

# PÓLIS

Nº 6, 1992



Prefeitura de Fortaleza  
Administração Popular – 1986/88



**Pólis**

INSTITUTO DE ESTUDOS, FORMAÇÃO E  
ASSESSORIA EM POLÍTICAS SOCIAIS

Valeska Peres Pinto



# Publicações PÓLIS

## CATALOGAÇÃO NA FONTE – CDI

PIN	PINTO, Valeska Peres <i>Prefeitura de Fortaleza: administração popular, 1986-88.</i> São Paulo, Pólis, 1991. 56 p. (PÓLIS Publicações, 6)
	1. Gestão municipal – Fortaleza – 1986-1988 2. Participação popular 3. Políticas públicas – Ceará I. PÓLIS II. Título III. Série
	Tesouro PÓLIS: 337.21 421.16 337.3

### Índices para catálogo sistemático

Gestão municipal	337.21
Participação popular	421.16
Políticas públicas	337.3

(c) PÓLIS – Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais

Endereço: Rua Joaquim Floriano, 462 - Itaim Bibi  
CEP 04534 – São Paulo-SP  
Tel.: (011) 820-2945, 820-6572, 820-5279  
Fax: (011) 820-5279

Com Apoio financeiro da  
EZE – Evangelische Zentralstelle für Entwicklungshilfe,  
Alemanha  
e da  
IAF — Fundação Interamericana  
USA

CIRCULAÇÃO INTERNA

---

# ADMINISTRAÇÃO POPULAR DE FORTALEZA

GESTÃO DE MARIA LUÍZA FONTENELE - 1986-88

---





---

# ÍNDICE

	pág.
I – Introdução.....	01
II – A Vitória nas Eleições Municipais de 1985.....	03
III – As Metas da "Administração Popular" .....	09
IV – A Forma de Governar.....	19
V – Experiências.....	34
V – Conclusões.....	49
Bibliografia .....	52
Glossário.....	52

---

---

## AGRADECIMENTOS

Este Caderno só foi possível graças à disponibilidade de diversas pessoas, cujos depoimentos contribuíram para dar vida aos documentos consultados. Neste sentido nosso mais sincero agradecimento às seguintes pessoas:

José Antonio Perbelin Lemenhe - 1º Diretor de SUOP  
Paulo Lincoln - 1º Diretor de SUMOV  
Joaquim Cartaxo Filho - 1º Diretor de SUPLAN  
João Alfredo Teles Melo - Ex-deputado estadual PT/CE  
Dilmar Santos de Miranda - 1º Sec.de Educação e Chefe de Gabinete da Prefeitura até o final da gestão  
Antonio Carlos Campelo - 2º Diretor de SUPLAN  
Luciano Guimarães - 2º Diretor de SUOP  
Agueda Maria Frota Ribeiro - Arq. da SUPLAN, ex-Pres. IAB/CE  
Mario Mamede - Diretor do IJF -86/87 e Dep. estadual PT/CE  
José Vital dos Santos Jr.- Pres. FRIFORT -86/87  
Alba Maria Pinto de Carvalho - Pres. F.S.S.F. - 86/87  
Eneida Ramos Parente - Assessora Plan. da F.S.S.F.- 86/87  
Francisco Luiz Parente Neiva Santos - 2º Diretor da SUMOV  
Cristina Badini - 3º Secr.de Transporte - 88  
Graça Campos - Coordenadora da Ação Comunitária - 87/88  
Maria Luíza Fontenele - Prefeita Municipal.

Agradecemos também ao ILDES – Instituto Latino Americano de Desenvolvimento Econômico e Social, pelo aporte financeiro em uma etapa deste estudo, e a Irllys Alencar F. Barreira pelas fotos.

## EQUIPE DE REALIZAÇÃO

Este número do *Boletim Inovação Urbana*, "Administração Popular de Fortaleza" foi elaborado pela equipe do *Núcleo de Gestão Municipal Democrática do Pólis*

Coordenação Geral: Heloisa Nogueira  
Pesquisa e Redação: Valeska Peres Pinto  
Revisão e Edição: Marco Antonio de Almeida

---

---

# INTRODUÇÃO

Ao elaborar este Caderno sobre a "Administração Popular" de Fortaleza - Gestão Maria Luíza (1986/88), temos por objetivo sistematizar uma experiência que reúne elementos de grande atualidade para o debate sobre a **democratização da gestão municipal, sobre o papel do estado e dos partidos políticos.**

Elaborado a partir de um conjunto de depoimentos prestados por pessoas que viveram essa experiência e das informações contidas num número significativo de textos, relatórios e publicações, da época e posteriores, verificamos que esta administração deu ensejo à explicitação de muitos dilemas colocados para indivíduos que, mobilizados durante um longo período de luta contra o regime militar e forjados numa cultura de esquerda tradicional, viram-se repentinamente diante da oportunidade de colocar em prática seus sonhos e projetos.

Ao assumirem a Administração de Fortaleza viram-se confrontados à necessidade de trocar o NÃO pelo SIM, o "eu desejo" pelo "nós queremos", o "eu quero" pelo "nós podemos". Difícil aprendizado ocorrido na prática, que acabaria conformando dois campos - "os políticos" e "os administradores". E isso tudo ocorrendo num momento em que o país se preparava para rever a sua organização institucional, que veio a ser cunhada na Constituição de 1988, ao mesmo tempo em que vivia o aprofundamento da crise econômica que já sinalizava o esgotamento do modelo de desenvolvimento econômico brasileiro, construído a partir dos anos 30.

**Sob esse aspecto talvez tenha sido cometido o maior erro político da "Administração Popular" - separou-se a ação política da administrativa de tal forma a considerá-las excludentes.** Na medida em que não foram percebidas as relações entre estas ações, perdeu-se uma grande oportunidade de se tentar extrair da ação administrativa a sua contribuição para o fortalecimento do projeto político do partido.

Apesar disso ou talvez porisso mesmo, vale a pena analisar essa experiência de exercício do poder local, aprendendo com aqueles que ousaram experimentar o novo, abrindo caminho para a democratização da sociedade brasileira.





---

## II. A vitória nas eleições municipais de 1985

### 2.1. *A CIDADE DE FORTALEZA EM 1985*

Fortaleza foi uma das capitais brasileiras que mais sofreu as conseqüências do rápido processo de urbanização ocorrido no Brasil. No final da década de 70, o Estado do Ceará viveu um prolongado período de seca que estimulou o processo migratório esvaziando o interior do Estado e elevando a capital à condição de quinta maior cidade do país. Em 1985, a distribuição da população no território do município era expressão das profundas desigualdades geradas no período. Aproximadamente 2/3 da população vivia na zona oeste da cidade, em bairros periféricos e em favelas, sem usufruir de serviços básicos e equipamentos públicos. O terço restante vivia na zona leste, área com maior oferta de infra-estrutura e serviços públicos, região tradicionalmente beneficiada pelos investimentos realizados pelos governos municipal e estadual.

A atividade industrial no município era incipiente, incapaz de absorver um grande contingente de mão de obra, sobrecarregando assim o setor terciário. Segundo dados fornecidos pela pesquisa do SINE/CE de 1986, as taxas de desemprego aberto e de subemprego atingiam os percentuais de 8,44% e 38,92%, respectivamente. Da população empregada, 56,67% recebia até 1 salário mínimo, sendo que somente 24% da população se encontrava na faixa de renda acima de 2 salários mínimos. Os dados de concentração de renda eram impressionantes: enquanto 1% da população mais rica se apropriava de 13% da renda, os 33% mais pobres detinham apenas 8% da renda total.

### 2.2. *O MUNICÍPIO BRASILEIRO EM 1985*

Fortaleza, assim como os demais municípios brasileiros, vivia sob os efeitos da centralização político-administrativa ope-



---

rada durante o regime militar. Despojados de recursos, dependiam de sua capacidade de pressão sobre as demais esferas de poder. Isto era mais evidente nas capitais, onde os prefeitos passaram a ser nomeados pelos governadores. Serviços essenciais à cidade eram de responsabilidade de órgãos que não deviam nenhuma subordinação ao governo municipal. No caso de Fortaleza, o abastecimento de água, a rede de esgotos, a rede telefônica e a distribuição de energia elétrica estavam sob responsabilidade do governo estadual; as telecomunicações, os programas de habitação e de abastecimento alimentar, do governo federal. O esvaziamento político do município brasileiro (1), despojado de atribuições e de controle sobre as decisões influentes nos seus problemas era um dos elementos limitadores a ser enfrentado pelo governo eleito pelo PT.

O principal efeito dessa subordinação era a sua situação de indigência econômica, o que fez da reforma tributária, entre os anos de 85 à 88, a principal bandeira de luta dos prefeitos em todo o país. A "reforma tributária de emergência", aprovada no período começou por dotar os Estados de mais recursos, transferindo-lhes integralmente a arrecadação do ICM (Imposto sobre a Circulação de Mercadorias) e a tarefa de distribuição das cotas relativas aos seus municípios. Em 1986, primeiro ano de governo, a situação financeira de Fortaleza era pré-falimentar. O conjunto das receitas do município totalizava US\$ 98.218.082,79, ou seja, US\$ 61,39 por habitante, o que representava uma quantia insuficiente tanto para a manutenção dos serviços existentes como para a implantação de novos para atender ao crescimento populacional, calculado em 4,3% ao ano no período de 70/80.

Outra característica da fragilidade político-institucional dos municípios na época se expressava nos Legislativos Municipais. As Câmaras Municipais funcionavam como meras instâncias homologatórias das decisões do Executivo; a negociação política tinha por base, em geral, a troca de favores entre o Executivo e os vereadores, nas quais eram privilegiados os parlamentares mais próximos ao prefeito. A Câmara Municipal de Fortaleza não era uma exceção; era uma instituição débil, sem quadros qualificados para assessorá-la em seus atos e dependente de concessões em projetos locais ou de cargos cedidos pelo Executivo para favorecer seus eleitores mais próximos. (2)

### 2.3. O CENÁRIO POLÍTICO: CEARENSE E NACIONAL

Em 1985 ocorreram as primeiras eleições diretas para as



---

prefeituras das capitais depois de 20 anos. Tratava-se de um compromisso firmado pelas oposições e reafirmado no movimento pelas "Diretas já". Sua realização porém acabou se dando num momento em que a "Nova República" revelava grandes dificuldades para cumprir suas promessas de palanque. O clima político era de descontentamento com o governo federal, o que favoreceu os candidatos oposicionistas, tanto de direita como de esquerda. Enquanto Maria Luíza era eleita em Fortaleza, Jânio Quadros vencia as eleições em São Paulo.

A cena política cearense também vivia sua crise particular, aberta com a adesão do governador do Estado, Sr. Gonzaga Mota à Tancredo Neves, e com o seu ingresso no PMDB. Com isto estava rompido o acordo político que o elegera, que envolvia o respaldo dos principais políticos tradicionais do Ceará: Aduino Bezerra, Virgílio Távora e César Cals Filho. Este acordo havia selado tanto a ocupação do governo estadual como da prefeitura de Fortaleza, entregue à César Cals Neto.

A vitória do PT e de Maria Luíza Fontenele era considerada difícil, senão impossível, visto que a sua candidatura levou à divisão do campo da oposição. Ela teve de disputar votos contra o deputado federal Paes de Andrade, candidato do PMDB, com quem fizera dobrada nas eleições de 1976 e 1982, tendo sido eleita em ambas deputada estadual por esse partido.

A campanha de Maria Luíza introduziu inovações que permitiram-lhe diferenciar-se dos seus principais oponentes - Paes de Andrade (PMDB) e Lúcio Alcântara (PDS). Valendo-se da sua capacidade comunicativa e do seu carisma, a campanha conseguiu transformar em fatores positivos, aqueles aspectos da candidatura que mais poderiam chocar a sociedade local: a sua condição de mulher e de divorciada. Destacou-se ao contrário, sua sensibilidade diante dos problemas da carestia e das dificuldades enfrentadas pela família diante da falta de atendimento público às principais demandas sociais. A campanha, em particular na TV, introduziu falas de Maria Luíza tomadas nas ruas, no interior de ônibus, tornando ainda mais fortes suas denúncias contra as péssimas condições dos serviços públicos prestados pela prefeitura.

A campanha soube também utilizar-se de alguns fatos ocorridos no período, como a repressão à greve de ônibus, que resultou na morte de um motorista, atribuída à ação da polícia. As denúncias feitas por Maria Luíza conseguiram associar à campanha um caráter de protesto contra a repressão e de solidariedade com os trabalhadores em luta.



---

O quadro da disputa ficou estável até 30 dias antes, de modo que nenhum instituto de pesquisa fez coleta de opiniões neste último período, quando as opiniões mudaram. Por isso mesmo, a vitória eleitoral do PT e de Maria Luíza foi inesperada, colhendo de surpresa observadores políticos, institutos de pesquisa e dirigentes locais e nacionais.

A vitória também colheu de surpresa o PT. **A campanha tinha por principal objetivo o crescimento político do partido, fato não associado à conquista da prefeitura naquele ano.** Com base nesse objetivo a direção partidária desenvolveu todo um esforço para atrair setores de esquerda do PMDB e em particular Maria Luíza, que já vinha adotando posições identificadas com o PT na Assembléia Legislativa do Estado. Desse esforço resultou o ingresso de Maria Luíza e de muitos militantes do PMDB no Partido, tendo sido garantido a ela o apoio da direção a sua indicação como candidata à prefeitura.

Foi uma campanha baseada na agitação e na denúncia política. As críticas dirigidas aos governos anteriores e à Nova República não se fixaram em questões administrativas. Pelo contrário, foi centrada na denúncia da "Nova República" e de seus representantes locais como "governos da burguesia" e "expressões dos interesses do Capital".

Tinha-se por meta atingir os segmentos sociais mais explorados da sociedade de Fortaleza, mas esses não corresponderam à base eleitoral responsável pela vitória. Pelo contrário, a eleição de Maria Luíza foi garantida pelo eleitorado anterior do PT acrescido ao de Maria Luíza e àqueles conquistados no período, em sua grande maioria formado por eleitores oriundos dos setores de renda B e C e até do setor A, que apostaram na modernização da cena política local.

Passadas as eleições, a "Nova República" derrotada no pleito parte para a ofensiva implantando em 27 de fevereiro daquele ano, o PLANO CRUZADO. O Plano gerou grandes expectativas. O Presidente Sarney atingiu então o seu mais elevado índice de popularidade. A população se mobilizou para auxiliar a fiscalização dos preços congelados. O Plano porém, logo vai esbarrar em resistências estruturais da economia e em interesses de importantes setores econômicos e políticos. Em meados de 1986 está disseminada a prática do ágio e produtos essenciais desaparecem do mercado.

Na falta de uma política que combinasse medidas de curto prazo para a saída do congelamento de preços e salários e de controle sobre o abastecimento interno, com medidas de longo



---

prazo destinadas ao enfrentamento das deficiências estruturais da economia brasileira, assistiu-se ao ressurgimento dos diversos sintomas da crise que se pretendia atacar, sendo um deles o processo inflacionário. Esse processo iria afetar diretamente a contabilidade pública, pois foram desmontados todos os mecanismos de correção monetária dos valores arrecadados sob forma de tributos e aqueles assumidos nos contratos e convênios. A retomada do processo inflacionário tornou ainda mais difícil para os Estados e municípios planejarem seus gastos e receitas. A manutenção do Plano Cruzado até as eleições de novembro/86, decisão que tinha por finalidade garantir uma ampla vitória para os partidos da "Nova República" - PMDB e PFL, adiou a adoção de medidas corretivas, que só vieram após o término da apuração dos votos, com o CRUZADO II, que acarretou amplo descontentamento junto a população e aprofundou ainda mais a desorganização da economia e das contas públicas.

#### NOTAS

- (1) Somente na Constituição de 1988 o município brasileiro foi alçado à condição de ente federativo, ou seja, tornou-se uma esfera de governo da Federação criada na Constituição, dispondo de autonomia política relativa e competência para elaborar e aprovar a sua própria Constituição - a Lei Orgânica Municipal. A Constituição de 1988 também consagrou uma nova política tributária para o país, fortaleceu Estados e municípios, introduziu a progressividade dos impostos, deu novo enquadramento jurídico às taxas e conferiu ao município autoridade sobre a política urbana, transformando o serviço de transporte público em essencial e de responsabilidade municipal.
- (2) Com a nova Constituição algumas alterações também se farão nesse quadro. Os vereadores recuperaram a sua imunidade parlamentar, receberam atribuições no tocante à fiscalização do Executivo, recuperaram seus poderes de intervir na elaboração do Orçamento Municipal, e principalmente, receberam a incumbência de após as eleições de 1988 elaborarem as Leis Orgânicas Municipais.





---

### III. As metas da "administração popular"

"Não existe projeto administrativo. Quando falamos em projeto referimo-nos ao plano ideológico apenas.(...) Nossa concepção de participação é muito precária; uma assembléia com cem pessoas pode decidir sobre o destino da cidade. "

Vitor Buaiz, Prefeito de Vitória/ES

#### *AS PERPLEXIDADES...*

Todos os que participaram na campanha avaliam que ela gerou grandes expectativas, reforçadas ainda mais pela vitória. Durante o período eleitoral defendeu-se algumas idéias, tais como : "**colocar o povo no poder, influenciando nos destinos da cidade**", "**governar com Conselhos Populares**". Ao buscar colocá-las em prática, rapidamente ocorreu um choque com a situação de deterioração e de falta de recursos da prefeitura.

A vitória trouxe à tona problemas até então não enfrentados pelo PT e pelos companheiros integrados à Administração. Em declarações posteriores Maria Luíza afirmou:

"antes de assumirmos a Administração já existiam pontos polêmicos. No decorrer da campanha a gente anunciava como ponto de compromisso - o PT vai administrar com Conselho Popular. Só que a idéia de Conselho Popular não estava precisa nas nossas cabeças, ou estava de forma diversificada. No momento em que nós colocamos em discussão esta proposta, havia pelo menos cinco visões diferentes." (3)

Entre os petistas havia muita indefinição acerca do que se pretendia realizar: "uma Administração Socialista?"; "uma Administração Popular?"; "um governo para administrar a crise do capitalismo, minorando seus efeitos mais perversos". O que existia era somente alguns princípios gerais, que apontavam como prioridade a canalização das ações administrativas para a



---

periferia de Fortaleza, região até então ignorada pelos governos anteriores.

Na falta de um projeto político-administrativo acabou se montando um secretariado com pessoas de confiança da prefeita e dos dirigentes partidários, muitas delas recrutadas na Universidade, mas poucas com experiência administrativa anterior. A maioria, que não se conhecia, nem teve tempo para trocar informações sobre o quadro administrativo herdado e sobre como agir para solucionar os problemas que logo se revelaram de difícil equacionamento à curto prazo, tais como: a situação de falência financeira da prefeitura, o quadro de dilapidação técnica e operacional dos seus órgãos e o estado de desmotivação do funcionalismo, que na ocasião acumulava atrasos salariais que, segundo o setor, variavam de 3 à 5 meses.

Os segmentos sociais mais diretamente responsáveis pela vitória de Maria Luíza, majoritariamente de classe média, viram-se rapidamente excluídos dos objetivos enunciados pela nova Administração. Esta não soube aproveitar o apoio que dispunha naquele momento entre os setores profissionais e intelectuais. O convite para compor o secretariado aos indivíduos oriundos destes setores não serviu para consolidar relações políticas mais permanentes com os mesmos.

Ao mesmo tempo os setores derrotados na campanha começaram a estruturar diferentes formas de oposição à Administração, que se prolongariam nos três anos seguintes. Criaram artificialmente na prefeitura diversas associações de funcionários, respaldando-se no discurso do PT em defesa do direito de organização dos trabalhadores. A Câmara Municipal se converteu num foco permanente de oposição. Foram acionados todos os contatos políticos capazes de influírem nas decisões do governo federal, visando dificultar a liberação de recursos para Fortaleza.

**Porém o instrumento mais eficiente do qual a oposição se valeu desde os primeiros dias foi a comunicação.** Imediatamente após a vitória, os meios de comunicação promoveram uma exploração positiva da imagem da prefeita como "mulher corajosa, bonita e elegante". Com isso estavam se preservando da acusação de parcialidade e de preconceito.

Já no momento seguinte partiram para a ofensiva, destinada a combater seu governo. Particularmente através da TV Verdes Mares, associada da Rede Globo no Ceará, conseguiram firmar a nível local e nacional uma imagem que associava o PT com o desgoverno em Fortaleza. A coleta de lixo, desorganizada por



---

uma greve do setor desencadeada já nos primeiros dias, possibilitou o registro de cenas de uma cidade tomada pelos ratos, imagens que continuaram sendo exploradas mesmo após a superação do problema. Em depoimento recente, Maria Luíza declarou:

"Quando fui deputada estadual participei ao mesmo tempo de uma greve de metalúrgicos numa fábrica do grupo Edson Queiroz e de uma greve de estudantes na Universidade do mesmo grupo e, ainda, de uma luta pela não expulsão de trabalhadores de uma terra ao grupo vinculada. Esse é também o dono do principal canal de televisão (TV Verde Mares), de um jornal, de uma rádio na cidade, com 80% de audiência. Esse senhor morreu e levou para o túmulo a decisão, que a família manteve, de que meu nome só pode ser veiculado nesses meios de comunicação se for em páginas policiais. Nem no momento que nós desenvolvíamos a campanha S.O.S. Fortaleza, que inclusive contou com a participação de setores empresariais, de prefeitos do interior, aquele canal de televisão veiculou qualquer propaganda, ainda que paga. Propaganda não, um programa orientando à população como evitar a dengue." (4)

### 3.1. *TENTANDO DEFINIR PRIORIDADES...*

Esta situação explica o porquê da primeira preocupação da equipe de governo e do partido ter sido a busca da geração de resultados que sinalizassem uma nova cara para a administração. Havia uma preocupação obsessiva em implementar-se "ações de impacto" sobre a opinião pública, rompendo assim o cerco gerado pela campanha de desmoralização do governo comandada pela oposição.

Nesse esforço alguns erros e precipitações foram cometidos, um deles a elaboração do dossiê "Fortaleza nunca mais". Feito às pressas e de forma amadora, pretendia reunir denúncias graves de corrupção e de desmandos havidos em governos anteriores. O desconhecimento da máquina administrativa e da legislação que a enquadra, levou a uma falta de consistência e de provas respaldando os fatos e indivíduos denunciados. As consequências disto foram que o dossiê acabou não servindo para instruir nenhuma ação legal contra dirigentes anteriores, gerou diversas áreas de atrito e pôs em dúvida a credibilidade da Administração. A definição das prioridades da Administração exigia um esforço mínimo de planejamento da ação do governo, com base nas informações que só começaram a efetivamente ser co-



---

letadas após a posse do secretariado. Faltava a todos um conhecimento básico acerca da máquina administrativa, seus contornos institucionais e suas limitações. As tentativas de chegar-se a estas prioridades ainda durante a campanha eleitoral ensejou a realização do seminário "Fortaleza da gente", reunindo centenas de pessoas e que foi reeditado, após a vitória, no seminário "Fortaleza da gente II". Em ambos não foram adotadas metodologias adequadas à elaboração de um plano de governo e seus resultados não guardavam nenhuma relação com dados relativos à situação da prefeitura naquele momento.

### 3.2. ELABORANDO-SE UM PLANO DE GOVERNO

"Falta às nossas Administrações visão estratégica para planejar, capacidade de utilizar a máquina para definir um plano a médio e curto prazos." Magno Pires da Silva - ex-Prefeito de Vila Velha/ES

Entre as iniciativas adotadas para elaborar-se um plano de governo, a que teve melhores resultados foi fruto do trabalho de uma equipe reunindo secretários e assessores, que produziu o documento "AÇÃO DE GOVERNO" divulgado em fevereiro de 1987. Nessa ocasião ele foi entregue à Câmara Municipal, distribuído às entidades locais e no restante do país. O documento buscou traduzir os princípios gerais do partido e da Administração em metas ajustadas à realidade de Fortaleza e ao momento político que se vivia. Nele estão identificadas as quatro diretrizes que deveriam ser adotadas pela Administração para responder aos compromissos de campanha

1. A Administração é popular pela definição e escolha de suas prioridades com vistas ao atendimento dos interesses imediatos e estratégicos das camadas populares;
2. A Administração é popular na medida em que propicie a efetiva participação dos segmentos organizados da população através de canais institucionais ou não, a fim de intervir no processo de tomada de decisões;
3. A Administração é popular na medida em que o aparato administrativo e as políticas adotadas sejam colocadas a serviço das camadas populares, visando ao reforço de suas organizações independentes e autônomas, bem como propiciando a elevação de seu grau de consciência política e mobilização na luta pela conquista de seus interesses e direitos;





**Mutirão**  
**Fonte:** Jornal "O POVO"/Fortaleza



- 
4. A Administração é popular na medida em que subordina o setor privado, com especial destaque o setor permissionário de serviços públicos, aos interesses da coletividade. Tradicionalmente, as políticas urbanas vêm definindo ações públicas através de investimentos em obras de infra-estrutura, para viabilizar a reprodução da força de trabalho em níveis compatíveis e necessários para impulsionar o processo produtivo, sob a ótica da reprodução do setor hegemônico. Cabe à Administração Popular viabilizar o setor público, enquanto instância fundamental de definição de ações que priorizem as políticas sociais e a elas subordinem os investimentos de infra-estrutura, sob a ótica de atendimento dos interesses das camadas populares."

Apesar do esforço, esse documento acabou não pautando a ação da Administração. Pelo contrário, a **"Administração Popular" de Fortaleza foi movida à campanhas, foi um governo que adotou a filosofia do "fazer fazendo"**. Dessa forma, o documento " Ação de governo " não cumpriu o papel de um plano de governo. Suas premissas foram de pouca utilidade na definição dos rumos diários da Administração. Serviu como um instrumento de publicidade do governo no plano local e fora do Estado do Ceará.

Uma das causas da dificuldade em se planejar a ação do governo se revela no fato de não ter sido implantado um sistema permanente de planejamento, recuperando assim um papel para a SUPLAN - Superintendência de Planejamento, órgão que aliás nunca foi chamado a debater o referido documento. A SUPLAN teve ao longo da gestão quatro superintendentes que não conseguiram deter seu processo de esvaziamento iniciado na gestão anterior. A SUPLAN acabou consumindo grande parte do seu tempo na tentativa de orientar a alocação dos poucos recursos disponíveis - próprios ou transferidos, e a gerir convênios, muitos dos quais foram frustrados, ações nas quais acabou gerando atritos com os demais órgãos da prefeitura.

Apesar disto, a SUPLAN conseguiu levar em frente diversas atividades, algumas das quais se chocaram diretamente com os interesses da especulação imobiliária. A criação da área de Proteção Ambiental do Cocó e as intervenções visando o ordenamento da ocupação da Praia do Futuro, em que pesem as críticas de que foram alvos no período, foram iniciativas que buscaram deter o rumo desenfreado da especulação imobiliária, gerando pressões para o fechamento do órgão. Numa das suas primeiras declarações, Ciro Gomes, sucessor de Maria Luíza,



---

manifestou até sua disposição em extinguí-lo. Isto acabou não ocorrendo e após 8 meses de negociações foi criado no seu lugar o IPLAN - Instituto de Planejamento, que tratou de reunir o pessoal e o acervo técnico sobrevivente do antigo órgão.

Outra causa que esteve na origem das dificuldades do Governo de definir prioridades era a existência de grandes conflitos e divergências internas, na equipe dirigente da Administração e com o funcionalismo. No tocante ao funcionalismo, as greves sucessivas acabaram destruindo a rotina de trabalho e dilapidando qualquer espírito de hierarquia; os processos demoravam a tramitar pois paravam num setor em greve ou dependiam de informações de outro também em greve. A nível interno da equipe dirigente, foi se firmando uma concepção política que atribuía como prioridade a utilização da prefeitura como instrumento voltado à agitação e à mobilização de massas contra a Nova República e de denúncia do sistema capitalista, acumulando forças para uma futura ruptura revolucionária. Decorrente dessa concepção, o processo de tomada de decisões deveria a cada momento levar em conta o estágio de luta dos diferentes segmentos sociais, reforçando a cada momento aqueles que ajudavam a aprofundar a "luta de classes".

Decorrente desta concepção, assistia-se a mudanças muito rápidas no tocante às ações a serem priorizadas. Num dado momento foi o setor da Educação. Recursos foram concentrados no setor, independentemente dos efeitos desta decisão sobre o restante da prefeitura. Em outro momento foi o programa de asfaltamento da cidade, ou então o ordenamento do comércio de ambulantes. Para os defensores dessa tese, a definição de um plano de governo poderia vir a se constituir num obstáculo à liberdade de ação que se queria imprimir ao governo no sentido de ajustá-lo à dinâmica da luta social.

A falta de planejamento se refletiu na inexistência de coordenação entre os diversos órgãos da Administração. Quando chamados a concentrar esforços numa determinada ação, esses órgãos simplesmente se chocavam. Não conseguiam unificar os cronogramas, ficando evidente as diferenças no tratamento dado aos seus respectivos funcionários. Em contraste com o empenho dado à publicidade dessas ações, pouco se avançou no que se refere à coordenação dos recursos humanos e materiais mobilizados nas mesmas, em prejuízo dos seus resultados.

Cabe salientar porém, que em meio a tudo isso, houve um determinado nível de planejamento de cunho setorial, principalmente nos órgãos da administração indireta, como no IJF-



---

Instituto José Frota, no FRIFORT-Frigorífico Municipal e na SUMOV-Superintendência de Obras e Viação. Isso resultou de iniciativas dos dirigentes desses órgãos, na medida em que souberam tirar proveito da autonomia administrativa de que dispunham e do fato de contarem com recursos próprios, sob os quais exerciam controle direto.

### 3.3. A SITUAÇÃO DE FALÊNCIA DO MUNICÍPIO

Porém o fator que mais contribuiu para tornar inúteis os esforços de planejar a ação da prefeitura foi a falta de recursos financeiros. A gestão de Maria Luíza recebeu um orçamento cujas previsões não se realizaram. Rapidamente ficou evidente à nova Administração a sua profunda dependência com relação ao governo estadual, que historicamente assumia a maior parcela dos investimentos em obras realizadas na cidade. O PT e a Administração Popular pautaram suas relações políticas com o governo do Ceará e com o governo federal por uma oposição frontal e não souberam distinguir as relações administrativas que deveriam guardar uma independência das primeiras. Com isto assistiu-se a uma deterioração nas relações entre as diferentes esferas de governo, fato que foi aprofundado pelo clima de disputa eleitoral que marcou o ano de 1986. Isto prejudicou o fluxo de investimentos do Estado na capital, que só foi restabelecido por ocasião da vitória de Ciro Gomes, candidato do governador Tasso Jereissati à sucessão de Maria Luíza.

A falta de recursos acabou transformando o orçamento em letra-morta. A necessidade de rolagem da dívida junto aos bancos oficiais foi um processo de difícil negociação, principalmente pela urgência necessária à liberação dos recursos, a maior parte destinados a cobrir uma folha de pagamento que superava a receita municipal. Por isso mesmo, o orçamento em momento algum foi um espelho da política e das prioridades do governo. As iniciativas tomadas visando democratizar a sua elaboração se limitaram à tentativa de incorporar toda a equipe de governo. A situação de conflito aberto existente com a Câmara Municipal levou à decisão de excluí-la do processo de montagem da peça orçamentária.

Para o orçamento de 1987 foram ouvidos os secretários, assim como foi elaborado pela primeira vez um Plano Plurianual de Investimentos de Fortaleza. Foi implantada uma política de recuperação dos valores e da cobrança do IPTU assim como de



---

atualização de taxas, visando ampliar as receitas próprias do município. Essas iniciativas porém foram insuficientes para mudar o quadro geral das finanças municipais, pois no essencial continuava-se dependendo das receitas transferidas dos governos estadual e federal, o que não se deu nos níveis esperados no período. Já o orçamento de 1988 acabou sendo promulgado pela prefeita, sem ter sido aprovado no Legislativo.

Em meio a essas dificuldades, a prefeitura não chegou a implantar um sistema de programação financeira. Em particular, no tocante às despesas com pessoal, não foi implantada uma centralização da política de pagamento do funcionalismo. O pessoal de cada órgão recebia em dias diferentes, definidos a partir das prioridades políticas ditada pelo gabinete da prefeita ou simplesmente pela disponibilidade do caixa. Quando um setor pressionava mais, recebia antes e os demais ficavam esperando.

O Plano Cruzado contribuiu também para estas dificuldades. A prefeitura decidiu não aplicar o congelamento sobre os salários dos servidores, mas o fez em relação às tarifas dos serviços municipais, o que levou, na medida da retomada da inflação, a enormes dificuldades de caixa para gerenciar as áreas sociais, em particular a do transporte público. Da mesma forma, os recursos eventualmente repassados de outras esferas de governo já chegavam com valores corroídos.

Os órgãos da administração indireta, que possuíam recursos próprios conseguiram desenvolver um mínimo de previsão de investimentos. Estes não dependiam totalmente da prefeitura para tomar decisões no tocante à administração dos seus recursos, ainda que os mesmos também fossem limitados. Já os demais dependiam da liberação de recursos por parte da Secretaria de Finanças, ficando submetidos à critérios de prioridade. Em contraste com o primeiro ano de gestão onde o fluxo de ordens e contra-ordens evidenciava uma certa desorganização do processo decisório no qual todos tentavam influir, a partir do segundo ano o processo de tomada de decisões foi se cingindo a um grupo de pessoas cada vez mais restrito e muito próximo à Maria Luíza.

#### NOTAS

(3) Caderno Debate nº 1, Ano I, maio/1991 - CESE - Coordenadoria Ecumênica de Serviço - Salvador/BA

(4) Idem Caderno "Debate".





---

## IV. A forma de governar

Identificar um estilo de governo implica em reconhecer sua trajetória e identificar seu processo de afirmação. Neste sentido é possível afirmar que a "Administração Popular" de Fortaleza teve três etapas que para a maioria daqueles que a viveram podem ser apresentadas da seguinte maneira:

A **primeira etapa** tende a coincidir com o primeiro ano ou basicamente, da vitória até as eleições estaduais de 1986. Ela foi marcada pela inexperiência e pelo voluntarismo. Seu pano de fundo político foi a disputa de hegemonia na Administração entre as diversas concepções políticas existentes ali e no PT.

Essas concepções referiam-se à definição do papel do partido, do Estado e da sociedade civil na luta política. Ao longo do período elas foram sendo depuradas de modo a constituírem-se em dois campos mais delimitados. Um deles entendia a administração como um instrumento que deveria ser posto à serviço da luta política geral e fundamentalmente usado como alavanca para acelerar o processo revolucionário. O outro insistia na necessidade de se combinar a ação política com a administrativa e acreditava na importância da obtenção de saldos administrativos para fazer avançar o projeto político partidário, principalmente junto aos setores mais marginalizados e explorados da população.

Essa disputa se deu num contexto no qual a prefeitura estava diante da falência pura e simples, com seus serviços em grande parte paralisados por greves do funcionalismo e em meio ao cenário político que culminou nas eleições de novembro de 1986, quando foram renovados os Executivos e Legislativos Estaduais e eleitos os deputados e 2/3 dos senadores constituintes. O PMDB, partido majoritário no governo federal e com grande bancada no Congresso, fez tudo o que esteve ao seu alcance para garantir a maioria nos Estados e na Assembléia Nacional Constituinte. Nesse cenário desvantajoso para o governo local, veio à tona o "affaire dos coronéis" divulgado pela imprensa que denunciou a existência de acordos entre petistas e coronéis visando prejudicar a vitória do PMDB no Estado, que se efetivou com a eleição do governador Tasso Jereissati. Esse fato provocou uma grande crise no Partido dos Trabalhadores e na administração, levou à exclusão de militantes e acabou minando o mo-



---

ral da militância, que não se recuperou a tempo de evitar os reveses eleitorais sofridos pelo PT e seus aliados naquele ano.

Até março de 1987, por conta das disputas internas efetuaram-se muitas alterações no secretariado: o chefe de gabinete da prefeita (dirigente histórico do partido local) é afastado e o grupo mais próximo de Maria Luíza, identificado sob a sigla PRO, consegue obter uma relativa hegemonia na Administração, influenciando a partir daí suas principais decisões.

A **segunda etapa** se prolongará até a saída de Maria Luíza do PT em meados de 1988, fato que representou o ápice da crise aberta pelo processo de escolha do candidato à sua sucessão. Desta vez o cenário da crise se deslocou da Administração para o diretório do partido, onde se daria a homologação das candidaturas.

Nessa etapa foram consolidadas muitas realizações no plano administrativo. Foram colhidos os primeiros frutos da condução criteriosa de diversas políticas e órgãos municipais. Resultado de uma política ofensiva de combate ao governo Sarney e à Nova República, Maria Luíza se destaca na articulação de prefeitos de capitais, que iniciou-se no Nordeste e depois se estendeu para outras regiões do país. Essa mobilização em torno da realização de uma reforma tributária de emergência se constituiu numa boa combinação entre a ação política e a administrativa. Nessa atuação Maria Luíza contribuiu para a construção de uma ação unitária, envolvendo prefeitos de diferentes partidos, sinalizando a importância de uma política de alianças mais ampla. Por algum tempo Maria Luíza conseguiu reverter positivamente sua imagem como prefeita, superando a pecha de incompetência. Foi sem dúvida o período de maior prestígio da sua gestão, segundo os mais diferentes depoimentos.

A **terceira etapa** corresponde ao período final da gestão, após a ruptura entre o PT e Maria Luíza (maio/88), ao longo da qual a administração se voltará basicamente para atender as demandas sociais, já sob o clima da disputa para as eleições municipais que ocorreram no final do ano e nas quais tanto os candidatos do PT como os de Maria Luíza, sob a sigla do PH, sofreram uma esmagadora derrota.

#### 4.1. *CONSTRUINDO A OPOSIÇÃO AO GOVERNO SARNEY: A FRENTE DOS PREFEITOS DE CAPITAIS*

Uma das ações mais bem sucedidas da "Administração Popular" foi a atuação de Maria Luíza junto com os demais pre-



---

feitos de capitais, iniciada em março de 1986, e que se desenvolveu em encontros sucessivos realizados em Recife, Fortaleza e Salvador. Reunindo inicialmente os prefeitos das capitais do Nordeste, a mobilização culminou no lançamento do "Grito das Capitais", em março de 1987 em Fortaleza, na qual foi grande o empenho da prefeitura da capital e de cidades do interior do Ceará juntamente com a Associação Brasileira de Prefeitos de Capitais. Nesse evento compareceram 18 prefeitos entre os quais os do Rio de Janeiro, Salvador, Recife, Curitiba, evidenciando a vitalidade da mobilização.

Esse movimento cresceu na medida em que todos esses prefeitos se deparavam com situações financeiras semelhantes, o que tornava ilusória a suposta autonomia reconquistada com as eleições. Nesse evento foi aprovada a "Carta de Fortaleza" que reunia as principais reivindicações dos prefeitos, antecipando muitas das conquistas consolidadas na Constituição de 1988.

Esse tipo de mobilização vinha ao encontro do estilo pessoal de atuação de Maria Luíza; permitia-lhe questionar a Nova República e denunciar a manutenção dos principais instrumentos de cerceamento político herdados do regime militar. Com o "Grito das Capitais", a Administração Popular tentou estimular a mobilização em torno dos grandes temas nacionais que iriam ser tratados na Constituinte, superando assim os limites da política local cearense. Com isso Maria Luíza ajudou a projetar o PT a nível nacional e credenciou-se como dirigente capaz de articular diferentes forças políticas numa luta comum, estimulando o debate e a definição da política de alianças que o PT iria adotar no período seguinte.

#### 4.2. ARTICULANDO FORÇAS NO PLANO LOCAL

Se a busca de articulação política no plano nacional teve resultados positivos, já no plano local o quadro foi outro. A Administração viveu sob um cerco que foi se aprofundando na medida em que as dificuldades de ordem interna e externa foram se agravando. Na tentativa de evitar seu isolamento foi constituído, no início da gestão, um conselho político, aberto à participação de partidos, de movimentos populares, de entidades e de personalidades democráticas. Sua implementação porém ficou aquém do pretendido. Esvaziado politicamente, não chegou a ser uma referência para a construção de uma base social permanente de apoio.

As relações da Administração com os partidos e entidades



---

do denominado campo progressista e de esquerda foram marcadas por dificuldades, desconfianças e sectarismo.

Cabe destacar em particular as relações com o PC do B, partido que disputava hegemonia com o PT em diversas frentes da luta social e sindical. Na época, esse partido decidiu fazer oposição ao PT, pois encarava sua vitória como prejudicial ao avanço das esquerdas no Ceará. Essa oposição foi canalizada contra a Administração, que não conseguiu desenvolver nenhuma política visando atingir diretamente a base social e popular deste partido, cuja maior expressão estava na Federação de Moradores de Bairros e Favelas.

A Administração não conseguiu colocar-se acima das divergências existentes entre os partidos e acabou reproduzindo uma prática que condenara nos governos anteriores, a de promover a discriminação de entidades não alinhadas com ela. E o fez na medida em que jogou todos seus esforços na formação de outra entidade, a União dos Moradores da Grande Fortaleza, aprofundando as divisões já existentes no movimento popular.

#### 4.3. PARTICIPAÇÃO DIRETA DA POPULAÇÃO

Em que pesem as relações com os setores organizados terem ocupado grande parte do tempo e das preocupações dos dirigentes locais, na maior parte das vezes a Administração teve de responder à demandas apresentadas diretamente pela população, sem mediações de associações ou sindicatos. Sob esse prisma, Maria Luiza teve de responder à questões ainda não definidas para o partido e sua militância: Para quem se governa? Com quem se governa?

Maria Luiza fazia na época referência ao povo em geral, aos cidadãos de Fortaleza. Ela se apresentava como prefeita de todos, ainda que governasse sob diretrizes ditadas pelas demandas da maioria. Porém entre o discurso e a prática restavam lacunas: o "povo" em geral é um grupo indefinido, que encontra forma através de estruturas de representação ou então necessita de outro tipo de mecanismos de participação, tais como consultas populares, plebiscitos, iniciativas populares de lei etc.. Na época tais mecanismos só eram conhecidos através da literatura e por isso mesmo, nem chegaram a ser experimentados. Na falta desses meios para a participação direta da população, assistiu-se muitas vezes à reprodução das velhas práticas populistas conhecidas, pautadas pelo carisma do dirigente e pela relação de passividade dos dirigidos.



---

Faltaram também definições quanto aos mecanismos de participação direta da população a serem adotados e à estratégia de construção dos mesmos. Sobre o tema, Maria Luíza referiu-se posteriormente:

"Quando buscamos junto a estes (movimentos populares) indicação para cargos de órgão na periferia, o movimento dividiu-se. Por ex., onde o movimento dos professores era mais organizado, na região de Messejana, a indicação de um professor para ocupar a função X, uma parte queria o professor A e outra o professor B. Isto aí aconteceu com seminaristas, padres, com comunidades eclesiais de base. Por ex. no Pirambu, que é a maior área popular de Fortaleza, foi a Igreja do padre X contra outra Igreja e a que conseguiu arrebanhar mais gente indicou o coordenador do Centro, que passou a ser combatido pelos demais". (5)

Na tentativa de se colocar em prática as propostas veiculadas durante a campanha, tanto o PT como a Administração buscaram estimular a formação dos "Conselhos Populares" nos bairros e junto aos movimentos sociais. Mas tanto o partido como a equipe de governo careciam de unidade na definição do que deveriam ser esses conselhos. Onde eles chegaram a ser criados, na maioria das vezes entraram em conflito com as entidades já existentes, desgastando os militantes envolvidos e desmobilizando a base social que se pretendia aglutinar em torno deles.

Em relação as demais entidades da sociedade civil, em particular as associações e sindicatos profissionais, as entidades culturais ou ambientais, a maioria delas envolvidas em lutas identificadas com a esquerda e com a nova Administração, houve num primeiro momento uma atitude de apoio e mesmo de trégua com a Administração, dando-lhe tempo para por ordem na casa. Passado porém algum tempo, as expectativas de participação cederam terreno ao desânimo, principalmente quando essas entidades perceberam que suas propostas não encontravam eco na Administração.

#### 4.4. *DEMOCRATIZANDO A AÇÃO ADMINISTRATIVA*

Fixada a meta da democratização do governo municipal, coube aos militantes e dirigentes locais a tarefa de determinar como combinar os esforços de estímulo à organização própria da população com um novo uso a ser dado aos espaços institucionais de representação dessa população junto à Administração.



---

Desse ponto de vista, ela herdou alguns conselhos municipais, tais como o CODEMA - Conselho de Defesa do Meio Ambiente, o CONTUR - Conselho de Transporte e o CDU - Conselho de Desenvolvimento Urbano. Esse último teve seu número de integrantes ampliado e a representação da administração e das entidades tornou-se paritária. Nele estavam representadas as entidades profissionais (engenheiros, geólogos e arquitetos), os empresários da construção civil e as entidades ambientalistas. Nos primeiros momentos, houve muita disputa pela ocupação das vagas de representação nesses conselhos, mas passado algum tempo, verificou-se que os mesmos exerciam pouca, quando nenhuma, influência sobre as decisões do governo, o que provocou seu esvaziamento. Apesar das entidades terem conquistado o mecanismo de autoconvocar os conselhos, independente da vontade da Administração, nunca se valeram do mesmo.

A maior dificuldade enfrentada pelos conselhos para a sua intervenção deveu-se ao fato de que a Administração trabalhava no sufoco, atacando problemas conjunturais, enquanto que os conselhos, por sua natureza, exigiam prazos mais dilatados para assimilar informações e negociar soluções. Por isso mesmo a esses conselhos caberia o tratamento das políticas mais gerais e estratégicas, o que acentuava ainda mais a importância da Administração oferecer parâmetros para a elaboração dessas políticas, o que acabou não acontecendo.

#### *4.5. O PAPEL DO CONTUR NA POLÍTICA DE TRANSPORTE*

Dentre os conselhos citados, cabe destacar o fato do CONTUR ter sofrido uma dinamização, já no último ano, em decorrência da necessidade de implantação de uma nova política de transporte para a cidade, que, entre outras coisas, criou a Câmara de Compensação e alterou as bases contratuais com os empresários do setor, que passaram a ser remunerados pelos serviços prestados. A política de transporte desenvolvida pela Administração sofreu várias inflexões assim como alterações no seu comando. Somente no último ano foi possível atingir-se uma proposta mais consistente e mesmo a Câmara de Compensação só veio a ser implantada 6 semanas antes do final da gestão de Maria Luíza, o que prejudicou sua atuação e avaliação. Mesmo assim, Fortaleza antecipou muitas das inovações posteriormente implantadas em outras cidades brasileiras.



---

Apesar disso, o que notabilizou a política de transporte de Fortaleza no período foi a publicação pela Administração de uma cartilha popular destinada a esclarecer as causas dos péssimos transportes na cidade. A publicação acabou sendo denunciada pelos empresários como instrumento que pretendia estimular os quebra-quebras, motivando processos contra a Secretaria de Transporte e uma ampla campanha de denúncia nos meios de comunicação. A política de transporte da Administração rompia com interesses já consolidados e a cartilha acabou sendo um pretexto de que se valeram os empresários para combatê-la. Nesse clima agitado, o CONTUR acabou se legitimando como um fórum de negociação que possibilitou tornar transparente o cálculo da planilha tarifária, pela primeira vez publicada na imprensa de grande circulação, assim como dar início à implantação da política no setor, responsável pela ordenação geral do mesmo e pela recuperação da Empresa Municipal.

#### 4.6. A DESCENTRALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA

Outro objetivo almejado na democratização da Administração era a sua descentralização, através da instalação de Núcleos Regionais, em cada um dos distritos da cidade. Essa medida visava melhorar o desempenho de diversas atividades de caráter operacional, facilitando o acesso e o controle sobre os mesmos por parte das populações diretamente afetadas. Os saldos dessa experiência são desiguais nos diferentes distritos e foram muito prejudicados por duas ordens de problemas. O primeiro deles foi a falta de recursos e de infra-estrutura para equipar esses núcleos. O segundo foi o processo de escolha dos seus coordenadores, que tomou por critério exclusivamente a militância dos escolhidos, ignorando outros, em especial o preparo para o exercício de uma atividade administrativa. Além disso muitos desses coordenadores foram escolhidos sem nenhuma consulta aos secretários com os quais deveriam, na seqüência, manter relações permanentes de trabalho. Faltou igualmente uma melhor explicitação acerca das atribuições dos coordenadores e dos secretários vinculados às áreas de prestação de serviço e de obras, o que gerou muitos conflitos, internos e com a população. Essa política de descentralização não chegou a ser formalizada do ponto de vista institucional e ficou aquém das necessidades impostas pela gestão de uma cidade como Fortaleza.

Da mesma forma, não chegou a existir uma política destinada a orientar as relações entre o secretariado e os coordena-



---

dores regionais com as entidades em geral. Com isso, não raramente a Administração foi exposta a desgastes desnecessários, participando de reuniões em que desconhecia tanto a pauta como os participantes. Muitas vezes o secretário presente era surpreendido por questões que nada tinham a ver com seu setor, frustrando assim a população ali reunida.

#### 4.7. AS RELAÇÕES COM A CÂMARA MUNICIPAL

O Executivo Municipal viveu três anos de conflitos abertos com o Legislativo. O PT não tinha nenhum vereador na Câmara e só pode contar com uma colaboração tímida e esporádica da bancada do PDT. Viveu-se todo o tempo sob a ameaça do "impeachment". A Administração Popular assumiu desde o primeiro momento uma disposição de romper com a política tradicional vigente nas relações entre os dois poderes, qual seja, a de pautar as negociações com a Câmara através da troca de favores. Essa decisão acabou acarretando um isolamento total do Executivo. Isso se refletiu em todas aquelas políticas que necessitavam obrigatoriamente do respaldo legislativo. Tanto é que o orçamento de 1988 acabou sendo promulgado pela prefeita, após ter sido rejeitado pela Câmara. Cabe ressaltar que essa política só não teve maiores conseqüências para a Administração por ter se dado num período em que o Legislativo era uma instituição muito enfraquecida. Após 1988, quando as Câmaras Municipais recuperaram muitas prerrogativas, inclusive a de elaborar as Leis Orgânicas, essa política dificilmente poderia ser adotada sem graves prejuízos para o Executivo.

#### 4.8. A ADMINISTRAÇÃO E O PT

Onde estava o PT esse tempo todo?

Faltava-lhe definições quanto aos seus objetivos à frente da prefeitura e no seu interior existiam concepções até opostas acerca do seu papel na conjuntura em que se vivia. O partido dos Trabalhadores no Ceará tinha uma trajetória e uma cultura que foram profundamente abaladas pelo ingresso de Maria Luiza e seu grupo. A vitória eleitoral acrescentou mudanças ainda maiores. Em que pesem as dificuldades da grande maioria da população em identificar essas divergências, no círculo mais restrito dos dirigentes partidários, todos os depoimentos dão conta



---

da existência de conflitos e de disputas, elevados pelo sectarismo e pelo despreparo face aos desafios postos pelas novas responsabilidades. Se parcela da militância foi absorvida pela Administração, vindo à confundí-la com o partido, outra parcela se dispersou deixando a descoberto os demais espaços de disputa política e de valores existentes na sociedade.

Os conflitos internos entre os petistas históricos e o PRO, corrente de Maria Luiza, continham muitos traços da lógica da disputa interna no PT, pré-existente ao ingresso de Maria Luiza. Em momento algum esses conflitos chegaram à base partidária, aos filiados do partido, ou, se chegaram, foi através de meios que desqualificavam as divergências, de modo que quando se deu a ruptura, muitas pessoas não conseguiram entender as suas causas, vendo nela apenas uma simples consequência da disputa pela indicação de nomes para a sucessão.

Esses conflitos porém tiveram grandes efeitos sobre os rumos da Administração. O PRO conseguiu criar uma espécie de governo paralelo, que agia principalmente nos setores onde os titulares não gozavam de plena identidade com Maria Luiza. Ali, tratava de romper a hierarquia e inviabilizar muitas de suas iniciativas.

Embora as posturas adotadas pelo PRO pudessem suscitar interpretações de que o grupo apostava no "quanto pior, melhor", sua trajetória não reforça esse entendimento. Em realidade, o PRO encarava a ação de governar como sendo reducionista da sua perspectiva política; como uma armadilha que levaria à domesticação do PT caso esse abdicasse da busca de solução para problemas estruturais pela via da ruptura e da revolução, dando início a implantação de uma nova sociedade. Porém, passado algum tempo, muitos dos integrantes do PRO se aperceberam que a obtenção de saldos administrativos também era necessário, caso quisessem manter a base social de sustentação de Maria Luiza. Isso fica evidente quando se avalia a ação da Administração no seu último ano de gestão, quando o PRO assumiu praticamente toda a sua direção. Nesse momento deve ter sido difícil para seus militantes compatibilizar suas concepções e métodos doutrinários com a necessária flexibilidade e ajuste tático exigido pela ação administrativa, o que pode explicar as concessões feitas para a execução das políticas sociais, em especial no atendimento às demandas dos sem terra e favelados e dos setores mais pobres da população, setores estes para os quais a escola política continuava sendo a do clientelismo dos coronéis cearenses.





Seminário "A Fortaleza da Gente"  
Fonte: Jornal "O POVO"/Fortaleza



Maria Luiza presta conta de 10 meses de administração  
Fonte: Jornal "O POVO"/Fortaleza





Fortaleza, 1992  
Fonte: Jornal "O POVO"/Fortaleza



---

#### 4.9. AS RELAÇÕES COM O FUNCIONALISMO

Os que chegavam traziam idéias e planos novos, mas ouviam pouco. Os que já estavam na prefeitura, conheciam a máquina e sabiam que não seria fácil mudá-la. Já tinham ouvido muitos papos de mudança e preferiam que as coisas continuassem igual ou então que mudassem o menos possível. Estes dois mundos pareciam não se encontrar. Uns tinham a autoridade mas não sabiam ou temiam usá-la. Os outros sabiam que podiam resistir fazendo as coisas pararem. Os que chegaram esqueceram que podiam aprender com aqueles que já estavam ali. Os outros já estavam acostumados a serem incorporados via corrupção ou troca de favores ou então a responder sob ameaça. Enfim - equipe dirigente e funcionalismo foram dois mundos in-comunicáveis, ambos alienados acerca da experiência que estavam vivendo.

Para uma avaliação da gestão de Maria Luiza é fundamental destacar a evolução das relações entre o governo municipal e o funcionalismo, peça chave para a implantação das suas propostas político-administrativas. As primeiras declarações da nova Administração foram no sentido de reforçar a idéia do "vamos todos trabalhar juntos". As primeiras greves, que rapidamente paralisaram a prefeitura foram, senão estimuladas, de certa forma consentidas pelo Executivo, com a finalidade de pressionar os governos estadual e federal à liberarem recursos para Fortaleza. Porém na seqüência, as greves ganharam autonomia, passando à cobrança do pagamento imediato de todos os salários atrasados, algo impraticável no momento.

Na medida em que o secretariado passou a conhecer melhor a situação da prefeitura, constatou uma situação de inchaço do quadro funcional (cerca de 44 mil contracheques) e o fato de todo ele ter sido admitido sem concurso público ou qualquer outra forma de seleção. O secretariado e o PT depararam-se aí com um dos principais problemas a ser enfrentado nos três anos seguintes. O PT se via pela primeira vez à frente de uma instituição empregadora de milhares de pessoas. Descobria que a Administração não dispunha de registro atualizado do seu quadro de servidores e nem de recursos para saldar-lhes os débitos.

Ao mesmo tempo começou a identificar iniciativas de articulação da oposição ao seu governo no interior da máquina administrativa. Para o secretariado, sob pressão do cerco externo da imprensa e imobilizado pelas greves e conflitos internos à prefeitura, isso foi suficiente para mudar sua atitude face ao fun-



---

cionalismo, que passou a ser considerado potencialmente perigoso por algumas pessoas.

Entre as primeiras medidas destinadas à levantar a situação do funcionalismo promoveu-se o "Recadastramento Geral" para o que exigiu-se o comparecimento de todos os funcionários ao estádio Paulo Sarasate. Conduzido de forma amadora, possibilitou levantar os casos mais gritantes de fraude e irregularidade, mas foi pouco eficaz para moldar um novo quadro funcional, além do que acabou gerando hostilidade e desconfiança, abrindo campo à exploração política por parte da oposição.

Era difícil para os novos dirigentes municipais superar as contradições provocadas pela nova condição em que se encontravam. Para muitos o "Partido dos Trabalhadores" tinha se convertido no "patrão de alguns milhares de funcionários públicos". Isso decorria do fato de que para muitos desses dirigentes não existia separação entre partido e Estado, entre o PT e a Administração Popular. Esta identidade era parte da herança do pensamento da esquerda tradicional à qual a grande maioria estava vinculada. Por isso mesmo o secretariado e a prefeita sentiam grande mal estar ao ter de assumir muitas das atribuições inerentes aos seus novos papéis, entre elas a de comandar e coordenar a ação de todos esses funcionários, de modo a assegurar a prestação dos serviços e atividades essenciais à cidade.

Com a vitória do PT houve uma quebra na continuidade da ação administrativa. Até aquele momento as eleições tinham se limitado a mudar titulares, sem ferir os acordos entre as oligarquias cearenses e, por isso mesmo, não chegavam a produzir grandes mudanças na rotina da burocracia.

Um dos primeiros erros cometidos na condução do problema do funcionalismo, visto à luz de uma avaliação atual, foi não ter tirado um proveito positivo dessa quebra de continuidade, aprofundando as diferenças com o governo anterior. Exemplo disso, a Administração vivia uma situação pré-falimentar e por isso mesmo, não deveria ter assumido a dívida herdada como sendo sua. Ao contrário, deveria ter começado por pagar em dia os salários, a partir do seu primeiro mês de gestão, chamando o funcionalismo para negociar a quitação dos atrasados. Teria sido uma primeira oportunidade de chamar o funcionalismo para um processo de negociação visando não apenas a recuperação dos débitos, mas também iniciar a sua participação na gestão dos recursos destinados ao custeio da máquina administrativa.

O tratamento dado às greves foi outro elemento perturbador das relações entre a Administração e o funcionalismo. A



---

Administração reconheceu o direito de greve, mas não soube avaliar seus efeitos para o do funcionamento da prefeitura e seu impacto sobre os segmentos sociais mais prejudicados por elas, que eram justamente os mais carentes. Isso de certo modo advinha da cultura do partido, forjada em grande parte na luta do movimento sindical em defesa desse direito. A origem sindical de alguns dos novos dirigentes também contribuiu para as vacilações ocorridas no tratamento dado aos grevistas.

Não havia nem a nível do partido nem da equipe de governo, uma definição clara acerca de como se estabelecer limites ao exercício do direito de greve, visando a defesa do patrimônio público, evitando atos de vandalismo e de violência, respondendo aos sindicatos em face às demissões justificadas. Na medida em que esses limites não foram estabelecidos, o funcionalismo passou a agir confiante de que o PT não iria em momento algum puní-lo.

Alguns órgãos tiveram seu funcionamento totalmente prejudicado durante a gestão. A Fundação do Serviço Social de Fortaleza viveu momentos em que os grevistas fecharam o acesso ao órgão, impedindo seu total funcionamento. A Secretaria de Urbanismo e Obras Públicas - SUOP, funcionou só 4 meses em 1986 e isto graças ao adiantamento de impostos dado pelo SECON - Sindicato da Construção - que possibilitou a cobertura da folha de pagamento do órgão neste período. E o SECON o fez porque dependia de documentos legais expedidos pelo órgão para dar seqüência as suas atividades e à obtenção de financiamentos junto à rede bancária. Nesse órgão, como de resto em outros, a maioria dos funcionários, ingressos sem concurso público, tinham no emprego público uma fonte de complementação de renda e de agenciamento de trabalho para seus escritórios e empresas particulares, o que também explica a longa duração das greves.

A disseminação de associações de funcionários foi um fenômeno totalmente artificial. A diretoria da Associação de Funcionários da SUOP, por ex. foi eleita durante uma greve, quando o órgão estava praticamente vazio. A Administração reconheceu essas associações, independentemente das suas origens, em grande parte porque não encontrava argumentos para denunciá-las o artificialismo e por temer que, ao fazê-lo, poderia estar rompendo com seus compromissos em defesa da livre organização dos trabalhadores. Com isso subestimou a utilização das mesmas como meios destinados a inviabilizar sua gestão. Essas práticas não foram nocivas apenas para a Administração Popular. Elas acabaram gerando uma cultura que se reproduziu



---

por ocasião da fundação do Sindicato dos Servidores, que se deu da mesma forma no início da gestão de Ciro Gomes, sendo até hoje uma entidade desprovida de força e representatividade.

Apesar disso foram implantadas algumas transformações no quadro funcional. A Reforma Administrativa teve início ainda em 1986, mas suas propostas só foram apresentadas em 1987 para serem implantadas em 1988, último ano de gestão. Seu primeiro objetivo foi a redução da folha de pagamento e as medidas decorrentes disso foram feitas só em 1987, pois temia-se pela impopularidade das mesmas num ano eleitoral. Delas resultaram a redução do número de contracheques de 44 para 27 mil, eliminando-se crianças, mortos, pessoas não residentes em Fortaleza e mesmo no país. Porém essa redução não eliminou o excesso de funcionários, os desvios de função e o desequilíbrio gerado por um número excessivo de pessoal em atividades, isso em contraste com a falta de pessoal operativo e de atendimento direto ao público. Por outro lado, a reforma acabou frustrando as expectativas na medida em que não implantou o concurso público como forma de acesso ao serviço, barrando assim uma das formas mais usuais de clientelismo da política local.

Outra das tarefas da reforma foi a elaboração de um Plano de Cargos e Salários, concluído em março de 1988, que foi distribuído e debatido em diversos seminários setoriais, num processo avaliado na época como positivo. Porém a proposta apresentada inicialmente pela Administração foi abandonada por ela, que acabou enviando outra versão para a Câmara Municipal. Rompido o processo de discussão em curso, os diversos setores partiram para pressionar diretamente a Câmara. Os órgãos com maior poder de pressão conseguiram aquilo que desejavam, outros conseguiram soluções intermediárias entre a primeira e a segunda proposta e aos demais restou aceitar o que foi aprovado na Câmara.

#### NOTAS

(5) *ibidem* Caderno "DEBATE".



---

# V. Experiências

## 5.1. EDUCAÇÃO

A Educação foi definida como a prioridade nº 1 da Administração, que por isso mesmo teve de enfrentar alguns problemas estruturais consolidados há anos no setor. O primeiro deles foram os recursos. A Administração passou a destinar 25% do orçamento para a Educação e a concentrá-los no setor público. Foram extintos os convênios com as escolas particulares, o que resultou uma maior capacidade de investimento no setor público e possibilitou o retorno dos professores cedidos para a rede privada. A rede municipal na época era constituída de 67 unidades e mais 146 estabelecimentos de ensino integrados ao Programa de Escolas Comunitárias. O número de matrículas aumentou de 37 mil para 52 mil somente no primeiro ano, chegando a cifra de 110 mil alunos em 1988.

Outro problema a ser enfrentado foi a situação salarial dos professores. Nesse caso a prefeitura passou a garantir o piso salarial do professorado a partir de junho de 1986, embora essa decisão tenha gerado prejuízo para a política salarial do restante do funcionalismo. Além disso, outras reivindicações históricas dos professores foram reconhecidas como: a implantação das 20 horas para planejamento do professor polivalente, a permanência do nível universitário e do professor de apoio. A nível dos alunos buscou-se garantir a distribuição da merenda escolar em todas as escolas municipais além da implantação de programas vinculados à saúde, promovidos em conjunto com a Secretaria Municipal do setor.

Fora da ensino oficial, a Administração implantou um programa destinado à alfabetização pelo método Paulo Freire, que implicou na criação de 250 núcleos de Educação Básica e de 150 Círculos de Leitura.

Visando democratizar a gestão das escolas, foi assinada no dia 27 de outubro de 1988 a lei nº 6.336 que determina que os ocupantes de cargos de direção e as funções de direção e de vice-direção de estabelecimentos de ensino de 1º e 2º grau po-



---

dem ser escolhidos por eleição direta, promovida com a participação dos professores, estudantes e o setor funcional da unidade escolar. Essa Lei também instituiu o Conselho de Representantes de Professores (CRP), órgão ao mesmo tempo consultivo e deliberativo destinado a democratizar as relações entre os estabelecimentos de ensino da rede oficial e a Secretaria de Educação e Cultura do Município.

## 5.2. SAÚDE

A atuação no setor da saúde se apoiou em dois órgãos: na Secretaria Municipal de Saúde e no Instituto José Frota - o IJF.

A Secretaria dispunha de uma estrutura de 54 Postos de Atendimento, onde concentrou o principal dos seus esforços, cujos resultados foram em muito limitados pela falta de recursos. Entre as suas iniciativas cabe destacar: o Programa de Assistência Integral à Mulher e à Criança, que teve como área piloto o Centro de Ação Comunitária do Conjunto Alvorada; os programas permanentes e as campanhas de vacinação; o Programa de Assistência em Fisioterapia, implantado inicialmente nos Centros Sociais Urbanos Presidente Médici e Cézar Cals; o Programa de Assistência Psiquiátrica implantado na Unidade Regional do IJF - o "Frotinha" de Parangaba e o Programa Girofluor que promoveu uma ação de atendimento odontológico para crianças realizado diretamente nos parques infantis.

Já a atuação por parte do Instituto Dr. José Frota - o IJF, teve de superar as dificuldades típicas de um hospital de urgência. Pode-se atribuir à equipe que dirigiu o IJF até a saída de Maria Luiza do PT, a maioria dos saldos positivos atingidos no órgão. Sua primeira iniciativa foi elaborar um macrolevantamento sobre o setor de saúde no município, que identificou o IJF como sendo seu principal órgão de atuação. O Instituto é uma autarquia municipal formada por uma unidade central, três unidades distritais - os "Frotinhas" (Antonio Bezerra, Messejana e Parangaba) e pelo Centro de Reidratação Oral - CROA. É a única rede hospitalar do Ceará destinada ao atendimento de urgência/emergência e segundo dados colhidos em dezembro de 1987 atendia em média 60 mil pessoas por mês, cerca de 2 mil por dia, vindas de Fortaleza, do interior do Ceará e de Estados vizinhos.

Definida a equipe que ficaria no IJF, esta solicitou um estudo sobre o perfil psicológico dos funcionários, pois partiu da



---

convicção de que nenhuma política de gestão do órgão teria futuro sem o apoio desses. O estudo revelou que ninguém estava satisfeito - do zelador ao médico.

Para o preenchimento dos cargos de direção do Instituto não havia quadros petistas para ocupar a todos. Por outro lado, não havia sentido colocar todos os funcionários em suspeição. Daí ter sido necessário escolher os cargos que seriam ocupados por pessoas ligadas a nova Administração, sendo os demais abertos aos que se dispunham a trabalhar com ela. Desses últimos cobrou-se competência e compromisso com a política a ser implementada, advertindo-os que a primeira quebra desse compromisso acarretaria em exoneração. Entre os que se apresentaram, boa parte permaneceu nos postos dando conta de suas responsabilidades. A segunda iniciativa dessa equipe foi a elaboração de um plano de trabalho que pautou os dois anos seguintes, quando em face da saída da prefeita do PT, a direção do IJF pediu exoneração.

A primeira greve promovida pelos funcionários do IJF foi motivada pelo atraso do pagamento dos salários. Com ela veio à tona as irregularidades existentes no convênio firmado com o INAMPS, uma das quais era a diferenciação entre os valores dos honorários e diárias pagos pelos atendimentos realizados na unidade central e nas distritais. Isso gerava grandes distorções, resistências do pessoal para se deslocarem para as unidades regionais, o que colocava por terra a política que visava garantir a atuação de todas as unidades do IJF numa rede. Essa greve ensejou a ida da direção do IJF ao Rio de Janeiro, onde o convênio foi corrigido. A nível administrativo, foram adotadas diversas medidas: a reorganização do setor de compras e do almoxarifado; a criação de um setor de manutenção que ocupou engenheiros e técnicos, destinado a recuperação de equipamentos, camas, macas, só excluindo os equipamentos mais sofisticados. Essas duas medidas importaram em grandes reduções de despesas para o Instituto.

Outras greves ocorreram no IJF e a direção do órgão buscou criar uma sistemática para enfrentá-las. Em primeiro lugar tomava-se conhecimento das reivindicações buscando via negociação equacioná-las, tentando evitar prejuízos à prestação do serviço. Em segundo lugar, a direção assumiu o compromisso de respeitar o exercício do direito de greve, não vindo a punir nenhum funcionário pelo fato de exercê-lo. Em terceiro lugar foi acordado entre a direção e os funcionários que durante as greves teriam de ser mantidas em funcionamento as áreas de emergência, da mesma forma que os funcionários em greve deveriam



---

zelar pelos equipamentos e instalações. Em decorrência desses compromissos, chegaram a ocorrer punições disciplinares por atitudes assumidas por funcionários durante greves, mas nenhuma delas devidas à participação dos mesmos nas greves.

A direção investiu esforços na tentativa de incorporar os funcionários na gestão do IJF e para isso começou por percorrer diariamente todos os setores do hospital e uma vez por semana cada unidade distrital, registrando as reivindicações dos funcionários. Semanalmente era realizada uma reunião de toda a equipe de direção, contando com todos os responsáveis - da zeladoria até equipes médicas. Nestas reuniões eram tratados os problemas e tomadas as decisões. Com isto certamente houve mais acertos que erros e esse tipo de prática ajudou a valorizar os funcionários e a revelar valores antes sufocados.

Uma das principais medidas adotadas no período foi a instituição de concurso público para admissão de pessoal no Instituto. O primeiro realizou-se em abril de 1987, selecionando 342 profissionais na área de medicina, farmácia e enfermagem. Com isso dava-se início ao enfrentamento do problema de falta de pessoal adequado às funções desempenhadas na instituição, que decorria em grande parte do fato de que o ingresso se devia à favores políticos e não obedecia a nenhum plano de trabalho da instituição. Muitos servidores foram realocados e foram investidas muitas horas e energia na capacitação do pessoal. O auditório, antes vazio, foi totalmente ocupado por cursos e palestras. Foram estimulados convênios com outras entidades de saúde, em particular com os estabelecimentos de ensino, o que permitiu formalizar os estágios de estudantes de medicina e farmácia. Ainda nessa linha de aperfeiçoamento profissional e reconhecimento do trabalho realizado no Instituto, foi publicada em janeiro de 1988 a "Revista do IJF", primeira publicação científica nos 52 anos de sua existência. Também foi instituído o Dia de Folga no aniversário do servidor, um pequeno gesto de reconhecimento do seu trabalho para com a instituição. No tocante à melhoria e ampliação dos serviços foram criadas as comissões de "Infecção Hospitalar" e a de "Vigilância Epidemiológica"; foram instalados o Centro Anti-veneno e a Unidade de Queimados e feitas reformas nas instalações da U.T.I. da unidade central e das sedes das unidades regionais.

Quanto à participação popular, partiu-se do fato de que um hospital de emergência é um local onde as pessoas chegam em situações dramáticas, onde ninguém gosta de ir. Daí ter sido necessário imaginar novas formas de participação da comunidade. A primeira tentativa foi a proposta de criação de um "Conselho da



---

Comunidade" formado por representantes de empresas locais, da imprensa, dos sindicatos, das igrejas, para fiscalizar a aplicação do orçamento da instituição e apontar melhorias na sua gestão. A proposta, bem recebida de início, acabou não evoluindo.

Outra iniciativa, que desta vez obteve êxito, foi a criação do "Programa da Mãe Acompanhante", ligado ao setor de pediatria e destinado às crianças de 0 a 7 anos que precisavam algum tempo de internamento. O programa trouxe para o interior do IJF as acompanhantes, que podiam ser as mães ou responsáveis, que passaram a ajudar a ministrar remédios, recebendo ao mesmo tempo orientações básicas de saúde e higiene. Suas presenças no princípio geraram diversos conflitos com os demais funcionários. Passado algum tempo e na medida em que começaram a surgir os resultados positivos da presença delas, em particular na recuperação das crianças, esses conflitos começaram a ser superados.

Outra iniciativa que também deu certo foi o "Programa Sorriso" que tinha por objetivo promover a recreação entre as crianças e adolescentes, mobilizando como voluntários educadores e artistas infantis que levaram para dentro do ambiente do IJF atividades como teatro, sessões de histórias infantis, música, contribuindo efetivamente na recuperação dos pacientes ali internados.

A diretoria do IJF inovou também nas suas relações com os meios de comunicação de massa. Estes, em especial o Grupo Verdes Mares, eram francamente hostis à Administração e buscavam por todos os meios denegrir a atividade do hospital. Daí ter sido adotada a estratégia de abrir o hospital à imprensa, mostrar-lhe as precariedades em grande parte devidas a não-transferência de recursos pelo governo federal. O quadro era tão calamitoso que, passado um primeiro momento, certos veículos de imprensa mudaram de postura, assumindo um certo grau de solidariedade com o IJF. Tornada pública a situação do IJF, a diretoria passou a solicitar ajuda direta à empresários e na medida em que estes auxílios começaram a ser dados, ela se empenhou diretamente em noticiá-los, até mesmo em colunas sociais, o que estimulou novas contribuições.

No início da gestão buscou-se firmar convênios com outras prefeituras, para ratear parte dos custos de assistência de pessoas não-residentes em Fortaleza. Foram concluídos apenas 3. Com a criação do SUDS (Sistema Unificado de Saúde), esses convênios viriam a perder seu sentido. A implantação do SUDS gerou inicialmente novos esforços de ajustes entre os diferentes órgãos de saúde e as diferentes esferas de governo, gerando desorganização nos serviços. Os cortes no orçamento federal de Saúde e o



---

atraso no repasse dos recursos, além da defasagem dos seus valores, acabaram comprometendo muitas das metas objetivadas para o terceiro ano da gestão de Maria Luiza, o que também se deu no resto do país. Independentemente disso, a criação do SUDS contou com o empenho dos profissionais de saúde de Fortaleza que o consideraram um sistema mais avançado de gestão da política de saúde no país, possibilitando melhor distribuição de recursos e atribuições na área da saúde assim como novos mecanismos de controle social sobre o setor.

### 5.3. *O ABASTECIMENTO ALIMENTAR E A EXPERIÊNCIA DO FRIFORT*

O Frigorífico Industrial de Fortaleza é uma empresa de economia mista cujo controle acionário, na quase totalidade, é da prefeitura. Possuía na época da posse de Maria Luiza uma dívida de 29 milhões de dólares e estava à beira do caos administrativo. Funcionando até então como cabide de emprego, possuía 400 funcionários, dentre os quais 100 nunca haviam trabalhado ali. Sua função era de abatedouro de gado, destinado ao fornecimento de açougues e supermercados, mas não conseguia evitar que 50% do abate em Fortaleza continuasse clandestino.

A nova diretoria destinou os primeiros meses a ouvir funcionários, população, clientes, para elaborar um plano de trabalho, que foi desenvolvido nos dois primeiros anos da gestão de Maria Luíza. Este plano obedeceu a três eixos:

#### **a) do ponto de vista do interesse social:**

- Redirecionar as finalidades do FRIFORT de abatedouro para comercializador de carne, pois avaliou-se que a tendência futura no setor era de realizar o abate junto aos centros criadores, o que não era o caso de Fortaleza;
- Converter o FRIFORT numa empresa municipal de abastecimento destinada aos setores de baixa renda.

#### **b) do ponto de vista administrativo:**

- Recuperar a administração através de medidas como: qualificação de pessoal, saneamento do empreguismo, implantação do Serviço de Inspeção Federal e examinar sua capacidade de estimular o desenvolvimento, senão da pecuária, de outras formas de produção agrícola.

#### **c) do ponto de vista político:**



- 
- Incorporar a participação dos funcionários na administração do FRIFORT e estimulá-la no plano da política em geral.

A posse da nova diretoria se deu à meia-noite, nas instalações do FRIFORT, horário do início do abate quando estão reunidos 2/3 dos empregados. Com esse gesto simbólico pretendeu-se sinalizar os novos rumos que se pretendia para a empresa. Os clientes do FRIFORT agiam como donos dela, indicando até pessoas para serem contratadas. Uma das primeiras medidas foi identificar algumas dessas pessoas que nunca trabalharam no órgão, entre as quais um vereador e esposas de clientes. Foram feitas 12 demissões.

A diretoria adotou a prática de informar a todos sobre as dificuldades da empresa. Criou-se a Rádio Frifort - um altofalante instalado na empresa que reproduzia todos os ataques de que ela era alvo. Isto acabou gerando um sentimento de compromisso com a empresa e não raras foram as vezes em que funcionários em comissão foram às rádios e jornais para defender a nova política. O FRIFORT foi o único órgão que não vivenciou nenhuma greve durante a gestão Maria Luiza.

Quanto a sua transformação em empresa de abastecimento, começou-se com o Projeto da Cesta Popular - "algo de novo na mesa do povo", que foi discutido com o partido e com os funcionários. Com a ajuda de trailers iniciou-se a venda de frango para os servidores públicos. Num segundo momento foram adaptados ônibus que funcionavam como mercados ambulantes, correndo os bairros e atendendo os segmentos de baixa renda cadastrados por entidades, a quem coube fiscalizar o programa. Os produtos eram adquiridos junto a COBAL, a preços muito próximos do que ela pagava. Esse último programa funcionou dessa forma por 2 meses e acabou sendo modificado pela diretoria que ficou à frente do órgão no último ano de gestão, que direcionou-o para o atendimento dos setores populares mais próximos à Administração.

Com a implantação em 1987 do Serviço de Inspeção Federal, o FRIFORT passou a ter meios de intervir sobre o abate clandestino, ao mesmo tempo em que começou um conjunto de obras destinadas a melhorar as condições internas de trabalho e reduzir a poluição ambiental produzida por suas atividades. Essas obras tem efeitos positivos até hoje.

Finalmente o FRIFORT foi o cenário de uma experiência importante de participação dos trabalhadores na gestão de um órgão público. Ali foi criado um Conselho de Administração,



---

composto pela diretoria (quatro diretores e três assessores) mais delegados eleitos por zona, na proporção de 1 para 10 (num total de 320 funcionários). Este conselho com 39 pessoas recebeu um mandato de seis meses para definir seus objetivos e suas regras de funcionamento. Todos os problemas eram tratados nesse conselho, da política de admissão de pessoal até segurança interna. Esse Conselho chegou a ter um estatuto cuja formalização esbarrou em entraves da legislação que criou a empresa. Esse fato acabou contribuindo, em parte, para a sua desmobilização ainda no último ano de Gestão de Maria Luiza. O FRIFORT se recuperou como empresa e no início da gestão de *Ciro Gomes*, quando a prefeitura manifestou sua intenção de privatizá-lo, setores do PT e de funcionários pensaram em propor a sua transferência para os trabalhadores que então já possuíam capacitação para bem administrá-lo.

#### 5.4. O SERVIÇO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

A Fundação do Serviço Social de Fortaleza era o órgão destinado a desenvolver o trabalho social voltado para às populações de favelas e dos bairros periféricos. Seu trabalho era operacionalizado através de 18 unidades administrativas:

6 Centros Sociais Urbanos - CSU's - José Walter, Conjunto Palmeira, Vila União, Pirambu, Henrique Jorge e Conjunto Ceará;

5 Unidades de Ação Comunitária - UCA's - Vila União, Santa Luzia do Cocó, Marechal Rondon, Barra do Ceará, Alvorada;

4 Unidades de Assistência Social - Creches - Granja Pontual, Bom Jardim, Pque. Sto. Antonio e Messejana;

3 Unidades de Profissionalização e Atendimento ao Menor - UPAM's - Vila União, Palmeira e Conjunto Ceará.

A F.S.S.F. definiu já no início da gestão cinco frentes prioritárias de atuação: ocupação do solo, habitação, atividades geradoras de renda, assistência comunitária e assistência ao jovem e à criança. Para colocar em prática as atividades referentes a cada uma dessas prioridades não foram poucos os esforços na elaboração de planos destinados a suprir as grandes debilidades da Fundação.

O primeiro objetivo foi o de arrumar a casa, promovendo





**Maria Luiza visita bairros da periferia**  
**Fonte: Jornal "O POVO"/Fortaleza**



---

uma reforma administrativa que enfrentasse as irregularidades existentes e reduzisse, onde fosse possível, o quadro de pessoal. Esta ação acabou gerando muitos conflitos - a folha de pagamento estava inchada de pessoas contratadas à pedido de políticos, em especial de vereadores, que nunca trabalharam no órgão. Cabia à Fundação a gestão da concessão de bolsas de estudo, que era outro instrumento usado pelos vereadores de forma clientelista.

O segundo objetivo foi tentar equacionar a falta de recursos. Ela tinha de administrar 18 unidades, dentre as quais 6 centros, implantados na época do milagre, cujos custos de manutenção levavam todo o orçamento da Fundação. As tentativas de buscar apoio junto à iniciativa privada tiveram poucos resultados, demandando um esforço redobrado junto à outras instituições, inclusive internacionais, tais como a Embaixada do Canadá, a GTZ (Sociedade Alemã de Cooperação Técnica), o Gret (da França), a Caritas, além dos programas e instituições nacionais como o FAS, o INESC, o SINE/CE, o SAREN, o PROENE, a LBA/CE e a SEAC - Secretaria Especial de Ação Comunitária do governo federal.

Tinha-se por meta transformar os centros e as unidades da Fundação em referências para os movimentos populares, oferecendo-lhes ali apoio às suas iniciativas, sem com isto tutelá-los. Em alguns centros isto foi atingido, mas a falta de recursos para o setor agiu como freio para os seus programas, em especial os de moradia. Já outros, vinculados à geração de renda, como a instalação de oficinas de artesanato, de hortas e criação de cabras, a realização de cursos de capacitação técnica, ainda que em pequena escala, foram mais bem sucedidos.

A experiência vivida no âmbito da F.S.S.F. obrigou seus dirigentes à clarificarem seu entendimento acerca do papel do Estado e suas relações com os setores populares. Na medida em que a Fundação se propunha à apoiar com seu trabalho profissional a ação dos movimentos populares sem substituí-los, tornou-se necessário definir os limites da sua ação. Tornou-se igualmente urgente homogeneizar para a equipe o entendimento que se tinha acerca do significado dos movimentos populares. Estava-se diante de uma população miserável, cujas demandas contrastavam com a falta de recursos da Fundação. Ao mesmo tempo era empreendido todo um esforço destinado a mudar sua imagem, antes vinculada à repressão e às operações de despejo.

Para a diretoria da Fundação, esses movimentos eram formas de organização, muitas vezes de pouca duração, destinadas



---

às lutas por demandas de consumo coletivo. Esses movimentos eram motivados por demandas concretas, que precisavam ter respostas. Trabalhava-se a idéia de elevar o nível de consciência política e de solidariedade entre os seus integrantes, mas com a perspectiva que isto teria de ser construído de maneira concomitante à conquista dos objetivos práticos que os moviam.

Foi sem dúvida nos programas destinados ao acesso à terra e à moradia que a Fundação se deparou com seu maior desafio. Ampliaram-se o número de ocupações de terra. Em alguns casos, a atuação de dirigentes da Administração e das entidades se confundiram de tal sorte que era impossível distinguir os seus papéis. Nessa área a F.S.S.F. sofreu as conseqüências da disputa política interna à prefeitura, que levou ao seu gradativo esvaziamento político e que teve como ápice a criação, em setembro de 1987, da Coordenadoria de Ação Comunitária, que se propunha à fortalecer as iniciativas das organizações populares. Segundo palavras de sua coordenadora:

"Ao reconhecer que a Administração Popular é incapaz de resolver a grande maioria dos problemas, porque são estruturais, a prefeita Maria Luiza, no entanto não deixa de dar a sua parcela na busca de um tempo novo, de respeito às manifestações coletivas e anseios populares".

Sobre o problema do acesso à terra e a moradia, continua:

"A prefeitura está ciente de que não dispõe dos recursos para desapropriar todos os imóveis ocupados, mas não é por falta de dinheiro que se vai deixar de desapropriar.

Faz-se o decreto e depois é lutar para se obter as verbas necessárias." (6)

Coube à coordenadoria conduzir o Programa Pró-Favela, criado pela Lei municipal 61185 de 24 de fevereiro de 1987, destinado à regularização fundiária e à reurbanização das áreas faveladas. Com isto foi quebrada a unidade da ação no setor, pois continuou sob responsabilidade da F.S.S.F. a continuidade do PROENE, programa destinado à recuperação das áreas atingidas por enchentes (na época, dez áreas ocupadas pela comunidade). A criação da coordenadoria e a sua filosofia de ação entraram rapidamente em conflito com a linha de atuação da Fundação nas diversas frentes comuns de trabalho. Ainda em 1987, é criada a Secretaria da Mulher e da Criança, que veio a esvaziar ainda mais a Fundação.

Somados aos conflitos existentes no interior da equipe dirigente, os problemas de ordem interna à Fundação foram igualmente um grande entrave à realização das suas metas. Tratava-se



---

portanto de um processo de duplo desgaste - o desgaste político se somava àquele advindo de suas deficiências enquanto órgão. A Fundação ficou conhecida como o órgão das greves, que de fato paralisaram-na por longos períodos. Ali também se travou outra frente de luta - no âmbito do movimento sindical das assistentes sociais, cujo sindicato à época estava sob direção do PC do B. Finalmente cabe assinalar que a F.S.S.F. não conseguiu colocar em prática uma política de comunicação que ajudasse a mudar positivamente sua imagem, o que impediu de projetar os resultados do seu trabalho.

### 5.5. SERVIÇOS E OBRAS

As atividades ligadas às obras e serviços públicos eram desenvolvidas por um grande número de órgãos. Dentre eles, cabe destacar aqui os responsáveis por duas atividades de grande repercussão na política local: a coleta de lixo - EMURB e os serviços de drenagem e manutenção de vias públicas - SUMOV.

#### *A COLETA DE LIXO E A CRIAÇÃO DA EMURB*

O serviço de coleta de lixo foi o primeiro desafio enfrentado pela Administração Popular. Tendo recebido o DLP - Departamento de Limpeza Pública sem equipamentos e com pessoal desestimulado, enfrentou de início uma greve que deixou a cidade de Fortaleza inabitável. A criação em 1987 da EMURB - Empresa Municipal de Limpeza Urbana - buscou sanear o setor, mudando as formas de prestação desse serviço e alterando os contratos firmados desta vez com duas empresas privadas, às quais foi destinada a coleta de 80% do lixo da cidade. Introduziu-se o Serviço Especial de Coleta, a partir do cadastro dos grandes produtores de lixo (+ de 100 litro de lixo/dia), do qual se passou a cobrar uma tarifa pelo serviço prestado de acordo com planilha de preços e contrato pré-fixado.

A implantação do regime de mutirões aproveitou-se da experiência do Mutirão Municipalista, utilizado por ocasião da primeira greve, com o apoio de prefeituras do interior. Através dos mutirões foi montada uma escala de limpeza, no qual cada uma das regiões da cidade foram em determinado momento alvo de uma ação concentrada da EMURB com apoio de outros órgãos para a remoção de lixo concentrado.



---

*AS OBRAS DE DRENAGEM E ASFALTAMENTO E A POLÍTICA DE ADMINISTRAÇÃO DIRETA*

Por sua vez, a SUMOV - Superintendência Municipal de Obras Públicas - é uma autarquia que dispunha de autonomia financeira, que recebia parte dos seus recursos diretamente do governo federal - da SUDENE ou então de convênios como o BIRD I, firmado através da então existente EBTU - Empresa Brasileira de Transportes Urbanos que estava na época à frente de diversos projetos, em especial a implantação de corredores exclusivos de transporte coletivo para trólebus. A SUMOV dispôs durante a gestão de pouquíssimos recursos, pois até então cabia ao governo estadual, de fato, a maior parte das grandes obras públicas realizadas na capital.

Nos governos anteriores a SUMOV limitava-se a ser um órgão de licitação e de fiscalização de contratos de obras realizadas por empreiteiras. Só realizava pequenos serviços de tapaburacos. Como tal, vivia à mercê das empreiteiras que tinham no órgão um instrumento para promover a repartição dos contratos. A nova direção resolveu assumir o desafio de transformá-la numa organização à semelhança das empreiteiras. O contrato BIRD I de pavimentação de ruas deu ensejo a isso e a SUMOV resolveu realizá-lo por administração direta. Atingiu-se índices de produtividade superiores ao das empreiteiras e levou-se o projeto até o fim.

A SUMOV concentrou-se em duas áreas - pavimentação e drenagem de córregos. Nesse campo realizou em dois anos mais que o realizado nos últimos 5 anos de governo municipal. Com isto verificou-se na prática que a Administração era capaz de realizar obras com eficácia. A adoção da administração direta de obras tinha diversas finalidades, entre as quais a de tornar o poder público mais forte diante das empreiteiras e o de criar padrões de referência quanto ao custo e qualidade. Era evidente que em meio a falta de recursos e de pessoal, mesmo batendo-se recordes de produtividade, acabou-se produzindo pouco. Por outro lado, ao concentrar os esforços em algumas obras, deixou-se outras áreas desatendidas. Da experiência vivida foi possível concluir-se que a adoção da administração direta deve priorizar àquelas atividades que são de rotina e representam uma demanda permanente para a Administração, principalmente na manutenção da cidade. Porém não tem sentido aplicá-la à grandes obras eventuais.

Foi necessário enfrentar os problemas relacionados à com-



---

pra de equipamentos e de materiais, de estocagem, etc. Para isso, essas atividades foram entregues a um grupo tarefa destinado exclusivamente para esse tipo de programa. Com o seu desenvolvimento esperava-se obter um modelo que servisse de base para uma total reforma do órgão. Os recursos provenientes dos convênios, que não foram gastos no pagamento das empreiteiras, permitiram a compra de equipamentos. Já a falta de pessoal foi contornada pela contratação de mão-de-obra temporária. Neste caso priorizava-se a contratação de pessoas que viviam nos locais onde estavam as obras, fator que se revelou estimulador no trabalho. Esta experiência se deu na sua plenitude apenas um ano (1987) e acabou não tendo continuidade, o que permitiria seu aprimoramento.

#### *GRANDES OBRAS*

Entre as grande obras de impacto na cidade, que contou com o trabalho da SUMOV em articulação com outros órgãos e cujos efeitos permaneceram após o término da Administração Popular cabe ressaltar:

#### *A OPERAÇÃO BEIRA MAR*

O projeto de urbanização da avenida Beira Mar envolveu a recuperação de grande parte da extensão da praia para seus usuários, sem que os mesmos tivessem de disputar um espaço com vendedores ambulantes. Seus principais objetivos foram criar áreas destinadas ao comércio de artesanato e de alimentos/bebidas. Para isto foram chamados todos os trabalhadores da Beira Mar para um cadastramento, no qual foram identificados desde artesãos até donos de boutiques. O processo de negociação, ainda que difícil, chegou a um bom termo com a instalação de duas áreas com infra-estrutura destinada ao comércio, liberando a praia para os veranistas e turistas.

Diversos órgãos participaram da operação, coordenada pela EMURF - Empresa Municipal de Urbanização de Fortaleza, responsável pelo programa: o Sindicato dos Hoteleiros, Restaurantes, Bares e afins; a Capitania dos Portos; a Delegacia de Costumes da Secretaria de Segurança Pública; o Clube de Diretores Lojistas; a Secretaria da Saúde; a Secretaria de Turismo; o Sindicato dos Artesãos e a Secretaria de Finanças. O cenário



---

atual da Beira Mar é resultado desse processo que devolveu a praia aos seus usuários e regularizou as atividades econômicas ali desenvolvidas.

#### *A OPERAÇÃO CENTRO*

A "Operação Centro" resultou de uma sucessão de iniciativas motivadas por dois problemas cruciais da cidade naquele momento. De um lado o equacionamento do mercado ambulante na área central, que atingiu um estado de calamidade pública, levando à revolta não somente comerciantes como até vendedores ambulantes mais antigos. De outro a situação dos transportes coletivos, que com a implantação do terminal urbano, a partir do final de 1987, no quadro de uma nova política, tentou reordenar a circulação de veículos na área central. As negociações empreendidas com o Clube dos Diretores Lojistas visando seu apoio financeiro para o programa não teve saldos, de modo que a operação acabou sendo realizada integralmente com recursos da prefeitura. A "Operação Centro" envolveu a recuperação da Praça José de Alencar e seu anel viário próximo, começando com a remoção dos vendedores ambulantes e com uma ação fiscalizadora destinada a barrar a comercialização de alimentos "in natura", assim como o abate de animais em local público (porcos, galinhas). Como a operação não foi planejada em sua totalidade, a primeira etapa cingiu-se à realocação do comércio ambulante, que foi removido para outra área. Quando tudo parecia pronto, chegaram as definições no âmbito da política de transportes, quando foi ordenada a remoção de todos os abrigos de ônibus da Praça. De qualquer forma, pode-se considerar que a recuperação da Praça José de Alencar é um dos bons saldos da "Administração Popular".

#### NOTAS

(6) "AÇÃO" - Jornal da Coordenadoria de Ação Comunitária e Sindical, Ano 1 - nº 1, 25/10/87).



---

## VI. Conclusões

A campanha eleitoral trouxe grandes expectativas, que se viram frustradas ao longo do governo. Em parte a campanha acabou incorporando muitos elementos da cultura política cearense, que particularmente entre os setores populares é profundamente impregnada por sentimentos de cunho milenarista. Muitos acabaram visualizando na eleição do PT e de Maria Luiza um signo de ruptura e de milagre. Por outro lado, havia entre os dirigentes e militantes um sentimento profundamente arraigado de que a vontade política somada ao compromisso e a honestidade seriam suficientes para mudar a cena política cearense.

A Administração Popular demonstrou grandes dificuldades para costurar alianças e sobretudo para mantê-las. Procurou compensar essa deficiência através do emprego da publicidade e do marketing, o que atribuiu grande parte do sucesso da campanha eleitoral. Mas esse esforço não foi suficiente para enfrentar o poder dos meios de comunicação de massa, ainda que a ofensiva dos mesmos não consiga explicar a progressiva perda de sustentação política, que foi afetando um a um os setores que deram apoio inicial à Administração. Os investimentos feitos em publicidade e em publicações serviram para melhorar a sua imagem fora do Ceará, mas no plano local não tiveram o mesmo efeito. Resta ainda analisar se na luta pela informação, além da desproporção dos meios disponíveis pela prefeitura e pelos órgãos que atuam no setor, em especial a televisão, não teria havido um enfoque equivocado quanto a adequação dos instrumentos usados e o público a que eram destinados. Certamente uma Administração deve prever um determinado investimento em publicidade, mas essa não substitui a conquista de apoios políticos e sociais, em especial quando se necessita enfrentar meios de comunicação de massa poderosos e que melhor que qualquer outros, atingem diretamente os segmentos mais pobres e desinformados, forjando-lhes a sua opinião.

Nunca se investiu tanto em panfletos, cartazes, jornais, cartilhas, todos de cunho nitidamente propagandístico. Mas se constata uma grande carência de material de cunho informativo, destinado a veicular informações úteis aos munícipes.



---

Mesmo assim a **Gestão Maria Luiza** foi uma "Administração Invisível", cujas realizações tiveram pouca visibilidade. Apesar de pouco numerosas, ficaram no desconhecimento da maioria da população, faltando assim exemplos concretos de utilização dos recursos públicos. Embora é certo que a **Gestão Maria Luiza** tenha sido considerada honesta, sua pouca visibilidade acabou levando as pessoas a questionarem, senão a corrupção, a sua competência no uso desses recursos.

Um dos elementos pouco levado em consideração pela Administração foram as expectativas da sua base eleitoral. Maria Luiza não foi eleita pela população da periferia, cujas relações com os políticos continuavam dominadas por práticas de cunho clientelista. A base eleitoral de Maria Luiza, integrada justamente por aqueles setores que sempre haviam sustentado as principais lutas ambientalistas, que se identificavam com a esquerda, também tinham suas reivindicações, entre as quais destacava-se a demanda pela conservação das áreas centrais da cidade. Segundo esses setores, era difícil alterar de uma hora para outra a qualidade de vida nos bairros periféricos, pois isto iria requerer recursos, tempo e alterações mais profundas à nível da distribuição da renda na cidade. Por isso mesmo, alegavam a importância de dar início a esse processo, sem contudo, desprezar aquelas áreas da cidade que já dispunham de uma rede básica de infra-estrutura e que eram mais fáceis de serem mantidas. Ao mesmo tempo em que a Administração foi perdendo seu apoio no setor, não conseguiu construir uma base social sólida junto àqueles que desejava representar.

A Administração foi dilacerada pelas divergências de fundo acerca do papel do partido, das suas relações com o Estado e com a sociedade civil. Fruto das concepções dominantes na esquerda tradicional, houve momentos em que todos os agentes políticos e sociais se misturavam. Com isso as ações específicas do partido e da sua militância se anularam, enquanto que o movimento social, movido pela ânsia de obter suas demandas acabou à reboque da Administração.

A Administração Popular não conseguiu superar a concepção que tende a resumir os conflitos sociais no espaço urbano como àqueles resultantes da dicotomia Centro X Periferia. Em decorrência dessa concepção também muito cara à tradição cultural de esquerda, a cidade **nunca foi entendida como um produto da disputa capital x trabalho sob outro prisma**, ou seja, que se dá na forma de apropriação do espaço e na concentração da renda gerada por essa apropriação. Isso prejudicou a ação da Administração frente aos processos de ocupação de terrenos; ela



---

foi incapaz de elaborar uma política que ao buscar equacionar as situações de emergência, articulasse mecanismos preventivos contra a lógica de apropriação privada do solo urbano, que muitas vezes acabou se utilizando dos setores populares como instrumentos para a abertura de novas áreas de reserva para futura expansão da especulação imobiliária.

A inexistência de quadros com experiência e capacidade de articular a ação política à ação administrativa acabou se agravando, na medida em que a escolha dos cargos de comando restringiu-se somente aos petistas. Nisso pesou a inexistência de uma visão que associasse a atividade de governo à uma política de alianças com outros setores políticos, que, embora pudessem expressar divergências, contribuiriam para a ampliação da base de sustentação política da Administração.

Apesar de tudo é necessário reconhecer que a gestão de Maria Luiza gerou saldos políticos positivos. Um deles é a consciência da autonomia da cidade de Fortaleza em relação ao governo do Estado. A prefeitura tinha sido até então como que uma Secretaria Estadual. A ruptura revelou a situação de miséria do município, que só tinha recursos para algum nível de manutenção da cidade, mal conseguindo cobrir toda a folha de pagamento do pessoal. Com isso, independente dos erros cometidos, a gestão de Maria Luiza acabou promovendo um importante saneamento nas contas municipais, reduzindo à metade o número de contracheques, entregando nesse sentido uma herança sem dúvida bem melhor ao seu sucessor. Por outro lado a gestão de Maria Luiza também provocou uma separação que se tornou definitiva entre o Poder Executivo e o Legislativo, o que veio a se fortalecer com as modificações introduzidas pela Constituição de 1988.

A gestão de Maria Luiza revelou ser possível um governo honesto, sem corrupção. Práticas vigentes na época, como embutir nas faturas das empresas prestadoras de serviços um percentual destinado à comissão do secretário ou superintendente ou ao Caixa 2, foram eliminadas. A Câmara Municipal, atualmente mais capacitada para fiscalizar a ação do Executivo, até este momento, não encontrou nenhum indício de que tenham sido restabelecidas essas práticas. A "Administração Popular" pode provar, ainda que isto tenha se dado de forma restrita, ser possível desenvolver um trabalho eficiente à frente do Município e muitas das experiências aqui relatadas dão prova disso.



## BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

### FOLHETOS E RELATÓRIOS

FORTALEZA. Prefeitura Municipal. *Ação de governo*, fev. 87.

FORTALEZA. Prefeitura Municipal. Secretaria de Relações Públicas. *Fortaleza avança*. dez. 88.

\_\_\_\_\_. *Fatos e feitos*. dez. 88.

### RELATÓRIO DE ATIVIDADES – IJF, 1988

Relatório de Atividades/Plano de Trabalho da FSSF para 1987/88, jun. 87.

### JORNAIS E REVISTAS

*Jornal de Fortaleza*, exemplares de 1986/87/88, órgão da Prefeitura Municipal de Fortaleza.

*Ação*, ano I, nº 1 de 25/10/87.

*Jornal do IJF*. Ano I, nº 1, 1987.

*Jornal do FSSF*. Ano I, nº 1 de 29/12/87.

*Debate*, ano I, nº 1, maio 91 – revista do CESE – Coordenadoria Ecumênica de Serviço, Salvador (BA).

*Movimento Popular*, nº 1, abr. 91, revista do Instituto PÓLIS e CPV.

*Teoria e Debate*, nº 4, set. 88, revista do Partido dos Trabalhadores.

### RELATÓRIO DE PESQUISA

BARREIRA, Irllys Alencar Firmo. "Construir o novo com o povo". In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 15º, Caxambu (MG), 1991. *Trabalhos apresentados*.

## GLOSSÁRIO

CDU — Conselho de Desenvolvimento Urbano

CODEMA — Conselho do Meio Ambiente

CONTUR — Conselho de Transporte Urbano

CRP — Conselho de Representantes de Professores

EBTU — Empresa Brasileira de Transportes Urbanos (agência de nível Federal, atualmente extinta)

EMURB — Empresa Municipal de Limpeza Urbana

EMURF — Empresa Municipal de Urbanização de Fortaleza

FRIFORT — Frigorífico Industrial de Fortaleza

FSSF — Fundação de Serviço Social de Fortaleza

IFJ — Instituto José Frota (Hospital Municipal)

IPCAN — Instituto de Planejamento (Gestão Ciro Gomes)

SECON — Sindicato da Construção

SUDS — Sistema Unificado de Saúde

SUMOV — Superintendência de Obras e Viação

SUOP — Secretaria de Urbanismo e Obras Públicas

SUPLAN — Superintendência de Planejamento (Gestão Maria Luíza)



---

# PÓLIS

Instituto de Estudos, Formação e  
Assessoria em Políticas Sociais

O Pólis é um instituto que atua no campo das políticas sociais com o objetivo de contribuir para a ampliação dos direitos civis e políticos na nossa sociedade.

O objetivo principal do Instituto é desenvolver programas de estudos e pesquisas, de formação, assessoria e consultorias no campo das políticas sociais, visando contribuir para o debate, a divulgação de idéias e ampliação dos direitos civis e políticos em nossa sociedade.

Nesta perspectiva, as atividades desenvolvidas pelo PÓLIS compreendem temas como movimentos sociais, administração pública, processos legislativos, análises de conjuntura política e econômica, bem como representações no campo da cultura e do cotidiano.

O Pólis desenvolve as seguintes atividades:


- diagnósticos, estudos e pesquisas no campo das políticas sociais;
- projetos técnicos para a formulação de políticas das diversas áreas dos serviços públicos e da administração municipal;
- formação e treinamento de técnicos do serviço público e de lideranças da sociedade civil;
- assessoria e consultoria para prefeituras, órgãos legislativos, entidades e movimentos da sociedade civil.

O Pólis para isso utiliza de instrumentos como seminários, cursos, debates, publicações, vídeos, pesquisas de opinião e pesquisas aplicadas.

O Pólis possui uma equipe de profissionais habilitados para responder às exigências técnicas e às demandas próprias à construção de um projeto democrático de gestão municipal.

---





**Números anteriores:**

- Reforma urbana e o direito à cidade
- Cortiço em São Paulo: o problema e suas alternativas
- Ambiente urbano e qualidade de vida
- Mutirão e autogestão em São Paulo: uma experiência de construção de casas populares
- Lages: um jeito de governar

**Próximo número:**  
Moradores de Rua

