizes estratégicas de governo:

1) Democracia Participativa na Gestão Pública através da participação popular, tendo como referência o Plano Plurianual (2018-2021), o Orçamento Participativo e o Plano Diretor Participativo. O Orçamento Participativo empodera o cidadão e a cidadã sobre os destinos da cidade, por meio da deliberação dos recursos públicos. A participação popular deve articular e integrar múltiplos mecanismos de participação (Partido dos Trabalhadores [PT], 2016, p. 4).

Os dois candidatos também citaram outros instrumentos, Wagner abordou os conselhos de políticas públicas e Luizianne citou o Plano Diretor participativo, enquanto o candidato do PDT não mencionou nenhum instrumento de participação em seu plano, trazendo apenas objetivos gerais:

Busca aprimorar a governança municipal através da melhoria constante da gestão pública, através da otimização da gestão administrativa, fiscal e financeira, do fortalecimento da participação social e da transparência na execução das políticas públicas do Município (Partido Democrático Trabalhista [PDT], 2016, p. 5).

Outro fator interessante de análise é a baixa ou nenhuma citação dos instrumentos como plebiscito, referendo e projetos de iniciativa popular, sugerindo um foco em formas já estabelecidas de participação.

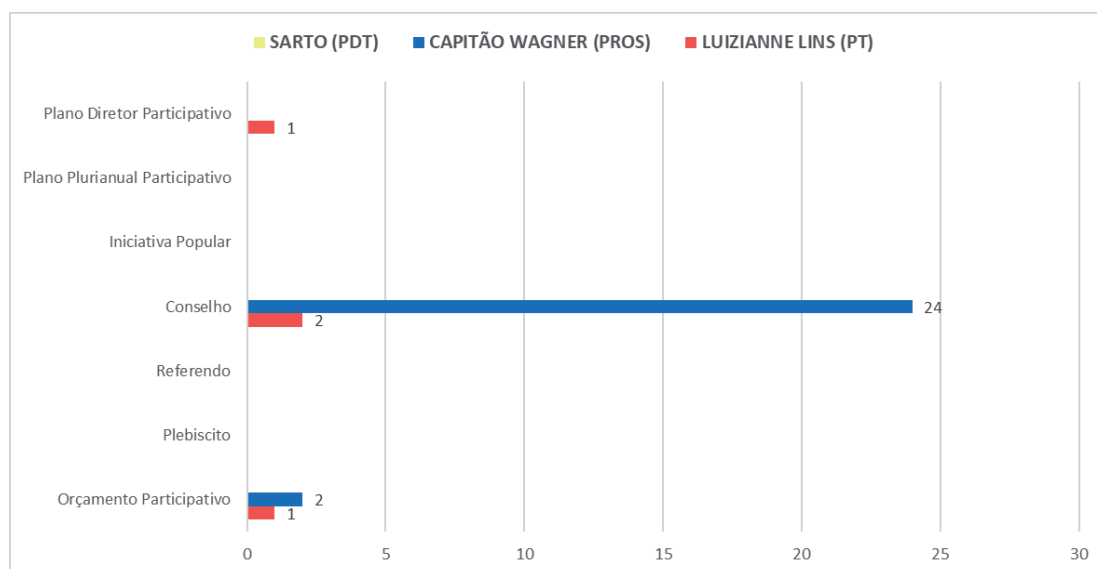
## Eleições de 2020

Durante o período eleitoral de 2020, aproximadamente 1,8 milhão de eleitores estavam aptos a votar e 11 candidatos disputavam o primeiro turno das eleições no município. O cenário político nacional e internacional demonstrava instabilidade, com uma “virada à direita” nas casas legislativas e no Poder Executivo federal, um ufanismo antidemocrático

e com a pandemia da doença por coronavírus 2019 (COVID-19) que vulnerabilizou tanto o aspecto social quanto econômico, circunstância que fragilizou a disputa municipal. Apoiado pelo então prefeito Roberto Cláudio, surgia José Sarto, do PDT. Capitão Wagner, dessa vez pelo Partido Republicano da Ordem Social (PROS), novamente se destacou como um forte concorrente, indo ao segundo turno com o candidato do PDT. Luizianne Lins, mais uma vez candidata pelo PT, ficou em terceiro lugar na disputa eleitoral.

A Figura 2 mostra com que frequência esses três candidatos citaram os instrumentos de participação social em seus planos de governo.

**Figura 2. Frequência de citação dos instrumentos de participação social por candidato em 2020.**



Fonte: Elaborada pelos autores.

Da mesma maneira que em 2016, em 2020 apenas os candidatos da oposição citaram alguns dos instrumentos de participação social em seus planos de governo, Partido Democrático Trabalhista (2020), Partido dos Trabalhadores (2020) e Partido Republicano da Ordem Social (2020). Os dois candidatos mantêm o discurso de retomada do orçamento participativo, citado com maior intensidade por Wagner:

S19.8. ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: recompor a política de participação popular na elaboração do orçamento público de Fortaleza (Orçamento Participativo), conforme dispõe o art. 173, § 2º da Lei Orgânica do Município, com a realização

---

de audiências públicas e sessões deliberativas compostas por representantes da comunidade, em cada um dos 39 territórios de gestão (Partido Republicano da Ordem Social [PROS], 2020, p. 29).

No discurso de Luizianne, o orçamento participativo se mantém como diretriz geral de governo, Partido dos Trabalhadores (2020). O outro instrumento citado por ambos são os conselhos de políticas públicas, com expressivo número de repetições dentro do plano do Capitão Wagner (24 vezes), em propostas que detonam a necessidade de fortalecimento e reestruturação dos conselhos municipais já existentes. José Sarto não faz menções significativas a nenhum dos instrumentos.

Durante a análise se notou que o candidato Capitão Wagner, que durante as eleições de 2016 e 2020 assumiu um discurso ligado às pautas da extrema direita, lançou olhares significativos para os instrumentos de participação social, inclusive os propositivos como orçamento participativo. Esse fato serve para reiterar o alerta de Dagnino (2004) em relação aos discursos dúbios de atores com potencial pouco democrático, que se inserem no dilema da confluência perversa e utilizam mecanismos reiteradamente democráticos e participativos para apoiar seus ideais neoliberais e conservadores, como mostra a proposta do plano de governo de 2020: “S12.4. Garantir a participação de representantes **das Igrejas Cristãs** nos conselhos consultivos e deliberativos de participação popular, juntamente com os representantes das diversas vertentes da sociedade” (PROS, 2020, p. 18, grifo nosso).

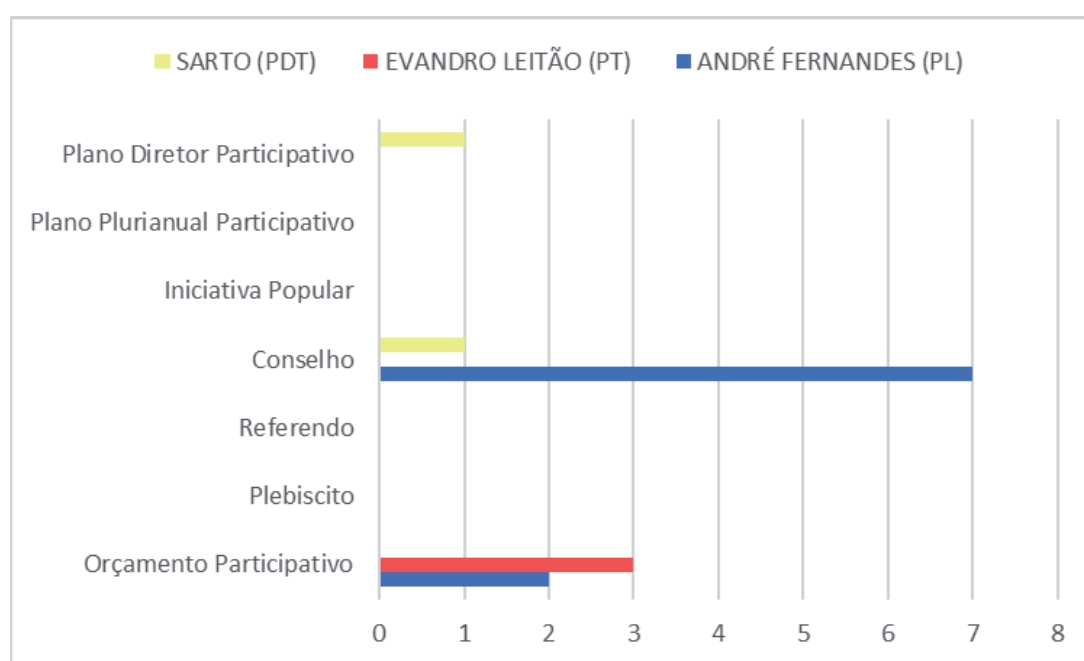
Um cenário paradoxal se evidencia durante a análise, no qual o uso dos instrumentos de participação social nos planos político-partidários demonstra certo desalinhamento com os discursos e compromissos históricos relativos à pauta da participação. Esse desencontro entre o reforço da participação e da apresentação de propostas que tendem a limitar a pluralidade democrática reforça a necessidade de uma leitura crítica das proposituras, fazendo-se necessária maior clareza na distinção entre a adesão genuína de práticas que promovam a participação social e sua instrumentalização para fins políticos, o que reafirma o alerta sobre o risco de desvirtuamento dos instrumentos participativos.

## Eleições de 2024

Em 2024, o cenário eleitoral na capital cearense foi tensionado pela quebra de alianças nacionais e estaduais da região. Contando com 9 candidatos a prefeito de Fortaleza e com 1,7 milhão de eleitores aptos a votar, a cidade vivenciou um processo eleitoral histórico, no qual pela primeira vez um candidato à reeleição não saiu vitorioso no pleito. No 1º turno, os candidatos com maior número absoluto de votos foram André Fernandes, do Partido

Liberal (PL), que contou com o apoio do ex-presidente Jair Bolsonaro, e Evandro Leitão, do PT, que saiu vitorioso do pleito apoiado pelo atual Presidente da República, Lula, pelo atual governador do Estado do Ceará, Elmano, e pelo grupo político aliado ao senador Cid Gomes. O então prefeito, José Sarto, não se reelegeu contando com o apoio do grupo aliado a Cid Gomes e ao ex-prefeito Roberto Cláudio. A Figura 3 mostra a frequência com que esses três candidatos citaram os Instrumentos de participação social em seus planos de governo.

**Figura 3. Frequência de citação dos instrumentos de participação social por candidato em 2024.**



Fonte: Elaborada pelos autores.

Nessa eleição, os três candidatos citaram pelo menos um instrumento de participação social, tendo André Fernandes o maior número de menções, da mesma maneira que o candidato Capitão Wagner em 2018. O candidato da ala conservadora deu ênfase a dois instrumentos, o orçamento participativo e os conselhos de políticas públicas, que totalizaram 9 menções em seu plano de governo. O outro candidato da oposição, Evandro Leitão, mencionou apenas o orçamento participativo em seu plano, sugerindo maior foco nessa ferramenta. Já o candidato à reeleição, José Sarto, apresentou uma abordagem diferente da eleição anterior, na qual não citou nenhum instrumento, mencionando tanto os conselhos, com foco em “63. Fortalecer e ampliar a atuação dos conselhos tutelares” (PDT, 2024, p. 17), quanto ao Plano Diretor Participativo.

---

De acordo com as menções, observa-se que os dois candidatos da oposição demonstraram maior engajamento, com aplicação dos instrumentos participativos em seus planos, reafirmando a necessidade da retomada do orçamento participativo, por exemplo. Para André Fernandes, a proposta para o orçamento participativo foi:

Orçamento Participativo: O governo de André Fernandes implementará o Orçamento Participativo, permitindo que os cidadãos decidam como parte dos recursos públicos será utilizada em suas comunidades. Serão realizadas assembleias e consultas públicas, onde os moradores poderão sugerir projetos e votar nas prioridades de investimento para suas regiões (Partido Liberal [PL], 2024, p. 67).

Já para o candidato petista esse mecanismo se encontra dentro do objetivo de implementação de uma gestão pública compartilhada:

Torna-se então necessário estabelecer, no âmbito da administração pública municipal, uma política de governança e de gestão pública participativa que estructure as tomadas de decisões e os mecanismos de controle para uma gestão eficaz. Considera-se a gestão compartilhada a estratégia mais garantida para que a gestão pública possa focar em políticas e práticas que gerem valor público, que atendam de fato às necessidades da população da melhor maneira possível. **É primordial, por ser exemplo de experiência exitosa em administração pública, a retomada do orçamento participativo (PT, 2024, p. 13, grifo nosso).**

O comportamento demonstrado pelos candidatos em seus planos de governo lança luz sobre a adoção de estratégias de participação pouco expansivas e deliberativas. Mesmo que em seus próprios planos eles reconheçam a existência e a pouca utilização de diversos mecanismos de participação, como fica claro no plano de Evandro Leitão (PT, 2024, p. 13), “o Município de Fortaleza possui legislação que assegura a gestão participativa que contribui para a governança compartilhada. Vários mecanismos de participação popular se encontram assegurados por lei e não são efetivamente utilizados”. Ainda assim, seus planos citam esses mecanismos predominantemente em formato de diretrizes estratégicas ou objetivos em vez de propostas concretas de utilização para atendimento de demandas que necessitam de maior entrosamento entre a comunidade e a administração pública (Santos, 2019), denotando um caráter de maior simbolismo em relação à real aplicabilidade.

Portanto, os dados sugerem que, ao longo dos anos analisados, os candidatos à Prefeitura de Fortaleza têm mostrado um consistente compromisso com a participação social, tendência que reflete a estratégia de engajamento da população que busca tanto a legitimidade democrática quanto a eficácia na implementação das políticas públicas.

---

Emergiram durante a análise a recorrência de tratativas sobre o orçamento participativo e os conselhos de políticas públicas, demonstrando o reconhecimento tanto dos políticos quanto de suas bases eleitorais em relação ao potencial desses instrumentos para a formação de uma gestão pública de qualidade e democrática. No entanto, a resistência a outros mecanismos de participação direta, como plebiscito, referendo e iniciativa popular, pode indicar incapacidade institucional de abarcar instrumentos que deem maior poder de escolha aos cidadãos.

## Conclusões

A participação social nos municípios brasileiros é um aspecto crucial do processo de governança democrática, que visa a incluir os cidadãos no processo de tomada de decisões. Essa inclusão tem por finalidade a melhora da transparência e o aumento da confiança nas instituições, além de assegurar que as necessidades dos munícipes sejam atendidas pelas políticas públicas implementadas. Os instrumentos de participação social analisados (orçamento participativo, plebiscito, referendo, conselhos, iniciativa popular, plano plurianual participativo e Plano Diretor participativo) refletem diferentes maneiras pelas quais essa participação pode ser estruturada e operacionalizada.

O planejamento participativo, envolve a colaboração entre governo e sociedade civil para definir prioridades, alocar recursos e implementar políticas públicas, mostrando-se essencial para uma gestão municipal eficiente e responsiva. A presença de mecanismos participativos nos planos de governo dos candidatos pode indicar o grau de comprometimento deles com a inclusão cidadã e a transparência administrativa. A análise dos planos de governo revela que, apesar das diferentes abordagens, todos os candidatos reconhecem a importância da participação cidadã. Os conselhos de políticas públicas foram o instrumento mais citado, indicando certo consenso em relação à sua eficácia. No entanto, a predominância de instrumentos consultivos levanta questões sobre a profundidade da participação e a real capacidade de influência dos cidadãos nas decisões públicas, sugerindo um receio de que a ampliação da participação possa comprometer a governabilidade ou desafiar os interesses já estabelecidos.

Os dados sobre a frequência de citação dos instrumentos de participação social nos planos de governo mostram variações na ênfase e profundidade com que cada candidato tratou o tema, indicando diferenças nas intenções e nos reais compromissos com a promoção da participação social. A pesquisa destaca a necessidade de promover instituições que restabeleçam a legitimidade participativa, garantindo que seus mecanismos sejam acessíveis e que os cidadãos possam influenciar ativamente as decisões públicas.



---

Outro aspecto relevante é a maneira como a participação social é utilizada pelos candidatos como plataforma eleitoral, na qual as promessas de maior participação não se concretizam, esbarrando muitas vezes em limitações práticas e na falta de continuidade administrativa, como ocorreu com o orçamento participativo após a gestão de Luizianne Lins. Esse fator reforça a necessidade de políticas públicas que não apenas incentivem a participação, mas que garantam os recursos e o apoio institucional necessários para sua implementação eficaz.

O fortalecimento dos espaços participativos formais não são os únicos que devem ser incluídos pelos candidatos, podendo o incentivo à educação política e participativa e o controle social ativo também terem papel de destaque em seus planos governamentais, de modo a capacitar os cidadãos a exercerem seu papel de modo pleno e consciente, como trazido por Pateman (1992). Faz-se necessária uma abordagem integrada e multifacetada, que combine incentivos institucionais, apoio técnico e financeiro a um claro compromisso político com a participação social. Somente mediante um esforço conjunto e coordenado será possível superar as barreiras e promover uma cultura de gestão democrática.

Em conclusão, os planos de governo dos candidatos à Prefeitura de Fortaleza entre 2016 e 2024 refletem um cenário de avanços e desafios em relação à participação social. Esta pesquisa destacou a importância desses mecanismos para a democracia e a governança, ao mesmo tempo que apontou a necessidade de um compromisso contínuo e sustentável com a causa por parte dos candidatos, devendo a sociedade atentar para a “crise discursiva” em torno dos termos que rondam o espectro da participação.

## Referências

- Arretche, Marta. *Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas*. Revista Brasileira de Ciências Sociais: 31. ANPOCS. P. 44-56, 1996.
- Avritzer, L., & Navarro, Z. (Org.). (2003). *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. Cortez.
- Bava, S. C. (2005). Democracia e participação. In A. C. C. Teixeira (Org.), *Os sentidos da democracia e da participação* (Vol. 1, pp. 33-40). Instituto Pólis.
- Benevides, M. V. M. (1991). *A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular*. Ática.
- Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. (1988). Brasília, DF. [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)
- Curi Neto, F., & Pereira, K. S. (2008). *Planejamento estratégico para municípios*. Fundação Getúlio Vargas.
- Dagnino, E. (2002). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. Paz e Terra.

- 
- Dagnino, E. (2004). Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. *Política & Sociedade*, 3(5), 139-164.
- Fonseca, J. J. S. (2002). *Metodologia da pesquisa científica*. Ed. UECE.
- Fukuyama, F. (2018). *Ordem e decadência política: da revolução industrial à globalização da democracia*. Rocco.
- Guedes, A. B. R. (2022). *Orçamento participativo em Fortaleza do legal ao real* (Monografia de Graduação). Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, CE.
- Howlett, M., Ramesh, M., & Perl, A. (2013). *Política pública: seus ciclos e subsistemas – uma abordagem integral*. Elsevier.
- Laville, C., & Dionne, J. (1999). *A construção do saber*. Ed. UFMG.
- Lei n. 9.504, de 30 de setembro de 1997. (1997). Estabelece normas para as eleições. Brasília, DF. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm)
- Lei n. 12.165, de 29 de setembro de 2015. (2015). Altera a Lei n. 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelece normas para as eleições. Brasília, DF. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Lei/L12165.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L12165.htm)
- Lei Orgânica do Município, de 15 de dezembro de 2006. (2006). Fortaleza, CE. [https://legislacao.pgm.fortaleza.ce.gov.br/index.php/Lei\\_Org%C3%A2nica\\_do\\_Munic%C3%ADpio](https://legislacao.pgm.fortaleza.ce.gov.br/index.php/Lei_Org%C3%A2nica_do_Munic%C3%ADpio)
- Melo, J. A. (2011). *Gestão pública participativa: avaliação do orçamento participativo da Prefeitura de Fortaleza* (Tese de Doutorado). Universidade de Coimbra, Coimbra, Portugal.
- Moreira, H. B. (2015). *Orçamento participativo de Fortaleza: uma promessa a ser cumprida* (Dissertação de Mestrado). Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, CE.
- Partido Democrático Trabalhista. (2016). *Diretrizes gerais para elaboração do plano de governo “Fortaleza Só Tem a Ganhar”*. Fortaleza, CE.
- Partido Democrático Trabalhista. (2020). *Diretrizes gerais para elaboração do plano de governo Coligação Fortaleza Cada Vez Melhor*. Fortaleza, CE.
- Partido Democrático Trabalhista. (2024). *Diretrizes para a elaboração do plano de governo “Coligação Fortaleza Não Pode Parar”*. Fortaleza, CE.
- Partido dos Trabalhadores. (2016). *Princípios e diretrizes para reencantar Fortaleza*. Fortaleza, CE.
- Partido dos Trabalhadores. (2020). *Princípios e eixos estratégicos*. Fortaleza, CE.
- Partido dos Trabalhadores. (2024). *Proposta para gestão pública compartilhada da coligação Juntos, Fortaleza Pode Muito Mais*. Fortaleza, CE.
- Partido Liberal. (2024). *Plano de governo “Coragem para Mudar”*. Fortaleza, CE.
- Partido Republicano Brasileiro. (2016). *Programa de governo do Capitão Wagner*. Fortaleza, CE.
- Partido Republicano da Ordem Social. (2020). *Plano de governo “Um Pacto de Todos por Fortaleza”*. Fortaleza, CE.
- Pateman, C. (1992). *Participação e teoria democrática*. Paz e Terra.
- Paulo, L. F. A. (2010). O PPA como instrumento de planejamento e gestão estratégica. *Revista do Serviço Público*, 61(2), 171-187.

- 
- Reis, F. W. (2010). Identidade política, desigualdade e partidos brasileiros. *Novos Estudos CEBRAP*, 87, 61-75.
- Santos, C. V. (2019). *Avaliação da participação popular da política do orçamento participativo: um estudo de Fortaleza no período de 2005-2016* (Tese de Mestrado). Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, CE.
- Schumpeter, J. (1961). *Capitalismo, socialismo e democracia*. Fundo de Cultura.
- Urbinati, N. (2006). O que torna a representação democrática? *Revista Lua Nova*, 67, 191-228.
- 

## Para citar este artigo

### Norma ABNT

GUEDES, A. B. R.; CARDOSO, G. C. C. Participação social nos planos de governo dos candidatos à Prefeitura de Fortaleza. **Conhecer: Debate entre o Público e o Privado**, v. 15, n. 34, p. 35-53, 2025.

### Norma APA

Guedes, A. B. R., & Cardoso, G. C. C. (2025). Participação social nos planos de governo dos candidatos à Prefeitura de Fortaleza. *Conhecer: Debate entre o Público e o Privado*, 15(34), 35-53.

### Norma Vancouver

Guedes ABR, Cardoso GCC. Participação social nos planos de governo dos candidatos à Prefeitura de Fortaleza. *Conhecer: Debate entre o Público e o Privado*, 15(34):35-53, 2025. Disponível em: <https://revistas.uece.br/index.php/revistaconhecer/article/view/14513>