

FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO
FACULDADE LATINO-AMERICANA DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PROGRAMA DE MESTRADO ESTADO, GOVERNO E POLÍTICAS PÚBLICAS

RODRIGO CALLOU DA SILVA SANTOS

**Orçamento Participativo do Recife: análise de uma experiência de participação popular
nos processos de planejamento e gestão da cidade**

São Paulo
2016

RODRIGO CALLOU DA SILVA SANTOS

**Orçamento Participativo do Recife: análise de uma experiência de participação popular
nos processos de planejamento e gestão da cidade**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado Profissional em Estado, Governo e Políticas Públicas da Fundação Perseu Abramo / Faculdade Latino-Americano de Ciências Sociais para obtenção de título de Mestre.

Orientador: Prof. Me. Laerte Fedrigo

São Paulo

2016

A Tomás, que acaba de chegar

AGRADECIMENTOS

Meus agradecimentos à Fundação Perseu Abramo e à Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais pela promoção desse programa de mestrado, realizando um claro movimento de fortalecimento do pensamento contra-hegemônico no Brasil.

A Laerte Fedrigo, meu orientador, pela maneira atenciosa com que realizou a leitura de tudo que produzi, e, sobretudo, pela lucidez, gentileza e qualidade das suas contribuições. Levarei esse exemplo de educador comigo.

Ao professor Reginaldo Moraes, pelo empenho em ver isso tudo dando certo. Um forte abraço em todos os professores e professoras, monitores que colaboraram tão fielmente com os objetivos do mestrado. Grande abraço, também, em todos(as) os(as) companheiros e companheiras de turma. Foi muito bom viver isso tudo com vocês.

Àqueles que responderam minhas entrevistas, agradeço pelas informações, fundamentais para a elaboração desse trabalho.

Ao meu tio Brás, pelas palavras, partilhas e insistência. Obrigado também pelo abrigo, pelas taças de vinho e pelas boas conversas quando conseguimos nos encontrar em São Paulo.

Consuelo, Diego, Raphael e Alexis obrigado. Como sempre, vocês foram essenciais para que mais essa etapa fosse vencida.

Iana, obrigado por me deixar dividir esse momento com você. Agradeço pelo carinho, companheirismo e, também, pela firmeza e pela solidariedade com que você sempre tratou as nossas discussões acadêmicas.

Por fim, agradeço ao pequeno Tomás. Filho, você encheu nossa vida de felicidade e esperança. Foi a motivação final que faltava para concluir esse ciclo.

RESUMO

O Partido dos Trabalhadores comandou a Prefeitura do Recife durante três gestões consecutivas (2001-2012) de dois prefeitos, sendo o Orçamento Participativo eixo estruturador desses 12 anos de governo. Durante esse período, ampliaram-se os espaços de gestão democrática da cidade. Diversos fóruns e conselhos foram ativados, reoxigenando a atuação de entidades do movimento popular, e novos grupos se organizaram no intuito de participar das plenárias do OP. Tal experiência marcou a história da participação popular no Recife, visto que milhares de pessoas passaram a participar das decisões sobre os investimentos públicos. A presente dissertação teve como objetivo analisar a experiência do OP do Recife, discutindo o funcionamento do Programa, com vistas a verificar se ele conseguiu contemplar as diversas comunidades e os cidadãos no processo de gestão e planejamento da cidade. Com base nas pesquisas bibliográfica, documental e de campo, e na observação empírica de práticas existentes nos espaços e momentos criados pelo OP do Recife, o trabalho mostra que a implementação do Programa apresentou uma série de pontos positivos, mas evidencia que tal experiência incluiu apenas parcialmente as comunidades no processo de participação, o que pode ser considerado uma fragilidade; ademais, não rompeu totalmente com práticas antes combatidas pelas forças que compõem o campo democrático e popular. Ficam como reflexão as dificuldades que podem ser encontradas quando se deposita apenas em um processo institucionalizado de participação as esperanças para fazer do Estado um “espaço” menos hostil à participação popular.

Palavras-chave: Orçamento Participativo; Participação Popular; Planejamento Urbano; Gestão Participativa; Recife.

ABSTRACT

The Labor Party (*Partido dos Trabalhadores*) commandeered the City of Recife for three consecutive terms (2001-2012) under two different Mayors, and over these 12 years of government the Participatory Budgeting Council (*Orçamento Participativo*) was at the center of it all. During this time the scope of democratic governance expanded. A number of forums and councils were activated which breathed new life into the grass-roots movement and encouraged the organization of new groups eager to take part in the Participatory Budgeting Council Plenary. This experience marked the history of popular participation in Recife, as thousands of people began to have a hand in the decision making with regard to public investments. The present dissertation sought to analyze the experience of the Participatory Budgeting Council in Recife, scrutinizing the program's operation with the aim of verifying whether it was able to include all of the different communities and citizens in the process of the planning and management of the City. On the basis of research which includes: texts, documents and field as well as empirical observation of the existing practices created by the Participatory Budgeting Council in Recife, the project shows that the implementation of the program resulted in a number of positive outcomes, but there is also evidence that only a fraction of the communities were included in the participative process, which can be seen as a shortcoming; furthermore, it didn't completely break with favoritism and co-optation, forces previously fought by the popular and democratic camp. It is worth considering the difficulties that can be encountered when one puts high expectations on making the State less hostile towards popular participation within an institutionalized process.

KeyWords: Participatory Budgeting; Popular Participation; Urban Planning; Participatory Management; Recife.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Ciclo do Orçamento Participativo.	33
Figura 2 - Reuniões de Metodologia do OP.	34
Figura 3 - Plenárias Regionais do OP	34
Figura 4 - Processo de Votação e Apuração dos Votos (Plenárias Regionais)	35
Figura 5 - Plenárias Intermediárias na Comunidade de Roda de Fogo.....	36
Figura 6 - Plenárias Temáticas da Mulher e da Juventude.....	37
Figura 7 - Plenária do OP Criança	42
Figura 8 - Ciclo do OP após revisão metodológica	45
Figura 9 - Mapa da Distribuição dos Recursos do OP a partir do IDH	56

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Balanço das ações do PPB/OP - Recife - 1996 - 1998.....	26
Tabela 2 - Participação Anual no OP do Recife 2001 – 2012.....	46
Tabela 3 – Total de obras/ações e investimentos do OP – Recife 2001-2007	47
Tabela 4 - Total de obras/ações e investimentos do OP – Recife 2009-2012	47

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Regiões Político-Administrativas e Microrregiões do Recife	32
---	----

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CJP	Comissão de Justiça e Paz
COP	Conselho do Orçamento Público e Gestão Cidadã
LOA	Lei Orçamentária Anual
MR	Microrregião
OP	Orçamento Participativo
PC do B	Partido Comunista do Brasil
PCB	Partido Comunista Brasileiro
PCB	Partido Comunista Brasileiro
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PFL	Partido da Frente Liberal
PI	Plano de Investimento
PJMP	Pastoral da Juventude do Meio Popular
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PPA	Plano Plurianual
PPB	Programa Prefeitura nos Bairros
PRC	Partido Revolucionário Comunista
PREZEIS	Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PT	partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista do Brasil
RPA	Região Político-Administrativa
SCDUO	Secretaria de Controle e Desenvolvimento Urbano
SEGP	Secretaria Especial de Gestão e Planejamento
SEPLAM	Secretaria de Planejamento, Urbanismo e Meio Ambiente
SOPGC	Secretaria do Orçamento Participativo e Gestão Cidadã
SPPODUA	Secretaria de Planejamento Participativo, Obras, Desenvolvimento Urbano e Ambiental
URB	Empresa de Urbanização do Recife
ZEIS	Zonas Especiais de Interesse Social

SUMÁRIO

Introdução	11
I Antecedentes Históricos das Experiências de Participação na Cidade do Recife.....	15
1.1 Da Liga dos Proprietários da Vila São Miguel à Proposta do Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social.....	15
1.2 As experiências de participação popular no período 1985-2000.....	20
II Análise da Experiência do Orçamento Participativo (2001-2012)	28
2.1 A Origem do “Novo Orçamento Participativo”	28
2.2 O Ciclo do Orçamento Participativo	33
2.2.1 Reuniões sobre a metodologia do OP.....	33
2.2.2 Plenárias Regionais.....	34
2.2.3 Plenárias Intermediárias e Temáticas	35
2.2.4 Instalação dos Fóruns de Delegados e do Conselho Municipal da Gestão Democrática do Orçamento Público	37
2.2.5 Votação da Matriz Orçamentária no COP e Envio da Matriz Orçamentária à Câmara de Vereadores.....	38
2.2.6 Acompanhamento da Tramitação do Orçamento na Câmara de Vereadores ...	39
2.2.7 Apresentação e Discussão do Plano de Investimentos nos Fóruns e no COP ..	40
2.3 Comissões de Acompanhamento de Obras e Caravanas de Visitas às Obras	40
2.4 Orçamento Participativo da Criança.....	42
2.5 As mudanças na configuração organizacional do OP e na sua metodologia	43
2.6 O Orçamento Participativo em Números	46
III Avaliação da Inserção das Comunidades e dos Cidadãos nos Processos de Gestão e de Planejamento da Cidade.....	49
3.1 Proposta radicalmente democrática	49
3.2 Universalização da participação	53
3.3 Resgate da cidadania do povo.....	57
3.4 Cogestão da cidade	58
3.5 Controle social sobre o Estado	59
3.6 Autorregulamentação do processo	62
3.7 Transparência administrativa.....	64
3.8 À guisa de conclusão	64
Considerações Finais.....	65
Referências	69

Introdução

A cidade do Recife possui histórico de várias experiências de participação popular nas tomadas de decisões da gestão pública municipal, mas é a partir da gestão de Jarbas Vasconcelos (PMDB), de 1986 a 1988, primeiro prefeito eleito após o golpe militar, que o Orçamento Participativo (OP) do Recife tem suas bases fincadas. Contudo, a partir de 2001, com a eleição do candidato João Paulo (PT), a participação popular, fundamentalmente por meio de um “Novo Orçamento Participativo”, passou a ganhar centralidade no sistema de planejamento e gestão municipal, demonstrada inclusive no processo de elaboração de planos, leis e decretos.

Essa prática não se deu exclusivamente no Recife. Com o processo de redemocratização do país, a participação popular na elaboração e execução de políticas públicas começou a se intensificar. Um dos casos mais conhecidos deste momento de ampliação da participação política nas discussões da cidade é o OP. A partir da experiência desenvolvida em Porto Alegre, outros municípios brasileiros iniciaram a implementação desse instrumento. Contudo, faz-se necessário discuti-lo para além de simples contribuinte da democratização da gestão urbana, mas, principalmente, como instrumento de enfrentamento aos impactos causados pelo processo desigual e contraditório de produção capitalista do espaço urbano.

Durante as três gestões lideradas pelo PT (2001 - 2012), o discurso da utilização de instrumentos de planejamento e gestão participativos ganhou certa centralidade, muito em decorrência da dimensão que o Programa do Orçamento Participativo alcançou durante este período. Tal centralidade é demonstrada pelo Plano Plurianual, elaborado em 2001, que estabeleceu que “o novo modelo de gestão tem no Orçamento Participativo o instrumento central de planejamento das políticas públicas e descentralizações das atividades de governo” (Plano Plurianual 2002-2005, p. 34). Essa experiência foi desenvolvida, sofrendo pequenas inovações metodológicas, sobretudo a partir da eleição de João da Costa (2009-2012), que manteve o OP praticamente sob o mesmo ideário, mas buscou introduzir uma plataforma digital à experiência já existente.

Nesta perspectiva, pode-se dizer que a experiência do OP no Recife contemplou as diversas comunidades na discussão da cidade ou apenas consagrou relações de forças existentes? O objetivo deste trabalho é analisar a experiência do OP do Recife, discutindo o seu funcionamento, com vistas a verificar se ele conseguiu contemplar as diversas comunidades e os cidadãos no processo de gestão e planejamento urbano. A hipótese que

orienta esta dissertação é que a experiência do OP incluiu parcialmente as diversas comunidades do Recife. O movimento realizado no início do primeiro governo petista no Recife, que buscou incluir as mais diversas comunidades na discussão da cidade, com o passar dos anos foi sofrendo um processo de burocratização, gerando distorções no seu funcionamento, de tal sorte que ações antes criticadas e combatidas pelas forças políticas que a formularam passaram a ser também reproduzidas.

As cidades brasileiras transformaram-se ao longo das três últimas décadas em uma espécie de “laboratório” de experiências de participação popular no âmbito do planejamento e da gestão urbana. Não há como desconsiderar as contribuições geradas a partir dessas iniciativas ao processo de retomada da frágil democracia no Brasil. As justificativas para o movimento participacionista existente no Brasil são diversas, mas quase todas estão amparadas nas premissas de que era necessário ampliar as condições para que se viabilizasse a democratização do poder político e para que os setores marginalizados da sociedade pudessem, afinal, ter a oportunidade de interferir no destino das cidades.

Tomando-se por base as três últimas décadas, por exemplo, verifica-se que quase todas as administrações públicas recifenses, das mais diferentes vertentes ideológicas, fizeram uso de instrumentos de planejamento e gestão participativos, sendo necessário apresentar, evidentemente, as especificidades e resultados de cada experiência desenvolvida. O OP é um instrumento quase sempre presente na definição de prioridades de investimentos na cidade, o que levou Evanildo Silva a afirmar:

O Orçamento Participativo do Recife tem uma importante singularidade entre as demais experiências do país: ao contrário do que acontece em outras cidades que alternaram partidos e forças políticas no poder municipal, onde, em alguns casos, a experiência de OP chegou a ser interrompida, em Recife observou-se a sua continuidade independentemente da sigla partidária que assumia a gestão municipal (SILVA, 2007, p. 129)

Durante as eleições de 2012, a temática da participação popular no planejamento e na gestão da cidade do Recife foi, mais uma vez, um ponto abordado. O OP fez parte não só dos programas de governo, mas também dos debates entre os candidatos. Praticamente todos os candidatos o referendaram, havendo uma sinalização de continuidade do Programa, muito embora seja necessário destacar a inconsistência de alguns discursos, que pareceram mais orientados por estratégias de marketing político.

A vitória da Frente Popular, liderada pelo Prefeito Geraldo Júlio (PSB), apresentou mais uma nova proposta para o processo de participação na gestão municipal, o Recife Participa, que afirma fazer uso de alguns elementos da experiência do OP, mas apresenta um

novo ideário e propõe a criação de novas arenas de debate acerca da cidade, as quais estimulam o (re)surgimento de novos atores. Este novo modelo, aparentemente, vem promovendo, de forma gradativa, o enfraquecimento da metodologia anterior, sem necessariamente negá-la.

Por ora, atenção será dada a experiência do OP desenvolvida nas três administrações lideradas pelo PT no Recife (2001-2012). Esta decisão é fruto da crença que há elementos que ainda merecem ser relatados e estudados, possibilitando análises e provocações que possam contribuir com a construção de um balanço crítico desta tendência participacionista em curso na cidade.

Nesse sentido, o OP é um importante colaborador do processo de democratização do Estado. Vários estudos já foram realizados apontando as diversas potencialidades desse instrumento, como a possibilidade de inverter prioridades de investimentos públicos, o compartilhamento do poder entre governo e sociedade civil, o enfrentamento das práticas de corrupção e de clientelismo e a descentralização do poder para as esferas locais e regionais de tomada de decisão. O entendimento é de que o Estado tem tido como característica servir aos interesses das elites, devendo alguns espaços democráticos serem criados de forte participação popular nas decisões e no planejamento, pois os cidadãos são agentes fundamentais na elaboração de propostas que dialoguem com seus desejos e necessidades.

A partir da experiência prática na coordenação regional do OP surgiu a necessidade de buscar subsídios teóricos que pudessem embasar e orientar as reflexões acerca da experiência recifense. Em *O Orçamento Participativo do Recife: um instrumento de gestão participativa da cidade*, monografia defendida em 2005, como requisito para a conclusão do curso de Geografia pela UFPE, buscou-se identificar quais os avanços e entraves na implementação do OP, em relação às experiências anteriores. No decorrer de outras experiências práticas no Recife e em outros municípios de Pernambuco e do Brasil, foi gradativamente formulada uma série de questionamentos instigadores em relação ao instrumento do OP. Na atual conjuntura, é propício estimular um amplo processo de reflexão sobre as experiências governamentais desenvolvidas pelo campo progressista brasileiro, reafirmando os acertos, identificando e corrigindo possíveis erros. Assim, sem dúvida, o projeto democrático e popular poderá seguir sendo reoxigenado.

A ciência, como aponta Chauí (2011, p. 274), “desconfia da veracidade de nossas certezas, de nossa adesão imediata às coisas, da ausência de crítica e da falta de curiosidade”. A autora afirma que os fatos ou objetos científicos são construídos por meio do exercício da

investigação científica, conceituando-a como “um conjunto de atividades intelectuais, experimentais e técnicas, realizadas com base em métodos que permitem e garantem que a principal marca seja o rigor.” Corroborando com a ideia de que a ciência é um processo que se baseia em pesquisas e investigações metódicas e sistemáticas, Minayo (2009) apresenta a seguinte conceituação:

Entendemos por metodologia como o caminho do pensamento e a prática exercida na realidade. Ou seja, a metodologia inclui simultaneamente a teoria da abordagem (o método), os instrumentos de operacionalização do conhecimento (as técnicas) e a criatividade do pesquisador (sua experiência, sua capacidade pessoal e sua sensibilidade). A metodologia ocupa um lugar central no interior das teorias e está referida a elas (MINAYO, 2009, p. 14).

Assim, a dissertação ora apresentada, no intuito de responder aos objetivos propostos, fez uso de um roteiro metodológico que levou em consideração algumas etapas, durante as quais foram utilizados procedimentos e técnicas específicas para cada uma delas. Destaca-se que tais etapas foram desenvolvidas de maneira interligadas.

A primeira etapa da pesquisa foi dedicada ao aprofundamento teórico e a construção argumentativa de questões relevantes para o desenvolvimento do trabalho. A etapa posterior se debruçou em coletar e analisar de forma sistemática documentos oficiais produzidos pela Prefeitura do Recife, informativos institucionais dos órgãos que tinham como função a coordenação do OP, planos plurianuais, programas de governo, fotografias e vídeos, além de pesquisas em jornais e sites sobre o OP. O objetivo da realização desses procedimentos foi identificar questões que pudessem contribuir com a fase de análise da experiência.

Posteriormente, foram realizadas entrevistas com ex-integrantes da equipe do OP, conselheiros(as) e delegados(as) do OP. As entrevistas realizadas objetivaram levantar elementos que colaboraram com o processo de avaliação do funcionamento das instâncias do OP, buscando elucidar questões e dúvidas oriundas da realização da pesquisa documental. A ideia foi contextualizar e qualificar as análises que foram elaboradas. As entrevistas também serviram para identificar as contradições entre a proposta apresentada e a prática exercida na dinâmica de implementação do Programa. É importante ressaltar que as entrevistas foram focadas na obtenção de dados qualitativos, dialogando prioritariamente com as questões relacionadas às características e ao funcionamento do OP

O trabalho foi organizado em três capítulos. O primeiro capítulo abordou os antecedentes históricos das experiências de participação na Cidade do Recife. O segundo teve como foco a análise da experiência do OP no Recife. O terceiro e último capítulo foi destinado à avaliação do impacto do OP como instrumento de inserção das comunidades e dos cidadãos no processo de gestão e planejamento da cidade.

I Antecedentes Históricos das Experiências de Participação na Cidade do Recife

A Cidade do Recife, palco de batalhas históricas, possui uma relevante trajetória de lutas populares em defesa da democracia e no combate à exploração promovida pelo perverso processo de colonização vivenciado em Pernambuco. No intuito de compreender o percurso da participação popular nas administrações locais, considera-se necessário pesquisar, mesmo que de forma breve, a mobilização e o surgimento das primeiras organizações populares na cidade. No entanto, para alcançar os objetivos propostos por esta pesquisa, serão destacadas apenas as iniciativas que surgiram a partir do século XX.

Como percurso metodológico, esse resgate será dividido em duas etapas. Na primeira, fazendo uso de um levantamento bibliográfico e de pesquisa documental, será relatada, de forma breve, as experiências de participação vivenciadas no Recife a partir da década de 1930 até o processo de abertura democrática, mais especificamente até o período que antecedeu a primeira eleição direta para prefeito após o golpe civil-militar. Em uma etapa posterior, a partir de um olhar mais detalhado, serão apresentadas as experiências de participação popular e suas respectivas relações com os governos que antecederam a eleição do Prefeito João Paulo (PT), no intuito de contextualizar e apresentar as bases em que a experiência do OP, entre 2001 e 2012, está assentada.

1.1 Da Liga dos Proprietários da Vila São Miguel à Proposta do Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social

A lógica de ocupação que orientou o processo de urbanização do Recife é, em grande medida, semelhante da dinâmica de urbanização do restante do país. A cidade, a partir do modo de produção capitalista do espaço, foi apropriada pelas elites locais, provocando uma dinâmica de ocupação excludente. O crescimento populacional na cidade (fruto de um intenso movimento migratório rural/urbano), somado às dificuldades de geração de emprego e a elevada concentração de renda, passou a interferir na configuração socioespacial do Recife, pois forçou a população mais pobre a se fixar em áreas da cidade ainda mais degradadas do ponto de vista da urbanização, iniciando assim, a formação de favelas, que passaram a integrar o tecido urbano da cidade (SÁ, 2009).

O surgimento dos primeiros movimentos sociais urbanos no Recife possui forte vinculação com as condições de vida geradas por esse processo de urbanização, iniciado ainda na década de 1930. Diante de um quadro de elevada vulnerabilidade social, a população, que

vivia e que passava ainda mais a viver em péssimas condições de vida, começou a se organizar em associações e conselhos de moradores, motivada por questões diversas, mas que possuíam como pano de fundo, a melhoria da qualidade de vida no ambiente urbano, que vinha sendo cada vez mais afetado, reivindicando, entre outras coisas, a implantação de equipamentos sociais. Essas associações passaram a estabelecer um canal de diálogo com a Prefeitura, ente responsável direto pela maioria das demandas levantadas, além de possuir uma maior relação de proximidades com as comunidades recifenses (ETAPAS, 1989).

O primeiro registro em cartório de uma associação de moradores data de 1931, a Liga dos Proprietários da Vila São Miguel, localizada no atual bairro de Afogados. O objetivo desta associação era “congregar debaixo de uma bandeira, sem distinção de cor, nacionalidade, credo político ou religioso, todos os proprietários pobres da Vila São Miguel”, sendo considerados sócios da Liga “todos aqueles que possuem mocambos, casa ou qualquer imóvel sobre os terrenos aforados à mesma Liga” (CÉZAR, 1985, p. 161).

Outro elemento potencializador do processo de organização popular no Recife está relacionado à criação do Serviço Social Contra o Mocambo (SSCM). Como bem aponta Silva (2003), o SSCM foi orientado por um modelo de planejamento urbano funcionalista, tecnocrático e conservador, que tinha por orientação promover ações focadas no “higienismo” e no “embelezamento” da cidade¹. A população que morava nas áreas que passaram a ser alvo dessa política de urbanização (higienista), começou a se organizar em associações de moradores, que surgiram, prioritariamente, para defender a permanência das pessoas nos seus locais de origem, reivindicando a partir de então alguns serviços básicos de infraestrutura urbana.

O movimento de criação de outras organizações populares de bairro continuou a acontecer durante as décadas de 1930 e 1940, sempre motivadas, prioritariamente, para garantir a permanência e posse dos terrenos ocupados, além de reivindicar serviços públicos e melhorias da infraestrutura urbana. Assim, em 1947, por meio do incentivo do Partido Comunista Brasileiro (PCB), estimulado pelo ambiente de efervescência política, gerado inclusive pelas recentes ações promovidas pelo Estado, foram criados os Comitês Populares e Democráticos de Bairro, o que propiciou o surgimento de diversas outras iniciativas de organização dos setores populares, como a “Sociedade Mista Largo do Viveiro de Afogados”, a “Sociedade dos Proprietários do Largo dos Pescadores da Estrada dos Remédios”, a “Associação de Moradores de Santo Amaro”, entre outras, dando continuidade às

¹ Cézar (1985, p. 161), em tom provocativo, chama atenção para o fato de que a expressão “contra o mocambo” já carregava consigo “a ira e o desprezo que a classe privilegiada tinha pelo fenômeno no seu aspecto físico”.

experiências de organização dos moradores de alguns bairros do Recife. A existência e o funcionamento dessas entidades acabaram por estimular ainda mais a relação entre o poder público e setores organizados da sociedade (ETAPAS, 1989).

A intensificação do surgimento das associações de moradores é vinculada à eleição do Prefeito Pelópidas Silveira². Durante a campanha ele já apresentou a questão da participação popular como um dos eixos centrais do que viria a ser o seu governo. Contudo, a “participação popular”, aconteceu, especialmente por intermédio das associações de bairros, fator que justificava a relação estabelecida entre o surgimento de novas associações de moradores e o Governo Pelópidas Silveira. O fato relevante é que diversas associações passaram a ser criadas ainda no decorrer da sua campanha (SOARES, 1992).

Nesta perspectiva, o professor José Paulo Cavalcanti, membro da direção do PCB durante o governo de Pelópidas Silveira, em entrevista publicada por Cézár (1985), afirma que a ideia surgiu dos grupos comunistas, mas reconhece que a iniciativa partiu de Pelópidas, após conhecer a experiência das Sociedades Amigos de Bairros, em São Paulo, como é possível notar a partir do fragmento da entrevista a seguir:

Aceitou (Pelópidas Silveira) e sugeriu a nossa participação no sentido de fazer com que essas associações de moradores dessem respaldo ao governo dele. Nós não tínhamos muita noção, não tínhamos assim muita consciência da força que essas associações podiam acrescentar num governo popular. Elas começaram a ganhar consistência a partir do momento em que se elegeu no Recife um governo popular. Nós havíamos vencido as eleições para prefeito e não tínhamos maioria na Câmara Municipal. Então nós, a Frente do Recife, ficamos na contingência de buscar apoio do povo para pressionar a Câmara no sentido de votar as propostas e as mensagens de Pelópidas. O desejo era fazer com que a Câmara aprovasse as mensagens de Pelópidas de cunho popular, então as associações funcionavam como vetores de pressão (CÉZAR, 1985, p. 163).

Apesar da intensificação do surgimento de associações, durante esse período a participação foi bastante induzida, sendo muitas vezes utilizada como mero instrumento de legitimação das ações da Prefeitura do Recife, possuindo características de uma participação consultiva. Esse modelo de participação (tutelada) não garantiu, de fato, que a população participasse com um mínimo de autonomia, do processo político em curso naquele período, como também das instâncias decisórias acerca das políticas públicas (SOARES, 1992; SÁ, 2009). Além de que, as formas tradicionais de mobilização, como abaixo-assinados, reunião

² Pelópidas Silveira foi o primeiro prefeito eleito após um período de 60 anos, cuja coligação envolvia o Partido Socialista Brasileiro (PSB), o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) e o Partido Comunista Brasileiro (PCB), configurando o que ficou conhecida como “Frente do Recife”, que governou Recife no período 1955-1959 (SOARES, 1992; CÉZAR, 1985; SÁ, 2009).

com secretários e, em algumas raras ocasiões, reuniões com o Prefeito, eram as mais utilizadas nesse período³.

Durante o período da ditadura civil militar, as práticas participativas foram interrompidas e o violento autoritarismo passou a ser a marca mais presente nos governos locais. As tentativas de organização política, o processo de fortalecimento dos setores populares, o surgimento de novos movimentos sociais, sindicatos e partidos políticos passaram a ser duramente combatidos por meio dos mais diversos instrumentos de repressão. O autoritarismo promovido pela ditadura arrefeceu e estremeceu a estrutura das organizações que atuavam no campo progressista, enfraquecendo conseqüentemente todas as práticas participativas que estavam em curso (ETAPAS, 1989)⁴.

Após os anos tenebrosos da ditadura, o modelo de desenvolvimento que orientava o governo militar passou a sofrer questionamentos por parte de amplos setores da sociedade, passando a ser cada vez mais inviável o pleno controle das insatisfações populares. Assim, passa a emergir um conjunto de lutas sociais e a rearticulação de forças progressistas que estavam abatidas pelos duros golpes deferidos contra a democracia. O movimento que pautava a democratização do país passou a ganhar um novo fôlego (LEAL, 2003).

Neste contexto, já nos últimos anos da década de 1970 e início da década de 1980, o governo militar passa a promover o que foi considerada uma “abertura lenta e gradual”, fazendo uso de uma tática que buscava conseguir manter o controle das massas populares, passando a se comprometer com o diálogo junto a população e com o atendimento das demandas dos setores populares. Uma das ações utilizadas que ganhou grande repercussão no Recife foi promovida durante o governo do Prefeito “Biônico”⁵ Gustavo Krause (ARENA), entre 1979 e 1982. Tentando “competir” com os movimentos sociais, que durante o seu governo passou a se reorganizar e participar dos espaços institucionais que estavam sendo criados, Krause estimulou a formação de entidades do movimento popular ligadas ao governo em diversos bairros populares, que conseqüentemente passaram a fazer oposição às entidades

³ Uma “inovação” utilizada, principalmente nos momentos de maiores tensões políticas, foram as “audiências populares”, realizadas nos diversos bairros do Recife, ação que acabou por substituir as audiências realizadas na sede da prefeitura. Mesmo reconhecendo as limitações dessa iniciativa, há uma concordância quanto a sua importância pedagógica, tendo em vista que os participantes puderam debater temas que contribuíram para a percepção dos problemas existentes na cidade, além de ser possível trocar experiências entre os moradores de diferentes bairros (SOARES, 1992; SÁ, 2009; CÉZAR, 1985).

⁴ No campo da resistência, merece destaque, segundo De la Mora (2003), durante o período da ditadura militar, a contribuição das comunidades eclesiais de base, a partir da direção de Dom Hélder Câmara, que continuava a articular e mobilizar setores da esquerda, mesmo que clandestinamente, sofrendo, inclusive duras perseguições políticas, tanto dos governos militares como da própria Igreja Católica.

⁵ Os prefeitos biônicos foram aqueles definidos sem que houvesse eleições diretas. Esse artifício foi utilizado durante todo o período da ditadura civil militar.

que pautavam a sua atuação na defesa do restabelecimento do regime democrático, quando passou a implantar os Núcleos de Planejamento Comunitário, que vieram a ficar conhecido como “Barracões” (SOARES, 1992). Silva, avaliando essa experiência, traz a seguinte contribuição:

Os barracões representariam a presença da Prefeitura nas comunidades e a ‘preocupação’ da mesma com as demandas ou os problemas das comunidades carentes da cidade além de um instrumento de participação da população na gestão da cidade. Entretanto, o funcionamento dos barracões não abre um real espaço de participação efetiva das comunidades na condução dos rumos da cidade (SILVA, 2003, p. 308).

O ambiente de “abertura democrática” acabou também por promover um novo formato de relação entre as estruturas governamentais e as organizações populares, havendo um reconhecimento das organizações já existentes, além do surgimento de novas iniciativas. Datam desse período, por exemplo, as federações de bairros (Federação Comunitária de Pernambuco e a Federação das Associações de Moradores dos Núcleos Habitacionais de COHAB e Similares), a Reunião dos Conselhos e Associações de Moradores do Setor Sul e a Comissão de Luta do Ibura, entre outras (ETAPAS, 1989).

Ainda sob o processo de abertura que estava ocorrendo, merecem destaque duas outras iniciativas do movimento popular no Recife. A primeira delas foi o surgimento do Movimento Teimosinho, em 1979, por iniciativa de jovens da Pastoral da Juventude do Meio Popular (PJMP), que se reuniam em Brasília Teimosa⁶. Um dos elementos indutores desse processo de mobilização foi a proposta de implantação de um grande projeto urbano, idealizado pelo arquiteto Jaime Lerner, contratado pela Prefeitura do Recife e pelo Governo do Estado de Pernambuco. As intervenções previstas levavam em consideração a retirada das famílias que moravam na área, onde seriam construídos hotéis e outros empreendimentos de luxo. Para De la Mora,

O resultado dessa mobilização articulada foi o reconhecimento do direito do povo de permanecer no local e a elaboração de um projeto de urbanização e regularização fundiária da área conjuntamente pelos representantes dos órgãos públicos estaduais e municipais e os líderes do Movimento Teimosinho, assessorados pela CJP [Comissão de Justiça e Paz] e as outras entidades... Brasília Teimosa, fruto da mobilização popular e da articulação interinstitucional, constitui um marco de ruptura entre o modelo tecnocrático e autoritário de Gestão Urbana e um novo modelo de caráter democrático e participativo que começou a dar seus primeiros passos nos últimos anos da década de 70 (DE LA MORA, 2003, p. 5.).

⁶ Bairro recifense que surgiu em meados da década de 1950, localizado na beira mar, em uma extensão da Praia de Boa Viagem. A área ocupada pertence ao quadro de “Terras do Patrimônio da União”. Até hoje, devido a sua excelente e estratégica localização, os moradores sofrem fortes pressões dos grandes produtores imobiliários.

A outra iniciativa do movimento popular de Recife que merece destaque no contexto da abertura democrática está relacionada ao reconhecimento de 27 áreas da cidade, caracterizadas como Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). Esse zoneamento, previsto na Lei de Uso e Ocupação do Solo do Recife, aprovada em 1983, buscava garantir a permanência da população de baixa renda nas áreas ocupadas. A partir desse reconhecimento, as áreas delimitadas passaram a ser regidas por normas urbanísticas específicas, cuja ideia motivadora era coibir qualquer tentativa de transferência das famílias para outras áreas, contrapondo-se aos setores imobiliários que passavam a atuar cada vez mais de forma organizada e coordenada (PREFEITURA DO RECIFE, 1986).

Cabe destacar que essas ZEIS se tornaram o motor de outro processo importante. Mesmo após a delimitação desse zoneamento, algumas etapas ainda precisavam ser cumpridas. Como destaca De la Mora (2003), para alcançar os seus objetivos, fazia-se necessário acrescentar às ZEIS programas e projetos de urbanização e regularização fundiária. Assim, entre 1984 e 1985, a Comissão de Justiça e Paz⁷ (CJP), a convite de Dom Hélder Câmara, promoveu uma série de encontros com líderes das 27 comunidades, a partir dos quais foram definidos, entre outros aspectos, os mecanismos institucionais necessários para a sua devida regularização. Era concebido assim, o Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (PREZEIS)

Naquele momento (meados da década de 1980), o clima de democratização política tomava conta do Brasil. Os setores progressistas da sociedade se organizavam e se articulavam para participar efetivamente do que estava acontecendo nos quatro cantos do país. Nesse contexto, o movimento popular do Recife, junto com as ONGs, universidades, setores progressistas da igreja católica e partidos de esquerda apresentaram proposições de programas e ações aos candidatos que disputariam as eleições de 1985, todas orientadas por um ideário de gestão democrática da cidade.

1.2 As experiências de participação popular no período 1985-2000

Naquele momento filiado ao PSB, Jarbas Vasconcelos sagrou-se vitorioso no pleito de 1985, representando a Frente Popular do Recife, tornando-se o primeiro prefeito eleito após anos de forte ditadura e repressão militar. Como analisa Leal (2003), a frente política que o

⁷ A Comissão de Justiça e Paz surgiu no Brasil no Brasil em 1969, após a determinação do Bispo Paulo VI. A função da CJP era “o estudo dos grandes problemas da justiça social, com vistas ao desenvolvimento das nações jovens e especialmente quanto à fome e à paz no mundo”. As instâncias regionais criadas no Brasil passaram a atuar em questões relacionadas ao conflito de terras, expulsão de posseiros e de moradores de áreas urbanas, possuindo assim forte relação com os movimentos sociais urbanos. Dom Hélder Câmara foi a grande referência da CJP de Pernambuco, possuindo muita contribuição às lutas sociais contra as desigualdades e a exploração.

elegeu teve apoio de amplos setores do PMDB (do qual havia saído após ser derrotado na disputa interna pela indicação da candidatura), do PCB, de setores do PT (que lançou Bruno Maranhão como candidato), do PTB, do PRC e do PDT, mas também contou com o apoio fundamental dos movimentos sociais organizados, das associações de moradores, setores técnicos independentes, intelectuais de esquerda e setores progressistas da igreja católica. Diante das propostas pactuadas com os movimentos sociais, Jarbas Vasconcelos passou a executar alguns dos compromissos que havia firmado durante as eleições, de sorte que, a partir do que já havia sido formulado sobre as ZEIS, o Fórum de Entidades do Movimento Popular elaborou um Projeto de Lei que instituía o PREZEIS que foi aprovado em março de 1987 e logo sancionado por ele (PREFEITURA DO RECIFE, 1986).

A criação do PREZEIS foi um passo importante no processo de democratização da política urbana recifense, tornando essa experiência uma referência nacional. Ao estudarmos as análises já produzidas acerca do PREZEIS, somado às observações que foram realizadas por este autor durante seis reuniões do Fórum do PREZEIS em 2015, contudo, ficam evidenciados que diversos entraves permearam a história desse instrumento⁸, entre eles: a) dificuldade em realizar por completo o processo de urbanização das áreas delimitadas com os recursos do próprio Fundo do PREZEIS, apresentando certo desprestígio dos governos para com PREZEIS, comprometendo o principal objetivo do plano, que é urbanizar e regularizar essas áreas; b) construção de relações clientelistas; c) frágil autonomia dos representantes das comunidades, tendo em vista que vários deles possuem vínculo direto com o governo municipal ou com gabinetes de vereadores; d) aparente fragilidade no debate realizado nas reuniões do fórum, havendo pouca discussão sobre o processo de urbanização e regularização das referidas áreas; e) relação com os demais canais de participação sempre conflituosa (foi assim com o OP e vem sendo assim com o “Recife Participa”⁹).

A partir da retomada do diálogo entre a Prefeitura do Recife e os movimentos sociais, que reivindicavam a ampliação dos canais de participação da sociedade civil nos processos

⁸ Uma importante análise sobre as limitações do PREZEIS pode ser vista em De La Mora (1992). As considerações feitas acerca do PREZEIS são fruto também de observação participante, visto que o próprio autor é suplente da representação da Universidade Federal de Pernambuco no Fórum dos PREZEIS.

⁹ Mesmo diante das dificuldades que o PREZEIS vem enfrentando ao longo dos anos, faz-se necessário que esse instrumento seja preservado, pois continua sendo uma “barricada” do combate ao processo de produção capitalista do espaço. É necessário, porém, que haja uma reformulação a partir da nova realidade urbana do Recife, além de afinar ainda mais a relação do Prezeis com o conjunto da política urbana da cidade, questão que vem sendo defendida há alguns anos, mas que ainda não foi, de fato, viabilizada. O momento que se avizinha, onde será necessário que o Plano Diretor do Recife seja revisado (até 2018) vem sendo considerado como fundamental para o futuro do Prezeis. Ao mesmo tempo em que será uma grande oportunidade para que seja repensada a política urbana, reformulando e fortalecendo também esse instrumento, há uma forte ofensiva do mercado imobiliário para flexibilizar as normas que regem as ZEIS e outros zoneamentos.

decisórios, foram desenvolvidas expressivas experiências de participação popular junto às administrações locais, que acabaram se constituindo como precursoras do OP. Além do PREZEIS, foi apresentada uma proposta que buscava dialogar com um dos três princípios básicos para a construção da gestão democrática, que era “a participação popular direta e indireta nas definições das prioridades da Administração”. Nesta perspectiva, a partir da contribuição e da pressão de organizações do movimento popular, Jarbas Vasconcelos criou o Programa Prefeitura nos Bairros (PPB), que tinha como objetivo

... implantar ações necessárias à consolidação do processo de democratização da gestão municipal, através da articulação entre os movimentos sociais organizados e os diversos órgãos da Prefeitura do Recife, de modo a criar um sistema administrativo descentralizado e fundamentalmente caracterizado pela participação popular nas decisões e ações do governo (PREFEITURA DO RECIFE, 1986 p. 01).

Uma questão que merece destaque sobre essa experiência está relacionada ao fato de ter sido também no bojo das discussões sobre formulação do PPB que passos importantes no sentido de romper o modelo de planejamento tecnocrático e racionalista foram dados. A participação popular no Programa Prefeitura nos Bairros era garantida a partir do princípio da representação política, através de representantes indicados pelas “entidades tradicionais” do movimento popular, modelo esse que, segundo Silva (2003, p. 31), “faz ressurgir a importância das entidades/movimentos de bairro no processo de gestão da cidade.” A esse respeito, Soares e Soler afirmam:

A concepção acima referida (de gestão democrática da cidade) representava o início de um processo de rompimento como megaplanejamento burocratizado e desvinculado do cotidiano da população. Iniciava-se a experiência de um planejamento descentralizado e colado às necessidades da cidade real. O exercício desta nova sistemática de planejamento foi se consolidando no decorrer da Administração através dos seguintes instrumentos: 1) A criação das RPAs (Regiões Político-Administrativas), constituídas por representantes das entidades de cada região, como um canal permanente de participação dos movimentos sociais organizados de bairro nas decisões e ações do governo municipal; 2) A sistematização das demandas dos movimentos sociais dirigidos à Prefeitura do Recife, através da implantação do Sistema de Controle de Reivindicações; 3) A elaboração de Planos de Ação regionalizados e setorizados, a partir dessas demandas, e sua inclusão no Orçamento Municipal; 4) A organização de um sistema de informações para acompanhamento e a valorização desses planos tanto pelas entidades do movimento popular, como pela população em geral, dando maior transparência à Administração, através do *Jornal do Recife/Edição Bairros* (SOARES e SOLER, 1992, p. 30)

Mas, como provoca Silva (2003, p. 312), “nem só de flores viveu a primeira gestão de Jarbas Vasconcelos à frente da Prefeitura do Recife.” Mesmo havendo um permanente canal

de diálogo com as entidades do movimento popular, várias tensões e questionamentos acerca do modelo de participação institucionalizada que foi implementado durante o governo passaram a ser frequentes. Entre os pontos de tensão, destacam-se a limitação financeira do município para conseguir executar as demandas solicitadas pelas associações, a participação garantida apenas aos representantes das associações de bairros e a dificuldade em conciliar a proposta, que possuía um viés democratizante e descentralizante, com os “estrangulamentos” da máquina administrativa, ainda dominada pelas características centralizadoras, dotada de elevado nível de burocracia. Ao mesmo tempo em que as associações de bairros conseguiram fazer com que parte da pauta defendida por elas fossem incorporadas ao dia a dia do governo, também passaram a acontecer processos de cooptação e instrumentalização dos movimentos organizados, transformados, algumas vezes, em mecanismos de legitimação de ações não democráticas e autoritárias (LEAL, 2003; DE LA MORA, 2003; SÁ, 2009).

Nas eleições de 1988, o projeto liderado por Jarbas Vasconcelos foi interrompido. O candidato Joaquim Francisco (PFL), que já havia sido prefeito biônico do Recife, venceu as eleições pelo voto direto da população. Dado o caráter conservador e autoritário da sua gestão, praticamente todos os canais de diálogo que haviam sido conquistados foram fechados, havendo um impacto significativo nos setores populares que estavam construindo e defendendo um projeto democrático de cidade e de país. Como bem frisou a Etapas (1989, p. 31), Joaquim Francisco desprezou os mecanismos de participação popular conquistados na gestão de Jarbas Vasconcelos, negando às entidades combativas “... o seu papel de representantes legítimos do Movimento de Bairros.” A citação a seguir reforça o argumento:

A administração de Joaquim Francisco não incorporou os interesses dos setores populares, primou, ao contrário, pelo desprezo aos mecanismos de participação popular no cotidiano da administração. Procedeu a um verdadeiro desmonte da concepção anterior e dos programas que estreitavam a relação entre poder público e a população: o Programa Prefeitura nos Bairros, o Programa de Contenção de Encostas – Morros do Recife, o Projeto Pina, as ações na área de saúde, educação, entre outros, foram desativados. Mesmo um programa como o PREZEIS, institucionalizado através de lei, embora funcionasse formalmente, não recebeu estímulo para o seu funcionamento. Às entidades populares foi negado o seu papel de representantes do movimento, procedendo-se a negociações de forma individualizada e retomando-se as práticas clientelistas (LEAL, 2003, p. 166).

Em 1992, Jarbas Vasconcelos foi novamente eleito prefeito do Recife, já no primeiro turno, a partir de uma nova conjuntura política. De volta ao PMDB, com o apoio da coligação *Movimento de Oposição Popular*, ele obteve 53% dos votos, resultado que fortaleceu significativamente a sua figura política. Segundo Leal (2003), a fragmentação dos setores da

esquerda contribuiu para esse processo, uma vez que provocou a dispersão do voto do eleitorado “de esquerda” em torno das várias candidaturas que se situavam no campo progressista, como a de Eduardo Campos (PSB) e a de Humberto Costa (PT). Houve ainda, segundo a autora, uma divisão do movimento popular, quando alguns setores reforçaram a candidatura do PMDB durante as eleições, por conta da boa relação que Jarbas havia construído com as associações de moradores.

As mudanças na aliança política que deu sustentação ao governo e na composição do novo governo acabaram interferindo nos rumos da política de participação social. Durante os dois primeiros anos do segundo mandato de Jarbas Vasconcelos (1993-1994), o PPB foi orientado pela mesma metodologia utilizada entre 1985 e 1988, que consistia basicamente em reunir a população organizada e o secretariado da prefeitura para discutir, em caráter consultivo, as principais ações/programas coordenadas pelas diversas secretarias, principalmente aquelas que possuíam forte relação com as comunidades mais pobres do Recife (BISPO, 1999). Embora tenha se proposto a romper com o autoritarismo que imperava nas administrações públicas durante a ditadura militar, o Programa, em face do seu caráter meramente consultivo, ficou muito aquém no que diz respeito à tentativa de colaborar com a implantação de uma nova cultura política no planejamento e na gestão pública, que fosse regida pela construção de espaços que possibilitassem o exercício da democracia direta ou participativa (CALLOU, 2006).

Nesse contexto, entre 1995 e 1996, ainda durante o segundo Governo Jarbas Vasconcelos, foi apresentada a proposta de criação do OP¹⁰, passando a existir o PPB/OP, com a introdução de algumas mudanças na metodologia utilizada pelo PPB, entre as quais se destacam (a) a reformulação dos critérios de representação, passando a existir a figura do “delegado do OP”; (b) a reestruturação do método de hierarquização das demandas, passando a existir uma “grade de carências”, que a partir de critérios específicos definia os investimentos que seriam discutidos de maneira regionalizada (LEAL, 2003; SILVA 2003). Essa primeira experiência de OP no Recife teve como objetivos

“ ... fortalecer a prática da participação popular na cidade do Recife através da efetiva ação dos cidadãos interessados na definição das políticas municipais, na elaboração do orçamento e no controle da administração

¹⁰ É importante registrar que os ajustes no PPB, com a utilização da nomenclatura “orçamento participativo” só veio a ocorrer após a visibilidade adquirida com a experiência no governo petista de Olívio Dutra, em Porto Alegre (RS). A partir do momento que viabilizou a participação dos moradores das áreas “periféricas” no processo de planejamento e gestão da cidade, o OP passou a ser defendido por partidos políticos de diversos vieses ideológicos, de modo que a implantação desse instrumento passou a acontecer em diversos municípios brasileiros, inclusive no Recife.

pública e promover uma atividade de caráter pedagógico que viesse a incentivar os cidadãos a intervir positivamente nos rumos de sua cidade ao atuar interativamente com a administração municipal” (PREFEITURA DO RECIFE, 1994 apud LEAL, 2003, 214-215).

Não obstante, naquele momento o OP não conseguiu produzir grandes resultados que dialogassem com os objetivos propostos. Apesar da sintonia com o ideário que norteava a experiência gaúcha, como o governo municipal do Recife era pautado por interesses das elites, muito daquilo que fora proposto ficou apenas no campo do discurso, a exemplo do baixo nível de execução de obras e/ou ações que foram votadas nas instâncias do OP e no esvaziamento dos fóruns de discussão, criados pelo próprio Programa (LEAL, 2003).

Nas eleições de 1996, o OP entrou na pauta dos debates, sendo defendido pelos principais candidatos. Roberto Magalhães (PFL), com o apoio irrestrito de Jarbas Vasconcelos (PMDB), foi eleito prefeito do Recife, para cumprir o mandato entre 1997 e 2000, consolidando uma aliança de centro-direita que, na prática, já estava em funcionamento.

Com a posse do novo prefeito, algumas mudanças foram introduzidas no Programa. A mais significativa aconteceu em 1998, quando passou a ser permitida a participação da população que não estava filiada a nenhuma entidade tradicional do movimento popular no processo de eleição dos delegados, que continuaram decidindo parcialmente o futuro dos investimentos. Ou seja, as mudanças não alteraram a base metodológica e conceitual, uma vez que as obras e as ações continuaram sendo decididas de forma indireta. A citação a seguir reforça o argumento:

A primeira eleição nesse novo sistema se deu em 1998 e ajudou a criar um grande ponto de divulgação do OP na gestão de Magalhães: a quantidades de pessoas envolvidas no processo. Enquanto no período de administração de Jarbas o número de participantes foi de 6.900 (1995) e 10.500 (1996), em 1998 participaram cerca de 30 mil pessoas. Contudo, é preciso mostrar que esse número é apenas um jogo de cena, posto que o processo decisório manteve-se o mesmo, ficando a deliberação das prioridades e dos investimentos regionais nas mãos dos delegados. A participação do cidadão comum ficou restrita à escolha dos delegados (SOUZA, 2004, p. 494).

Tabela 1 - Balanço das ações do PPB/OP - Recife - 1996 - 1998

Órgão	Pleitos negociados (*)	Pleitos atendidos	Pleitos parcialmente atendidos ou em andamento	Pendências (**)	Valor reservado (R\$)	Valor executado (R\$)
URB	311	93	184	34	19.721.639	19.006.625
EMLURB	1046	609	25	412	8.139.410	6.138.332
Saúde	192	67	78	47	2.568.612	1.695.621
Educação	150	72	37	41	5.548.710	1.407.698
Des. Econ.	102	4	-	98	272.295	5.000
Cultura	293	89	5	199	2.196.941	762.634
Total	2094	934	329	831	38.447.607	29.015.911

*Nos pleitos negociados não foram considerados os 144 inviabilizados tecnicamente. **Pendências referem-se a pleitos não iniciados, paralisados e aguardando desdobramento. Fonte: Prefeitura do Recife. Secretaria de Políticas Sociais. Jornal Orçamento Participativo, nº 01, nov. 1998, p. 02.

Outro aspecto negativo presente no debate sobre a experiência do OP de Recife, levada a cabo até então, diz respeito ao percentual dos investimentos colocados à disposição do processo de participação. Em um levantamento realizado por Wampler (apud Silva, 2003, p. 318), ficou demonstrado que, em 1996, apenas 2,5% do orçamento total foram destinados ao OP, o que representava menos de 10% dos recursos destinados para investimentos. Sobre essa questão, Silva (2003) lembra ainda que os poucos recursos que foram debatidos com os delegados do OP não foram totalmente executados, como é possível perceber na *tabela 1*.

Contrariando, porquanto, a esperança de setores importantes da esquerda, que seria viável garantir o direito à cidade por meio unicamente das disputas institucionais, o resultado do processo de democratização da gestão daquele contexto foi limitado. A inquietação decorrente da experiência de participação popular institucionalizada foi a aparente retração dos movimentos sociais organizados. Até porque, conforme ilustra Arvitzter (2003), o tipo de participação popular que preponderou interferiu diretamente na capacidade de mobilização e organização da sociedade.

Isso (...) pelo fato de que predominou no Recife, desde a própria composição da Frente do Recife, um tipo de participação popular que oscilou entre o tipo induzida ou provocada (dirigida ou manipulada) e a participação concedida (planejamento participativo). Sobretudo do primeiro tipo, ou seja, uma participação calcada e definida pela agenda do poder público (...) ligada de modo direto com a vontade e a composição política das administrações no poder (ARVITZER, 2003, p. 213).

É importante registrar também que a década de 1990 foi difícil para a organização dos movimentos sociais. A visão neoliberal vigente durante o período provocou a redução do

Estado, por meio da privatização de várias empresas e serviços públicos e da maior abertura da economia brasileira ao capital internacional. Essa reestruturação do Estado e da economia acabou por ampliar a informalidade da lógica econômica, impactando diretamente na capacidade de mobilização e de estruturação dos movimentos sociais, obrigando-os a promover uma profunda revisão de objetivos estratégicos (GOHN, 2005).

É nesse cenário que um conjunto de forças políticas que militavam no campo da esquerda, que já vinham se organizando sobre o grande “guarda-chuva” do direito à cidade, apresentou, de fato, uma proposta de oposição aos padrões e às características de governos que vinham orientando o Recife desde 1989. Sobre essa questão, já no próximo capítulo, serão apresentadas as características centrais e também as mudanças ocorridas após a vitória do candidato do PT em 2000.

II Análise da Experiência do Orçamento Participativo (2001-2012)

O capítulo anterior tratou de relatar, de forma breve, as experiências de participação vivenciadas no Recife a partir da década de 1930 até o período que antecedeu a primeira eleição para prefeito após o golpe militar e as principais experiências de participação popular e suas respectivas relações com os governos que antecederam a eleição do Prefeito João Paulo (PT) em 2000. O presente capítulo será dedicado ao resgate e análise do OP desenvolvido ao longo dos três governos liderados pelo PT no Recife, tendo como prefeitos, João Paulo (2001-2008) e João da Costa (2009-2012).

Para tanto, será necessário percorrer um itinerário metodológico que consiga caracterizar o “Novo Orçamento Participativo”, contextualizando o cenário político à época, além de identificar e analisar a sua configuração organizacional. Ademais, serão apresentados, produzidos e analisados dados gerais relacionados às obras realizadas, valores investidos e quantitativos de participantes.

Faz-se necessário destacar que algumas informações que serão apresentadas nesse capítulo são oriundas de um processo de reflexão iniciadas ainda no período em que esse autor teve a oportunidade de contribuir com a implementação do OP do Recife. É sabido que a aproximação com tema, diante das atividades profissionais já desenvolvidas pode, ao mesmo tempo, colaborar para a construção da pesquisa assim como dificultar a construção de análises mais objetivas. Há, como não poderia deixar de ser, o comprometimento efetivo com a análise objetiva dos elementos que serão pesquisados e sistematizados.

2.1 A Origem do “Novo Orçamento Participativo”

O resultado das eleições para prefeito do Recife, em 2000, onde foi materializada a vitória do candidato João Paulo (PT) sobre o então prefeito, candidato à reeleição, Roberto Magalhães (PFL), representou um novo e significativo fato político. Pela primeira vez ocorreu uma mudança significativa no cenário político da cidade, sendo eleito para o cargo de prefeito um ex-metalúrgico, oriundo dos movimentos sindical e popular.

O programa de governo apresentado por João Paulo durante a campanha tinha como eixos fundamentais a participação popular na gestão municipal e a inversão de prioridades dos investimentos públicos. Após a vitória eleitoral, foram montados grupos de trabalho com a participação da sociedade civil, para que as propostas contidas no programa de governo fossem mais detalhadas e discutidas, servindo como etapa do processo de montagem do governo. A proposta inicial de reformulação do OP surgiu ainda durante essa fase (PT, 2001).

Após a posse, o Prefeito João Paulo decidiu instituir um grupo de trabalho¹¹ com representantes da sociedade civil, de federações comunitárias, universidades e ONGs, que tinham como objetivo definir a metodologia do OP da Cidade do Recife. Foi a partir desse grupo que as discussões em torno da proposta inicial foram aprofundadas chegando ao desenho metodológico que foi apresentado à coordenação política do governo e aprovado.

Os debates realizados durante o funcionamento deste grupo de trabalho possuíam alguma sinergia, mas também foi possível identificar, a partir da análise de alguns documentos, pontos de discordância sobre a proposta que acabou sendo implementada. Dentre os dissensos, vale destacar as discussões relacionadas ao formato de relação entre o OP e os demais mecanismos de gestão democrática das políticas públicas, pois o OP passou a figurar como principal instrumento de gestão democrática da cidade durante os três governos petistas.

O Fórum do PREZEIS, por exemplo, elaborou diversas críticas, que apontavam para a dificuldade de relação entre o funcionamento do fórum e as instâncias do OP. Sobre essa questão De la Mora apresenta o seguinte relato:

Os conflitos emergentes entre estes dois mecanismos de inclusão social e gestão democrática das políticas públicas são de ordem gerencial. Os coordenadores do OP interpretam os órgãos de gestão setorial e seus fundos como entraves à universalização de um processo único, centrado no OP, para definir as prioridades das políticas e gerir a alocação dos recursos. Já os participantes do PREZEIS sentem-se ameaçados na sua autonomia pela atuação do OP, que age nas ZEIS sem levar em consideração dos Planos Urbanísticos (DE LA MORA, 2003, p. 14)

Ainda sobre a relação do OP com os demais espaços de gestão democrática da cidade, o professor Marcelo Lopes de Souza, ainda em 2001, a partir de um trabalho de investigação sobre orçamentos participativos, quando esteve realizando pesquisas de campo no Recife, também abordou as tensões existentes à época entre o PREZEIS e o “novo” OP. Segundo ele, por um lado, o secretário João da Costa defendia a tese de que o PREZEIS não poderia ser privilegiado no processo de gestão da cidade; por outro lado, os representantes do PREZEIS consideravam o OP um instrumento que “atacava” as conquistas do movimento popular recifense. A respeito dessa discussão, declara:

... Também, pudera: sejam “privilégios”, como entende o secretário, sejam conquistas, como preferem interpretar os coordenadores do Fórum do PREZEIS, certos benefícios e certas solicitações... mais combinam com uma situação de forte institucionalização, e mesmo burocratização, que com uma

¹¹ Este grupo de trabalho foi instituído a partir de uma portaria publicada no Diário Oficial do Recife no dia 06 de fevereiro de 2001, com representantes da ONG Fase, da Federação de Entidades de Casa Amarela, Federação de Entidades do Jordão, Mestrado de Desenvolvimento Urbano da UFPE, Secretaria do Orçamento Participativo e Gestão Cidadã, Secretaria de Planejamento e Coordenação Geral do OP (Governo Roberto Magalhães).

dinâmica de movimento social fortemente autônomo... A sua dinâmica [do OP], a julgar pelo que se vê em Porto Alegre, e mais ainda pelo que esse tipo de experiência promete, é bastante capaz de conviver com movimentos sociais pujantes e criativos, e é capaz, até mesmo, de estimular o ativismo, ao incentivar a sociedade civil a participar dentro de um esquema que, nas situações mais autênticas, pode chegar à delegação de poder (SOUZA, 2004, p. 492).

Uma das ações que demarcou a importância política e administrativa do programa foi o fato de ter sido criada a Secretaria Municipal de Orçamento Participativo e Gestão Cidadã (SOPGC), “constituindo o núcleo central do sistema de participação popular na Administração”, e que possuía como atribuições: (I) assessorar o Prefeito na ampliação da participação popular na gestão do Município; (II) organizar o programa de participação popular na elaboração do orçamento do Município; (III) estudar e propor medidas para ampliar os espaços de participação direta dos cidadãos na Administração; (IV) exercer outras atividades correlatas com as suas atribuições (RECIFE, 2001, p. 01). Sobre a criação da SOPGC, Silva e Teixeira afirmam:

Também se deu um passo muito significativo para a legitimação desse instrumento de gestão local, a decisão de constituir uma Secretaria de Orçamento Participativo. Além de coordenar toda a dinâmica inerente ao ciclo orçamentário e participativo, ela dispõe de uma infraestrutura de pessoal e de tecnologia que agrega mais agilidade às ações e confere mais poder e referência institucional a tal instrumento e gerir a alocação dos recursos (SILVA e TEIXEIRA, 2007, p. 143).

A composição do primeiro governo de João Paulo, marcadamente de esquerda, contribuiu para que fosse possível constituir uma engenharia política que fortalecesse o viés democrático e popular do governo, viabilizando o OP como um mecanismo central do governo. Para comandar a SOPGC foi indicado o petista João da Costa, assessor de João Paulo desde o seu primeiro mandato de deputado estadual, conquistado em 1990. Foram criados 47 cargos comissionados especialmente para o funcionamento dessa secretaria, sendo a maioria deles (27) de características operativas, que possuíam como missão a realização das tarefas relacionadas à articulação e mobilização do OP (RECIFE, 2001).

Após o anúncio de criação da Secretaria, já no dia 13 de janeiro de 2001, foi realizada uma plenária que reuniu “delegados do OP (do Governo Roberto Magalhães), secretários, políticos e assessores”, com o objetivo de “afirmar o orçamento participativo como parte do planejamento da cidade e efetividade dos recursos públicos e da ação pública” (ARARIPE, 2001, p. 01). Segundo o relatório elaborado pela representação da SMOPGC no GT, que discutiu a apresentação a revisão metodológica do programa, a plenária serviu também “para estabelecer, desde o momento inicial do governo, uma unidade no discurso entre secretários”,

e também “para assumir o compromisso de executar pleitos pendentes da gestão anterior”¹² (ARARIPE, 2001, p. 01). Com o objetivo de demonstrar que o OP receberia um tratamento diferenciado, o mesmo documento, faz menção à decisão da coordenação do Governo João Paulo de prorrogar os mandatos dos delegados do OP (eleitos ainda no governo anterior) até o final de janeiro de 2001, apresentado como uma “demonstração de respeito ao instrumento OP e aos próprios delegados.” (ARARIPE, 2001, p. 02).

A proposta que passou a ser implementada a partir do governo petista estava basicamente centrada em três eixos: a eleição direta das obras e ações prioritárias; a criação de um sistema informatizado, sendo criado um banco de dados importante para a gestão do programa; e a criação do Conselho do Orçamento Participativo (ARARIPE, 2001, p. 02). Assim, uma reformulação metodológica foi realizada, e teve como princípios orientadores, entre outros, a ampliação da participação direta do cidadão no processo decisório, garantindo o envolvimento de pessoas que não possuíam vinculação com entidades organizadas, numa clara tentativa de dialogar prioritariamente com o princípio da democracia direta e/ou participativa (SILVA, 2002; ARVITZER, 2003).

Ao bem da verdade, o desenho metodológico do OP apresentado pela Prefeitura do Recife (2001, p. 04), no início do Governo João Paulo, teve oito elementos definidos como princípios norteadores: “Proposta radicalmente democrática; Resgate da cidadania do povo; Criação de uma esfera pública não estatal; Cogestão da cidade; Controle social sobre o Estado; Universalização da participação; Autorregulamentação do processo; e Transparência administrativa.” Assim, a centralidade que o OP passou a apresentar no modelo de gestão do novo governo municipal começou a ser referendada em diversos documentos oficiais do sistema de planejamento do município. O Plano Plurianual (2002-2005), elaborado e aprovado no primeiro ano do Governo João Paulo, deixou bem claro a importância do OP no desenho do “novo modelo de gestão”, quando afirma:

O governo municipal está implantando um modelo de gestão em que privilegia mecanismos concretos de participação popular, além de praticar a transparência administrativa e democratizar as informações existentes e em processo de produção. O novo modelo de gestão tem no Orçamento Participativo o instrumento central de planejamento das políticas públicas e da descentralização das atividades de governo. Os espaços de diálogo com a sociedade são as 18 microrregiões do Recife e os interesses de toda a cidade que se expressam nas plenárias temáticas (PREFEITURA DO RECIFE, 2002, p. 45).

¹² Um levantamento publicado pela Prefeitura do Recife, em janeiro de 2001, apontava a existências de 103 obras e/ou ações decididas e aprovadas pela população durante o OP no governo anterior e que ainda não haviam sido executadas. O Prefeito João Paulo, nessa plenária realizada em janeiro de 2001, se comprometeu a executar as ações e obras pendentes.

Quadro 1 - Regiões Político-Administrativas e Microrregiões do Recife

RPA	MR	BAIRROS
1	1.1	Recife e Santo Amaro.
	1.2	Boa Vista, Cabanga, Ilha do Leite, Paissandu, Santo Antônio, São José e Soledade.
	1.3	Coelhos e Joana Bezerra.
2	2.1	Arruda, Campina do Barreto, Campo Grande, Encruzilhada, Hipódromo, Peixinhos, Ponto de Parada, Rosarinho e Torreão.
	2.2	Água Fria, Alto Santa Terezinha, Bomba do Hemetério, Cajueiro, Fundão e Porto da Madeira.
	2.3	Beberibe, Dois Unidos e Linha do Tiro.
3	3.1	Aflitos, Alto do Mandú, Apipucos, Casa Amarela, Casa Forte, Derby, Dois Irmãos, Espinheiro, Graças, Jaqueira, Monteiro, Parnamirim, Poço da panela, Santana e Sítio dos Pintos.
	3.2	Alto José Bonifácio, Alto José do Pinho, Mangabeira, Morro da Conceição e Vasco da Gama.
	3.3	Brejo da Guabiraba, Brejo de Beberibe, Córrego do Jenipapo, Guabiraba, Macaxeira, Nova Descoberta, Passarinho e Pau Ferro.
4	4.1	Cordeiro, Ilha do Retiro, Iputinga, Madalena, Prado, Torre e Zumbi.
	4.2	Engenho do Meio e Torrões.
	4.3	Caxangá, Cidade Universitária e Várzea.
5	5.1	Afogados, Bongü, Mangueira, Mustardinha e San Martin.
	5.2	Areias, Caçote, Estância e Jiquiá.
	5.3	Barro, Coqueiral, Curado, Jardim São Paulo, Sancho, Totó e Tejipió.
6	6.1	Boa Viagem, Brasília Teimosa, Imbiribeira, Ipsep e Pina.
	6.2	Ibura e Jordão.
	6.3	Ibura de Cima e Cohab.

Fonte: ADHR (2005).

A metodologia do novo OP foi estruturada¹³a partir da divisão político-administrativa já existente no Recife. O Recife é dividido em seis Regiões Político-Administrativas (RPA), sendo cada uma delas subdivididas em três regiões menores, denominadas de Microrregiões (MR). A Cidade do Recife possui hoje 94 bairros, que estão distribuídos na divisão espacial apresentada no quadro acima. As discussões regionais do OP faziam uso dessa mesma divisão. Aos setores da sociedade que não se sentiam representados e/ou estimulados a participarem das discussões regionalizadas dos investimentos públicos, havia também a garantia das discussões temáticas, a partir das Plenárias Temáticas, que debatiam políticas setoriais e temas específicos.

¹³Destaca-se que ao longo dos 12 anos que a experiência do OP foi desenvolvida sob a coordenação dos três governos petistas houve algumas modificações na metodologia e funcionamento do programa. A metodologia foi estruturada a partir do que ficou conhecido como “Ciclo do OP”, que será detalhado no tópico seguinte.

2.2 O Ciclo do Orçamento Participativo

As etapas anuais do OP aconteciam de forma sistemática e cíclica, tendo em vista a necessidade que o OP acompanhasse o processo de orçamentação pública municipal, que tem forte vinculação com o universo temporal de um ano. Entre 2001 e 2006, o funcionamento do programa seguiu praticamente a mesma metodologia, conforme a *figura 1*. A seguir, serão descritas as etapas previstas no desenvolvimento do programa, destacando as suas características principais.¹⁴

Figura 1 - Ciclo do Orçamento Participativo



Fonte: Prefeitura do Recife.

2.2.1 Reuniões sobre a metodologia do OP

As reuniões sobre a metodologia do OP, que aconteciam entre janeiro e fevereiro, eram coordenadas pela equipe da SOPGC e tinham o objetivo de apresentar o funcionamento do programa, organizando e estimulando a participação da sociedade nas plenárias que iam ser iniciadas. Provocadas tanto pela prefeitura, como pelos grupos comunitários interessados, elas aconteciam, na maioria das vezes, nas residências dos moradores, nas calçadas, ou até na própria rua, como forma de tentar estimular os moradores a participarem da atividade que estava sendo organizada. Além de apresentar todas as etapas do processo e dirimir as dúvidas

¹⁴ A descrição das etapas do “Ciclo do OP” foi realizada a partir dos informativos oficiais da Secretaria do Orçamento Participativo, do Plano Plurianual 2002-2005, mas também a partir das observações oriundas da vivência do autor em diversas das etapas descritas.

existentes, funcionavam como espaços privilegiados de discussão entre a Prefeitura do Recife e a população da cidade, onde era possível debater desde problemas de uma comunidade até questões mais gerais da cidade, de tal sorte que os envolvidos participavam das demais etapas do OP com mais propriedade, o que acabava por impactar positivamente na qualidade da participação.

Figura 2 - Reuniões de Metodologia do OP.



Fonte: Acervo próprio.

2.2.2 Plenárias Regionais

Nas plenárias regionais, que aconteciam entre março e abril, eram eleitos os três temas prioritários para cada microrregião. As plenárias ocorriam em todas as 18 microrregiões, sendo variável a quantidade de plenárias realizadas por cada MR, de acordo com a população e a área geográfica. Era o momento em que as entidades e os moradores presentes na reunião realizavam o seu cadastramento. A cada dez moradores(as) cadastrados(as) por plenária, fosse por entidades ou individualmente, era possível eleger um(a) delegado(a) do OP (PREFEITURA DO RECIFE, 2001). Seguindo o exemplo das reuniões sobre metodologia, as plenárias regionais também eram realizadas nos mais diversos bairros da cidade e aconteciam geralmente em espaços públicos (ruas, parques, praças etc).

Figura 3 - Plenárias Regionais do OP



Fonte: Prefeitura do Recife.

Coordenadas pelo Secretário do OP, muitas vezes acompanhado por outros(as) secretários(as) municipais, as plenárias regionais tinham uma dinâmica efervescente. No início das reuniões, a Prefeitura do Recife apresentava um balanço das ações e/ou obras que haviam sido executadas e/ou que estavam em execução, destacando os recursos que haviam sido destinados àquela microrregião até o momento. Após essa apresentação do balanço de gestão, a Secretaria de Planejamento, Urbanismo e Meio Ambiente do Recife (SEPLAM) realizava a exposição de um diagnóstico microrregional, com dados socioeconômicos, apontando os equipamentos públicos existentes em cada região, destacando as potencialidades e limites presentes em cada recorte espacial. Posteriormente, eram abertas inscrições para que até 10 participantes fizessem uso da palavra, em defesa de propostas ou para a realização de questionamentos à prefeitura. Na fase final da reunião, a população, fazendo uso de uma cédula de votação específica, distribuída momentos antes, realizava o seu voto, elegendo as três prioridades temáticas, cuja apuração era realizada imediatamente e o resultado apresentado aos participantes¹⁵.

Figura 4 - Processo de Votação e Apuração dos Votos (Plenárias Regionais)



Fonte: Prefeitura do Recife.

2.2.3 Plenárias Intermediárias e Temáticas

A terceira fase do ciclo do OP acontecia entre abril e junho de cada ano, ocasião em que eram realizadas as plenárias intermediárias e temáticas. Além das obras e ações prioritárias e dos delegados do OP, esta etapa cumpria a missão de discutir os grandes temas da cidade que viriam a compor o Plano Plurianual, sendo porquanto, considerado de grande relevância, tendo em vista que era considerado o momento da retomada do diálogo com os grupos que haviam se organizado para participar das Plenárias Regionais.

¹⁵O resultado da votação de cada plenária mantinha-se como o resultado parcial, pois o resultado final dos três temas prioritários só era divulgado após a conclusão de todas as plenárias por microrregião. O processo de cadastramento dos participantes e da apuração dos votos nas plenárias regionais era informatizado, possibilitando maior lisura, além de garantir a construção de um banco de dados que era posteriormente acessado pela Prefeitura do Recife e pelos delegados do OP (PREFEITURA DA CIDADE DO RECIFE, 2002; SILVA, 2003; CALLOU, 2006).

2.2.3.1 Plenárias Intermediárias

Após a definição dos temas prioritários em cada uma das microrregiões da cidade, as organizações com mais de 10 participantes que haviam participado das plenárias regionais, estavam habilitadas a elegerem as obras e/ou ações. Diferente de como era realizado anteriormente, as obras e ações passaram a ser definidas por votação direta dos moradores(as). Para cada um dos três temas prioritários eleitos nas Plenárias Regionais era eleita uma obra/ação. Só após a eleição das obras prioritárias é que eram eleitos os delegados do OP. Sobre essa mudança metodológica, Silva afirma:

A definição das prioridades e obras antes da eleição dos delegados quebra essa corrente e muda drasticamente o papel dos mesmos no processo: passam de agentes, para fiscais da implantação das obras definidas por suas comunidades. O que gerou forte resistência dos ex-delegados e dos vereadores que viam diminuir, assim, sua área de influência na definição de ações na cidade (SILVA, 2002, p. 323)

Figura 5 - Plenárias Intermediárias na Comunidade de Roda de Fogo



Fonte: Acervo próprio.

2.2.3.2 Plenárias Temáticas

No intuito de ir além das discussões regionais sobre os investimentos públicos e com o objetivo de discutir temas mais gerais da cidade (Educação, Assistência Social, Desenvolvimento Econômico, Desenvolvimento Urbano e Ambiental, Saúde, Mulher e Cultura) foi pensada essa instância, que privilegiava a relação com os Conselhos Setoriais¹⁶ e entidades interessadas no setor. Nesses momentos, a Prefeitura, por meio das secretarias municipais, apresentava para o debate os programas propostos para o Plano Plurianual, onde eram eleitos três programas prioritários, e também delegados(as) temáticos(as) que participariam posteriormente do Conselho do Orçamento Participativo (PREFEITURA DO RECIFE, 2002; SILVA, 2002).

¹⁶ São conselhos que possuem a finalidade principal de garantir a participação popular, o controle social e a gestão democrática das políticas públicas. São espaços públicos de composição plural, com representação do Estado e sociedade civil, de natureza deliberativa e consultiva.

A instituição das plenárias temáticas foi caracterizada como um avanço, considerando que passava a ser garantido um espaço de discussões dentro da estrutura do OP e que sinalizava claramente com a tentativa de estabelecer uma integração com demais instrumentos de planejamento de médio e longo prazo. Por outro lado, as “temáticas” também passaram a ser mais um ponto de tensão entre as novas arenas de participação e as estruturas existentes de controle social.

Não se pode disfarçar que só pelo fato de definir o Orçamento Participativo como o centro do planejamento e da gestão se configurou uma tensão inicial entre o “velho” e o “novo”, mesmo que a nova administração municipal tenha garantido na estrutura do Orçamento Participativo, de forma positiva, um lugar para o debate e para a ligação dos temas do cotidiano dos Conselhos Municipais da cidade (as Plenárias Temáticas) e um lugar para a representação institucional dessas instâncias no Conselho do Orçamento Participativo (SILVA, 2003, p. 82).

Figura 6 - Plenárias Temáticas da Mulher e da Juventude



Fonte: Prefeitura do Recife

2.2.4 Instalação dos Fóruns de Delegados e do Conselho Municipal da Gestão Democrática do Orçamento Público

A quarta fase do ciclo do OP acontecia a partir de julho de cada ano. No momento em que as plenárias intermediárias de cada microrregião iam sendo concluídas, os Fóruns de Delegados iam sendo instalados, posteriormente, o Conselho da Gestão Democrática do Orçamento Público (COP). Era nessa etapa que havia uma transição dos processos de democracia direta para espaços que eram compostos por representações políticas.

2.2.4.1 Fóruns de Delegados

Após o processo de definição de prioridades (regionais e temáticas), era iniciado outro momento do Ciclo do OP, a instalação dos Fóruns de Delegados Regionais e Temáticos. Os Fóruns de Delegados eram “instâncias de participação da sociedade civil, em nível de cada microrregião da cidade e temáticas, tendo por finalidade coordenar e fiscalizar, em sua área de atuação, a execução do plano de investimentos e das políticas públicas desenvolvidas no

âmbito da gestão municipal” (PREFEITURA DO RECIFE, 2002, p. 6). Instalados a partir de julho, os Fóruns de Delegados tinham como competências, segundo o seu Regimento Interno,

I – eleger e revogar o mandato da Coordenação e dos membros do Conselho Municipal da Gestão Democrática do Orçamento Público – COP; II – apoiar os(as) conselheiros(as) e atuar na informação e divulgação para a população dos assuntos no COP; III – acompanhar o Plano de Investimentos, desde a sua elaboração até a conclusão das obras; IV – discutir e propor sobre a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO; V – discutir e propor sobre a Lei Orçamentária Anual – LOA; VI – eleger as Comissões de Fiscalização e Acompanhamento de Obras e Programas; VII – votar as propostas de pauta das reuniões do Fórum; VIII – discutir e propor sobre as alterações do Plano Plurianual- PPA, propostas pelo governo; IX – acompanhar a execução das políticas públicas desenvolvidas no âmbito municipal, de interesse do Fórum (PREFEITURA DO RECIFE, 2002, p. 8)

As reuniões aconteciam, ordinariamente, uma vez por mês, podendo haver convocações extraordinárias. Coordenados por um membro da administração municipal indicado pela SOPGC e por dois delegados microrregionais ou temáticos, os fóruns eram espaços de importantes debates sobre os investimentos públicos, mas também um espaço privilegiado de debate político, onde desde temas locais até discussões nacionais aconteciam. Ao todo, reuniam-se pelo menos uma vez por mês 18 fóruns regionais e 07 fóruns temáticos.

2.2.4.2 Conselho Municipal da Gestão Democrática do Orçamento Público

De caráter deliberativo, o COP era uma instância de participação direta da sociedade civil organizada, cuja finalidade era propor, fiscalizar e deliberar sobre matérias relacionadas ao orçamento do Município de Recife (PREFEITURA DO RECIFE, 2002). Como aponta Silva (2003), além de reunir os delegados do OP, ele surgiu também como proposta para promover a articulação do OP com os demais espaços de controle social existentes na cidade. Diga-se de passagem, essa tentativa de viabilizar o diálogo com demais instâncias de participação social do Município era perceptível, quando se olhava para a sua composição, conforme definido pelo seu regimento interno, a saber:

I – 02 (dois) membros titulares e 02 (dois) suplentes eleitos em cada uma das 18 (dezoito) microrregiões do município; II – 01 (um) membro titular e 01 (um) membro suplente eleitos em cada uma das 07 (sete) Plenárias Temáticas do Orçamento Participativo; III – 01 (um) membro titular e 01 (um) membro suplente de cada um dos Conselhos Setoriais existentes, e os posteriormente criados pelo Poder Público Municipal; IV – 02 (dois) membros titulares e 02 (dois) membros suplentes do Fórum do PREZEIS; V – 03 (três) membros titulares e 03 (três) suplentes do Executivo Municipal das seguintes Secretarias: a) Secretaria do Orçamento Participativo e Gestão Cidadã; b) Secretaria de Planejamento, Urbanismo e Meio Ambiente; c) Secretaria de Finanças (PREFEITURA DO RECIFE, 2002, p. 22).

As reuniões do COP aconteciam ordinariamente uma vez por mês. Competia a esta instância, prioritariamente, o acompanhamento das ações que haviam sido votadas nas Plenárias Intermediárias e Temáticas. Era, sem dúvida, um conselho de grande representatividade política, pois era eleito a partir de um processo onde havia a participação direta de dezenas de milhares de recifenses. Além das discussões relativas ao acompanhamento das demandas votadas, o COP possuía um conjunto de outras competências, aqui destacadas:

I - Appreciar, emitir resoluções, posicionando-se favoravelmente ou não, para alterar no todo ou em parte: a) a proposta do Governo para a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, a ser enviada anualmente à Câmara de Vereadores; b) a proposta de Orçamento Anual, que será apresentada pelo Executivo, antes de ser enviado a Câmara de Vereadores, em conformidade com o processo de discussão do Orçamento Participativo – OP; c) a proposta do Plano de Investimentos em conformidade com o processo de discussão do OP; d) a proposta e aspectos da política tributária e da arrecadação a ser implementada pelo Executivo Municipal; II – avaliar e divulgar a situação das demandas contidas no Plano de Investimentos do ano anterior, executadas, em andamento, os prazos de conclusão das obras licitadas e não realizadas, a partir das informações prestadas pelo Município; III – acompanhar a execução orçamentária anual e fiscalizar o cumprimento do Plano de Investimentos, opinando sobre eventuais incrementos, cortes de despesas, investimentos ou alterações no planejamento [...] V – solicitar às Secretarias e Órgãos do Governo, documentos imprescindíveis à formação de opinião dos(as) conselheiros(as), fundamentalmente em questões, cujo o nível técnico e de complexidade são elevados; [...] X – apreciar, emitir opinião e deliberar sobre a política tributária e de arrecadação do Poder Público Municipal (PREFEITURA DO RECIFE, 2002, p. 26-27).

2.2.5 Votação da Matriz Orçamentária no COP e Envio da Matriz Orçamentária à Câmara de Vereadores

A fase seguinte do Ciclo do OP era destinada às discussões relacionadas às questões orçamentárias. Era nesse momento que, após um processo de capacitação para todos os conselheiros do COP, a Secretaria de Finanças e a Secretaria de Planejamento, Urbanismo e Meio Ambiente elaboravam um material didático explicando todas as questões orçamentárias, participando ativamente da reunião, no intuito de mediar as discussões técnicas que por ora pudessem ocorrer.

A partir dos temas e das ações eleitas como prioridades, era montada a matriz orçamentária, que posteriormente se expressariam nos instrumentos legais que versam sobre a dinâmica de orçamentação municipal. Tal matriz era apresentada e debatida no COP, havendo em algumas ocasiões a alteração do documento inicial, que por alguma discordância, era

emendado pelos presentes na reunião. Assim, após aprovação do COP, o documento era enviado à Câmara de Vereadores para apreciação.

2.2.6 Acompanhamento da Tramitação do Orçamento na Câmara de Vereadores

Após a discussão e aprovação da Matriz Orçamentária, a Prefeitura, levando em consideração as demandas aprovadas no OP, elaborava e enviava a proposta da Lei Orçamentária Anual (LOA), que era debatida e aprovada pelo poder legislativo municipal. O COP, a partir de uma eleição interna, elegia uma comissão formada por conselheiros(as), que junto com representantes da Secretaria do OP, como já foi destacado, acompanhava a tramitação da LOA até o momento de sua aprovação. Vale a pena destacar que a relação dos processos promovidos pelo OP com a Câmara de Vereadores foi marcada por uma série de tensões, fato esse não só vivenciado durante as gestões do PT, mas em diversas outras experiências de participação popular vivenciadas no Recife. Silva, fazendo uma avaliação entre a relação das experiências de OP com a Câmara de Vereadores do Recife, traz a seguinte contribuição:

Havia, indiscutivelmente uma pressão sobre o Orçamento Participativo advinda de vereadores insatisfeitos com sua existência. Na visão desses vereadores, os delegados do Orçamento Participativo estavam ocupando seu lugar já que a indicação de obras [...] e o seu acompanhamento até a inauguração final estava diretamente relacionada à figura do delegado e não do vereador. A radicalidade da crítica e da pressão era tanta e da pressão dos vereadores foi tanta a ponto de ameaçarem publicamente acabar com o PPB/OP, fato que gerou grande polêmica na base de aliança e sustentação do governo no legislativo [...] (SILVA, 2003, p. 33).

É verdade também que com o processo de consolidação do OP, alguns vereadores passaram a apoiar o Programa, chegando, em alguns casos, a colaborar nas atividades de mobilização, financiando o transporte de alguns grupos dos quais possuía relação política mais direta. Como destaca Ramos (2015, p. 28), um elemento que merece destaque nessa relação do OP com a Câmara está relacionado ao fato de que delegados, que possuíam forte poder de mobilização junto a algumas comunidades, disputaram eleições proporcionais, e elegeram-se vereadores, como é o caso de Almir Fernando (PC do B) e Maguari (PDT)

Faz-se necessário destacar que o acompanhamento da tramitação do orçamento junto ao poder legislativo não era realizado a contento, sendo uma questão que foi sendo desprestigiada com o passar dos anos, o que acabou influenciando negativamente na qualidade do processo. Tal questão fará parte da avaliação que será apresentada no capítulo posterior.

2.2.7 Apresentação e Discussão do Plano de Investimentos nos Fóruns e no COP

A última fase do Ciclo do OP acontecia após a aprovação da LOA, que deve ser apreciada e votada no mês de novembro de cada ano. Assim, a Prefeitura do Recife, por intermédio da SOPGC, apresentava os Planos de Investimentos (PI) Microrregionais, que tinham o objetivo de, a partir dos recursos definidos pela LOA, determinar as obras e ações prioritárias que iriam ser executadas no ano seguinte.

Sem dúvida, a decisão de publicizar um plano de investimentos deve ser considerada um avanço nas questões relacionadas à transparência dos recursos públicos. A discussão do PI junto às instâncias representativas do OP possibilitava a criação de um documento base que iria servir de guia para a atuação dos delegados(as) durante os seus mandatos, havendo assim a ampliação da legitimidade das etapas vivenciadas até esta fase.

Essa etapa do Ciclo, porém, a partir de análises documentais, observações empíricas e entrevistas realizadas, só ocorreu de forma organizada e sistematizada nos primeiros anos do OP. Esta questão será abordada também no próximo capítulo.

2.3 Comissões de Acompanhamento de Obras e Caravanas de Visitas às Obras

Mesmo não aparecendo oficialmente como uma das etapas do Ciclo do OP, um dos grandes diferenciais da experiência do OP de Recife, durante os governos petistas, foi a determinação política de que todas as obras que fossem aprovadas no OP, antes de serem iniciadas, passassem por um processo de apresentação de projetos e eleição da comissão local de acompanhamento de obras. Acompanhada pela equipe técnica da SOPGC e da Empresa de Urbanização do Recife (URB), essas comissões reuniam-se quinzenalmente, e tinham por objetivo acompanhar o processo de execução das obras, para que elas fossem realizadas com o máximo de sintonia com o projeto que havia sido apresentado e debatido pelas comunidades (RAMOS, 2015).

Não foram encontrados dados consolidados das reuniões de acompanhamento de obras, mas Silva (2003, p. 45) traz, em sua dissertação de mestrado, dados referentes aos dois primeiros anos do OP no primeiro Governo João Paulo. Segundo ele, foram realizadas 235 reuniões de acompanhamento de obras entre 2001 e 2002, número relativamente elevado, tendo em vista que não havia no histórico das experiências já realizadas nenhum outro espaço que cumprisse essa mesma função.

O processo de acompanhamento de obras também era realizado a partir de “Caravanas às Obras”. Esta atividade tinha o objetivo de “promover a integração entre os mais diversos

delegados(as) da cidade do Recife, além de propiciar a visão da totalidade dos investimentos realizados e em execução na cidade”. Geralmente eram realizadas nos finais de semana e mobilizavam centenas de delegados(as). Essas inovações acabaram por gerar um maior dinamismo nas instâncias já constituídas pelo OP (PREFEITURA DO RECIFE, 2011; SILVA, 2003).

2.4 Orçamento Participativo da Criança

Outro diferencial importante da experiência do OP de Recife, durante os governos petistas, foi a criação do OP Criança, uma ação promovida entre a SEOPGC e a Secretaria de Educação, contando ainda com a participação de algumas escolas da rede privada de ensino. Considerado um espaço privilegiado para que crianças e adolescentes das escolas da rede municipal pudessem contribuir e participar da formulação de políticas públicas, o OP Criança acontecia de dois em dois anos e reunia cerca de 120 mil estudantes, que debatiam os problemas das suas escolas e comunidades e também elegiam representantes que integravam posteriormente o Conselho do OP Criança, que promovia reuniões com os representantes das mais diversas escolas da cidade (PREFEITURA DO RECIFE, 2008, p. 89).

A partir de 2009, algumas mudanças metodológicas também foram realizadas neste Programa, possibilitando que as crianças pudessem fazer uso da internet para apresentar opiniões “sobre como e onde a Prefeitura deve(ria) investir os recursos destinados à escola e à cidade”, usando algumas plataformas específicas, como blogs e chats, que garantiam que os alunos pudessem trocar opiniões e sugestões (PREFEITURA DO RECIFE, 2012, p. 96).

Figura 7 - Plenária do OP Criança



Fonte: Prefeitura do Recife.

A partir das atividades desenvolvidas junto à equipe da SOPGC, chamavam a atenção que, na maioria das vezes, as prioridades eleitas pelos estudantes possuíam forte relação com as eleitas nas plenárias das microrregiões. Em 2012, as prioridades eleitas pelo OP Criança

foram por segurança dentro e fora das escolas; mais postos de saúde, mais hospitais e menos filas; mais emprego para todos; mais escolas com bom ensino, quadra de esportes, sala de informática e biblioteca; saneamento básico, coleta de lixo e limpeza de rios e canais; e casa para os desabrigados e para substituir palafitas (PREFEITURA DO RECIFE, 2012, p. 96).

2.5 As mudanças na configuração organizacional do OP e na sua metodologia

O OP desenvolvido ao longo dos três governos do PT no Recife passou por algumas reformulações metodológicas e também por algumas alterações na sua estrutura organizacional. Em 2005, por exemplo, o Prefeito João Paulo, um ano após a sua reeleição, realizou uma reforma administrativa, criando e reformulando algumas secretarias. A SEPLAM e a SOPGC passaram por uma fusão, dando origem à Secretaria de Planejamento Participativo, Obras, Desenvolvimento Urbano e Ambiental (SPPODUA), sendo considerado, inclusive por membros do governo, como uma “supersecretaria”, cuja titularidade foi assumida por João da Costa, até então Secretário do OP. A justificativa que embasou a criação da nova “supersecretaria” foi a tentativa de solucionar “conflitos” que passaram a existir entre o OP e as demais estruturas de planejamento já existentes no município (NUNES, 2015), sendo definida como

... órgão superior, subordinado diretamente ao Prefeito, constituindo o núcleo central dos sistemas de planejamento, de obras de infraestrutura, de controle urbano e ambiental do Município, do processo de participação popular, orçamento participativo e o de descentralização administrativa” (RECIFE, 2005, p. 6).

Por outro lado, a decisão de criação da SPPODUA foi acompanhada por duras críticas da oposição e de parte do corpo técnico da Prefeitura do Recife, que apontavam o movimento como uma tentativa de ampliar a viabilidade eleitoral de João da Costa, que foi candidato a Deputado Estadual em 2006, saindo vitorioso das urnas. Sobre as críticas à criação da SPPODUA, Sandra Nunes afirma:

O planejamento continuava tendo o seu papel diminuído e o OP continuava a ser o carro-chefe da gestão, e a base para a eleição do secretário João da Costa como deputado estadual nas eleições de 2006; este, que já tinha ambições de tornar-se prefeito, se fortalecia no Recife, mesmo com as críticas no atraso das obras do OP. Além disso, o secretário passara a ter o controle sobre um grande orçamento da prefeitura, se for considerada a empresa a ela vinculada, URB Recife (NUNES, 2015, p. 109).

A terceira gestão do PT no Recife, entre 2009 e 2012, foi dirigida por João da Costa, eleito ainda no primeiro turno, com pouco mais de 51% dos votos válidos. Após a posse,

seguindo o ritual dos seus antecessores, alterou a estrutura organizacional da Prefeitura do Recife. Assim, a então “supersecretaria” deixou de existir, sendo basicamente dividida em duas outras secretarias: a Secretaria de Controle e Desenvolvimento Urbano (SCDUO) e a Secretaria Especial de Gestão e Planejamento (SEGP), a qual o OP foi atrelado. Tal secretaria possuía as seguintes atribuições:

I - formular e coordenar o planejamento estratégico municipal; II - coordenar a captação de recursos para o Município; III - coordenar projetos e programas voltados às relações internacionais; IV - organizar o Orçamento Participativo Municipal; V - monitoramento e controle de gestão; VI - planejamento de gestão; VII - acompanhamento da programação e execução do orçamento (RECIFE, 2009, p. 01).

Sandra Nunes, ao analisar as mudanças na estrutura administrativa e a sua relação com o Planejamento Urbano do Recife desvela fortes críticas ao modelo de planejamento urbano adotado durante os 12 anos de gestão do Partido dos Trabalhadores¹⁷. De modo geral, a autora afirma que as estruturas de planejamento existentes na cidade ao longo desses 12 anos foram orientadas por uma lógica política partidária, desprestigiando as questões técnicas do planejamento. Mais especificamente a respeito da criação da SCDUO, a autora afirma:

Essa transformação da SPPODUA em SCDUO corrobora a ideia de que sua criação foi uma estratégia para a manutenção do PT no poder com a eleição de João da Costa. Essa estratégia ficou ainda mais clara, com a transferência do OP para a então criada Secretaria Especial de Gestão e Planejamento (NUNES, 2015, p. 113).

Em que pesem as críticas, ao transferir a estrutura administrativa do OP para a SEGP, João da Costa optou por deixar o OP próximo a ele, decisão, sem dúvida, relacionada ao fato de ser o OP uma “marca” que possuía forte vínculo com a sua imagem de gestor. Não obstante, as mudanças apresentadas que impactaram na estrutura do OP no Recife, a partir de 2009, foram orientadas a partir de um modelo de gerenciamento de metas e resultados, buscando “promover a integração das mais diversas áreas do governo” (RECIFE, 2009, p. 1).

Quanto às alterações metodológicas do OP, a principal reestruturação ocorreu em 2007, com a justificativa de ampliar a participação popular, atraindo cada vez mais setores da sociedade para o processo. Como pode ser visto na *figura 8*, o centro das mudanças foi o fim das plenárias intermediárias, fazendo com que tanto as obras e/ou ações como também os(as) delegados(as) passassem a ser eleitos(as) em um único momento, nas Plenárias Regionais. Defendendo a mudança metodológica do OP, João da Costa, ainda Secretário de

¹⁷ Faz-se necessário destacar que a autora não apresenta elementos objetivos suficientes para confirmar tal afirmação, apenas algumas entrevistas (não personalizadas) com técnicos da Prefeitura do Recife, onde é possível perceber uma boa dosagem de rancor nas palavras dos entrevistados.

Planejamento do Recife, afirmou: “Depois das (plenárias) regionais, havia 600 plenárias intermediárias. Agora, além de garantir mais eficiência no processo, vamos garantir mais legitimidade para as obras escolhidas.” (PREFEITURA DO RECIFE, 2007, p. 1)

Figura 8 - Ciclo do OP após revisão metodológica



Fonte: Prefeitura do Recife.

Pela nova sistemática, as pessoas que desejassem participar deveriam se reunir previamente, em grupos de no mínimo dez pessoas, para realizar a indicação de 02 (duas) obras e/ou ações. Essas obras/ou ações eram apresentadas à Prefeitura por meio de um formulário próprio (ver anexo), que credenciavam as obras no sistema de informações do OP. Os participantes das plenárias regionais votavam em duas obras/ações e também nos candidatos(as) a delegados(as). Ao término das plenárias regionais, cada microrregião gerava uma lista com as 10 (dez) obras/ações mais votadas.

Outra inovação introduzida na experiência recifense foi a adoção de mecanismos de participação digital. O *OP Informatizado*, idealizado para garantir que as pessoas que não pudessem participar das plenárias regionais tivessem a oportunidade de votar nas 10 (dez) obras eleitas como prioridades em cada microrregião. Urnas eletrônicas eram instaladas em locais de grande circulação (terminais de ônibus e metrô, grandes avenidas, praças, parques, etc.) em datas pré-definidas, onde era possível, a partir da apresentação de documento oficial, participar da votação. Além da possibilidade de votar nas urnas eletrônicas, os recifenses também poderiam escolher participar da votação via internet.

2.6 O Orçamento Participativo em Números

Como já foi destacado, não é objetivo do presente trabalho realizar avaliações que dialoguem meramente com uma abordagem quantitativa. Mas, sabendo da importância da representatividade dos números, serão descritos aqui alguns dos resultados numéricos do processo do OP ao longo dos 12 anos em questão.

É possível perceber a partir de uma rápida observação da Tabela 02 que em anos de disputas eleitorais municipais houve uma leve queda do número de participantes do OP. As justificativas para esse decréscimo estão amparadas na tese de que as disputas eleitorais acabam por comprometer a participação de alguns setores, que se retiram do processo na tentativa de deslegitimá-lo.

Em 2012, essa diminuição foi bem maior que o comum. Os motivos não foram os mesmos. Esse ano foi marcado por um imenso racha interno no PT de Pernambuco e também no governo municipal. O candidato foi escolhido por prévias, havendo inclusive uma intervenção do Diretório Nacional do PT desrespeitando as instâncias locais. Setores importantes do PT, além de sair do governo, passaram a atacar duramente o então Prefeito João da Costa, que tinha o interesse de disputar a reeleição, inclusive saindo vitorioso do processo de prévias. Toda essa tensão interna comprometeu não só o funcionamento do OP, mas também outros organismos do governo.

Tabela 2 - Participação Anual no OP do Recife 2001 – 2012

Ano	Pl. Regionais	Pl. Temáticas	Pl. Intermediárias	Urnas Elet.	Internet	Total
2001	26.257	3.778	12.032			42.067
2002	41.891	4.109	21.081			67.081
2003	42.426	3.594	23.581			69.601
2004	33.592	4.207	17.764			55.563
2005	46.892	5.224	24.816			76.932
2006	38.986	4.474	21.216			64.676
2007	45.652	6.215		25.980	6.986	84.833
2008	28.605	6.314		25.284	23.362	83.565
2009	44.121	6.893		32.527	41.846	125.387
2010	39.996	13.164		19.145	36.721	109.026
2011	39.657	8.677		23.585	58.924	130.843
2012	16.243	5.380		11.578	19.112	52.313
Total	444.318	72.029	120.490	138.099	186.951	961.887

Fonte: Prefeitura do Recife (2012, p. 08).

Como já foi apontado por alguns autores, o modelo de OP implementado pelos governos do PT no Recife possibilitaram a ampliação do número de participantes, como é possível identificar na *tabela 2*. Mesmo sabendo que o quantitativo de pessoas envolvidas no

processo, por si só, não garante a qualidade da participação, os dados sistematizados e apresentados são realmente relevantes, não havendo na história recente do Recife nenhum outro programa de participação institucional que tenha reunido um número tão elevado de participações. Salienta-se que durante este período, 26.788 delegados(as) foram eleitos(as) nas plenárias regionais e temáticas e 928 conselheiros(as) fizeram parte do COP¹⁸ (PREFEITURA DO RECIFE, 2008, p. 89 e PREFEITURA DO RECIFE, 2012, p. 97).

As análises realizadas acerca do aumento do número de participantes e de participações no OP durante os governos petistas estão ancoradas em fatores como a tradição associativa do município e a percepção da população quanto à eficácia do processo. Outro elemento que não pode deixar de ser considerado é o “peso” que foi dado à participação popular dentro do governo, além de um tratamento diferenciado no que diz respeito às demandas votadas nas instâncias do OP, fato que ajudou no fortalecimento tanto do programa, como também do caráter participativo dos governos (ARVITZER, 2002; SILVA, 2007).

Tabela 3 – Total de obras/ações e investimentos do OP – Recife 2001-2007

Temas	Quantidade	Valor Investido (R\$)
1 Pavimentação e Drenagem	529	113.576.806,12
2 Habitação	2953	67.008.507,17
3 Saneamento Básico	14	40.946.753,43
4 Sistema Viário	15	27.201.401,28
5 Contenção de Encosta	80	20.950.499,87
6 Saúde	105	14.506.486,24
7 Educação	41	5.895.538,25
8 Lazer e Esporte	7	4.141.129,00
9 Desenvolvimento Econômico	1	1.412.195,00
Total	3745	295.639.316,36

Fonte: Prefeitura do Recife (2008, p. 15).

Segundo dados da Prefeitura do Recife, entre 2001 e 2007, foram investidos cerca de R\$ 296 milhões de reais¹⁹, numa média anual de aproximadamente R\$ 42 milhões. Como ilustram os dados da *tabela 3*, as obras e ações realizadas²⁰ ao longo sete anos foram distribuídas, entre outros fatores,²¹ por ordem de votação nas Plenárias Regionais, sendo que os temas que mais receberam recursos foram Pavimentação e Drenagem, Habitação e

¹⁸ Faz-se necessário destacar que os delegados(as) e Conselheiros(as) muitas vezes eram reeleitos(as) por vários mandatos consecutivos, de acordo com as possibilidades regimentais.

¹⁹ As informações dos valores investidos ao longo dos 12 anos de governos petistas no Recife possuem algumas incongruências. Não foram encontradas informações consolidadas dos investimentos destinados ao OP em 2008.

²⁰ Foram contempladas obras/ações à época concluídas, em execução e em licitação.

²¹ A destinação de recursos por tema e por microrregião era definida a partir de algumas variáveis que eram utilizadas para mensurar a carência de infraestrutura de cada MR. O número de habitantes, o número de chefes de domicílio com menos de três anos de estudos e a votação do tema prioritário recebiam um peso no cálculo que definia o investimento. Essa metodologia não seguiu sempre essa mesma dinâmica, sendo um dos pontos que abordaremos no capítulo seguinte.

Saneamento, seguidos por Sistema Viário, Contenção de Encostas, Saúde, Educação, Esporte e Lazer e Desenvolvimento Econômico. Salienta-se que durante este período, mais de 18 mil delegados(as) foram eleitos(as) e 712 conselheiros(as) fizeram parte do COP ²² (PREFEITURA DO RECIFE, 2008, p. 89).

Entre 2009 e 2012, observa-se que houve um aumento considerável no volume de gastos com obras e ações do OP. Como mostram os dados da *tabela 4*, nesses quatro anos foram investidos mais de R\$ 537 milhões, numa média anual da ordem de R\$ 134 milhões, recursos esses, distribuídos nos diversos temas votados nas plenárias do OP, com destaque para as áreas de habitação, macrodrenagem, pavimentação e contenção de encostas. Estes recursos foram distribuídos num conjunto significativo de intervenções. No final de 2012, um balanço publicado pela Prefeitura do Recife apontou para a existência de 4.107 intervenções do OP no período 2009-2012, das quais 824 já tinham sido concluídas, 2.444 estavam em execução e 839 estavam em processo de formulação de projeto ou licitação. (PREFEITURA DO RECIFE, 2012, p. 96)

Tabela 4 - Total de obras/ações e investimentos do OP – Recife 2009-2012

Temas	Quantidade	Valor Investido (R\$)
1 Habitação	3556	238.537.476,62
2 Macrodrenagem	3	92.969.753,59
3 Pavimentação	411	78.674.786,33
4 Contenção de Encostas de Morros	70	60.718.861,36
5 Educação	20	23.415.783,96
6 Saúde	28	23.294.888,62
7 Lazer e Esporte	15	18.837.246,06
8 Saneamento Básico	3	747.817,03
9 Assistência Social	1	144.306,35
Total	4107	537.340.919,92

Fonte: Prefeitura do Recife (2012, p. 96-97).

Outra questão que chama bastante atenção é o quantitativo de reuniões promovidas pelo processo do OP. A título de exemplo, só no período 2009-2012 foram realizadas 70 plenárias regionais, 1.553 reuniões dos fóruns de delegados, 76 caravanas regionais e temáticas, 1.200 vistorias à obras no período em que estavam em execução, 1.370 reuniões de acompanhamento de obras e projetos e 230 reuniões para apresentação de projetos (PREFEITURA DO RECIFE, 2012, p.98).

É possível perceber quando se detalha o funcionamento do OP do Recife que o programa ganhou, de fato, muita força e centralidade durante o período em que existiu. Foi

²² Faz-se necessário destacar que os delegados(as) e Conselheiros(as) muitas vezes eram reeleitos(as) por vários mandatos consecutivos, de acordo com as possibilidades regimentais.

por meio do OP que o governo municipal, durante os três governos petistas, estabeleceu o diálogo com os recifenses. Milhares de pessoas passaram a participar de espaços de debate e de decisão, envolvendo-se no processo de decisão de milhões de reais em obras e ações. A participação popular durante esses 12 anos se fortaleceu. Apresentar esse relato e destacar os números que possuem alguma interface com esse Programa é parte de um esforço em expor as diversas atividades que o OP promoveu no Recife, pois a realização de registros oficiais não parece ter sido o forte da experiência recifense.

III Avaliação da Inserção das Comunidades e dos Cidadãos nos Processos de Gestão e de Planejamento da Cidade

O presente capítulo visa avaliar o funcionamento do OP do Recife a partir das análises realizadas após a pesquisa documental, fazendo uso de relatórios de gestão, cópias de apresentações, balanços de governo e informações nos sites oficiais. Na tentativa de diminuir a intimidade entre sujeito e objeto, realizou-se um conjunto de entrevistas com técnicos que integravam a equipe do OP, além de ex-delegados(as) e ex-conselheiros(as). Optou-se por não personalizar os entrevistados, mantendo-se assim, os seus anonimatos.

As entrevistas realizadas tiveram o objetivo de identificar possíveis incoerências entre o discurso oficial e prática diária de execução do programa ao longo dos seus 12 anos de existência. Orientadas por perguntas fechadas, algumas das entrevistas enviadas não foram respondidas, havendo alegação em dois casos específicos, de temerem alguma “retaliação” por parte dos atores que coordenaram o processo do OP. Cabe ressaltar que a conjuntura, marcada por uma disputa eleitoral extremamente acirrada, dificulta a realização de entrevistas, pois os discursos acabam sendo “contaminados” pela lógica eleitoral, prejudicando ainda a elaboração de uma análise mais realista.

A análise será realizada considerando dois eixos centrais: a) identificar avanços e entraves da experiência do OP de Recife durante os três governos liderados pelo PT, a partir dos princípios norteadores do programa, já apresentados no capítulo anterior e b) discutir o processo de inclusão das diversas comunidades do Recife na definição dos rumos do planejamento e gestão da cidade.

3.1 Proposta radicalmente democrática

O princípio da gestão “radicalmente democrática” foi amplamente trabalhado em documentos oficiais (planos, informativos de gestão e balanços de gestão) e também nos discursos dos secretários e do prefeito. A Cidade do Recife vinha sendo governada, como já foi apresentado anteriormente, por uma frente política conservadora, que havia “estancado” praticamente todos os processos de participação popular que existiam. Assim, a decisão de apostar na criação de mecanismos de participação direta, além de rearticular e reoxigenar os espaços que estavam vivendo sob forte letargia, foi acertada.

O OP cumpriu o papel de liderar esse processo, de sorte que uma nova dinâmica foi iniciada, modificando a relação entre governo e sociedade. A partir das entrevistas realizadas, é possível afirmar que há um forte reconhecimento que os espaços de gestão democrática da

cidade, durante os 12 anos de governos petistas, foram ampliados e estimulados. A participação popular, sem dúvida, foi uma das principais marcas desses três governos.

Acredito que houve sim essa possibilidade (de garantir a radicalização da democracia e da inserção das comunidades no processo), impulsionando diversos indivíduos e entidades a uma ampla participação no processo, de forma individual e coletiva). Isso deu ao programa uma característica democrática e plural, sinalizando condição de reorganização de pessoas e grupos fortalecendo o papel social. Foi possível visualizar esse movimento, especialmente nos Fóruns Temáticos, tanto os que envolviam parcelas da sociedade (LGBT, Juventude, Idosos, Mulheres, Negros e Negras, Direitos Humanos...), historicamente excluídas, como os fóruns relacionados às políticas públicas de interesse geral (saúde, educação, cultura, meio ambiente...). No entanto, essa participação por vezes esteve fragilizada pela limitação dos próprios delegados (acesso à informação, disponibilidade de tempo, de uma apropriação real sobre elaboração de leis, de domínio efetivo do orçamento geral, das licitações e contratos (E 08, ex-conselheiro(a) do OP, em entrevista realizada pelo autor em 2016).

Como foi apontado no fragmento acima, níveis e intensidades diferenciadas de democracia puderam ser identificados a partir dos estudos realizados, somados às entrevistas efetuadas. O que aparenta é que com o passar dos anos, o princípio da gestão radicalmente democrática foi se fragilizando, havendo críticas no que diz respeito ao processo decisório, que teria ficado restrito às obras e ações.

[...] com o passar do tempo esse slogan não se comprovou, por isso só podemos mesmo chamar de slogan, uma frase que poderia sinalizar uma meta, mas que surtia mais como um corte estético ou uma bandeira. Não foi bem assim. Se por um lado se ampliou o poder e a participação nas decisões de investimentos, isso não se aplicou no todo do orçamento, de uma apropriação real sobre elaboração de leis, de domínio efetivo do orçamento geral, das licitações e contratos (E 02, ex-integrante da equipe do OP, em entrevista realizada pelo autor em 2016).

Há ainda uma avaliação de que as comunidades foram parcialmente incluídas no OP de Recife, por motivos diferenciados. Há algumas motivações que podem potencializar o envolvimento das comunidades em um processo de participação direta como foi o OP de Recife. As comunidades que possuem uma trajetória de mobilização e articulação política tendem a ter maior facilidade e até certa vantagem frente às demais comunidades. Há ainda elementos que possibilitam afirmar que as comunidades que são mais carentes em infraestrutura urbana possuem um fôlego maior nos processo de participação.

Compreendendo que a “radicalização da democracia” não se dá apenas com a garantia da participação universal (tema que será abordado posteriormente), algumas lacunas foram identificadas. É possível perceber, por exemplo, que as instâncias de participação representativas (fóruns de delegados e COP) passaram a viver um “desprestígio” com o passar dos anos. As pautas que eram debatidas nessas instâncias ficaram limitadas, na grande maioria

das vezes, às discussões relacionadas às obras, perdendo, muitas vezes, a oportunidade de aprofundar temas relevantes para a cidade, como apontou mais de um entrevistado.

Entre as principais críticas que posso fazer ao OP está a não valorização dos fóruns e do COP como espaço legítimo de discussão orçamentária e financeira, ocupando-se com pautas dispersas e desfocadas dos seus propósitos. (E 01, ex-integrante da equipe do OP, em entrevista realizada pelo autor em 2016).

[...] no início (o OP), existiam mais debates gerais sobre temas importantes para a cidade, tanto nos fóruns como no COP. Depois de um tempo os fóruns começaram a ser lugares apenas de discursos vazios e o COP passou a não decidir nada de importante. O que no começo existia, de discutir orçamento, matriz orçamentária, acabou. Isso foi só no começo. (E 03, ex-conselheiro(a) do COP, em entrevista realizada pelo autor em 2016).

O que fica evidenciado é que, de fato, os processo deliberativo da participação ficou focado aos momentos destinados à definição das obras e à eleição dos delegados(as). Não significa com isso que a experiência estudada não tenha dado passos significativos em direção à ampliação dos espaços de gestão democrática. O que há, são sinais de que houve relativa burocratização da relação entre os governos e a sociedade, impactando diretamente na intensidade da democracia empreendida no desenvolvimento do OP. A participação de secretários municipais e dirigentes do governo nos primeiros anos de governo era algo comum nas reuniões dos fóruns e do COP, mas com o passar do tempo a participação das pessoas que ocupavam os “postos” de comando do governo passaram a ser escassas. Os secretários e dirigentes do governo municipal passaram a enviar representações que não possuíam poder de decisão, o que impactava diretamente na qualidade do debate existente.

[...] As reuniões dos fóruns começaram a ficar sem sentido. Antes o que era debatido com muita animação passou a dar lugar a uns debates “sem pé nem cabeça”. Depois de uns dois, três anos, não existia mais nenhum secretário que participasse das reuniões do OP. Eles sempre enviavam uns funcionários que não decidiam nada e que não sabiam responder muitas das perguntas que eram feitas (E 11, ex-delegado(a) do OP, em entrevista realizada pelo autor em 2016).

Em entrevista realizada com um(a) dos(as) dirigentes do governo que, inclusive, teve a oportunidade de participar do processo de implantação do Programa, quando questionado(a) acerca da “radicalização da democracia”, apresentou elementos importantes que apontam para a confirmação da hipótese de que a experiência do OP incluiu parcialmente as diversas comunidades do Recife.

A inserção (das mais diversas comunidades) teve recortes. De classe, pois se verificou hegemônica mobilização de comunidades de baixa renda. De Zonas Eleitorais, uma vez que se pôde perceber maior participação em Zonas onde se mostrava expansão das bases eleitorais da Frente Popular,

sobretudo do PT. De bases eleitorais, já que “redutos” eleitorais, sobretudo petistas emplacaram expressivas participações das comunidades. Esses recortes não se revelaram espontaneamente, pois foram fruto de iniciativas deliberadas da gestão para fortalecer sua base comunitária. Os setores médios e produtivos da Cidade mantiveram seus canais de participação e influência na Gestão, especialmente as Audiências de Gabinete. A inserção nas instâncias do OP não se mostrou, portanto, necessária ou atrativa para esses setores. Salvo raras exceções, os setores médios não se envolveram nos ciclos do OP. O Fórum do PREZEIS e os Conselhos Setoriais de Políticas Públicas foram alijados do processo do OP, apesar de comporem formalmente seu escopo. A radicalização da democracia passava, necessariamente, pela complementaridade entre esses canais de participação e a inserção dos agentes dos espaços anteriormente construídos precisavam ser valorizados. (E 01, ex-integrante da equipe do OP, em entrevista realizada pelo autor em 2016).

É verdade que a participação era, muitas vezes, estimulada pelo governo, o que pode abrir precedente para discussão acerca da imparcialidade do governo diante do processo de mobilização para as plenárias do OP, mas é preciso também levar em consideração que os potenciais de mobilização de uma comunidade para outra não podem ser apenas balizados por essa influência governamental, pois as comunidades socialmente organizadas e com histórico de mobilização sempre tiveram maior influência nos espaços de decisão da gestão pública municipal, inclusive, anteriores à chegada do PT no comando da Prefeitura do Recife. Tal “colaboração” do governo diante das mobilizações para as plenárias pode ser confirmada tanto por meio de análises empíricas, como também a partir de documentos analíticos já produzidos sobre o OP de Recife. “A equipe do OP muitas vezes ajudava a mobilizar os moradores de uma rua para estimulá-los a vim enquanto grupo de moradores para o programa” (RAMOS, 2015, p. 18).

3.2 Universalização da participação

A garantia da participação universal na definição das obras e/ou ações do OP durante os governos petistas, como já foi dito, foi um elemento inovador no que diz respeito ao histórico de experiências de participação popular institucionalizada no Recife. Essa decisão foi considerada como um avanço na gestão democrática da cidade. A metodologia utilizada também apontou para a eliminação de um número pré-definido de delegados(as) e acabou com a figura do “delegado nato” (SOUZA, 2004). Neste sentido, Silva (2003), analisando comparativamente as experiências de participação popular do Governo Roberto Magalhães (1997-2000) e os dois primeiros anos do Governo João Paulo (2001 -2002), afirmou:

De modo geral, o quadro dos atores envolvidos, segundo a Prefeitura do Recife, mediante informações da Secretaria de Orçamento Participativo e Gestão Cidade, de 2003, é o seguinte: no PPB/OP, entre 1997 e 2000,

participaram 3.214 pessoas de suas reuniões, sendo 375 do Fórum de Entidades e 28.39 das Plenárias Populares, que juntas elegeram 470 delegados (sendo 197 delegados do Fórum de Entidades e 273 de Plenárias Populares), perfazendo um total de 34 reuniões do PPB/OP (17 do Fórum de Entidades e 17 das Plenárias Populares). Durante os anos de 2001 e 2002, participaram do OP 109.048 pessoas (42.067 em 2001 e 66.981 em 2002), elegendo 1.289 delegados em 2001 e, em 2002, um total de 2.119 delegados, consolidando, ao final dos dois anos, 92 Plenárias Regionais, 15 Plenárias Temáticas e 1.073 Plenárias Intermediárias (SILVA, 2003, p.48).

Nas avaliações já realizadas por outros pesquisadores, fica evidente que o OP, durante as três administrações do PT, recebeu um maior aporte de recursos, o que viabilizou uma retroalimentação entre número de participantes e recursos destinados, tendo em vista que passou a ser observado o cumprimento das demandas eleitas pela população. A partir dos dados fornecidos pela Prefeitura do Recife, nenhuma outra experiência de participação popular no processo de definição dos investimentos públicos garantiu tantos recursos para que fossem definidos pela população (ARVITZER, 2003; SOUZA, 2004; SILVA 2007).

A decisão de universalizar a participação também alterou as características do processo de organização social do Recife. A participação extrapolou a lógica tradicional de representação política. O que se viu foi o envolvimento de novos grupos de pessoas que não se organizavam em entidades tradicionais do movimento popular e que passaram a se unificar em prol de pautas específicas, defendendo a realização de obras em suas comunidades, surgindo uma nova esfera de representação para além dos modelos tradicionais (SILVA, 2002; SILVA, 2003). Nas entrevistas realizadas, há uma forte concordância que a decisão de garantir a universalização da participação foi fator positivo:

[...] A decisão de utilizar a participação universal como fator de escolha de obras foi um ponto muito positivo. Esse exercício permitiu uma visão mais ampla do território, de planejamento, e que concretamente mudou a distribuição de recursos e investimentos na cidade. Os bairros mais pobres tiveram mudança real em termos de aplicação de recurso público, especialmente em infraestrutura urbana (E 02, ex-integrante da equipe do OP, em entrevista realizada pelo autor em 2016).

[...] (entre os pontos positivos do OP) podemos citar a participação universal. A universalização reacendeu no Recife a tradição de mobilização popular e a gestão municipal, reoxigenou as organizações, seja a partir das tantas que surgiram a partir da mobilização do OP e se mantiveram, quanto daquelas mais antigas que precisaram rever suas práticas e buscar maior proximidade com as comunidades que representavam [...] (a decisão de garantir a participação universal) ampliou a visão comunitária em muitas situações, com a priorização de ações mais significativas no nível comunitário (E 01, ex-integrante da equipe do OP, em entrevista realizada pelo autor em 2016).

[...] A universalização da participação foi o passo diferencial do OP do PT. Exigir apenas 10 votos para a eleição de um delegado do orçamento participativo, sem distinção ou reserva de espaço foi um grande avanço (E 11, ex-delegado(a) do OP, em entrevista realizada pelo autor em 2016).

[...] O processo de ampliação da participação também possibilitou que comunidades sem histórico de organização e sem lideranças fortes pudessem se organizar a partir do OP, já que para se eleger um delegado bastavam 10 votos nas plenárias (E 06, ex-integrante da equipe do OP, em entrevista realizada pelo autor em 2016).

Na realização das Plenárias Intermediárias existia uma diminuição do número de participantes. Os cidadãos que se cadastravam nas Plenárias Regionais como integrantes de uma determinada organização deveriam participar da etapa posterior, mas a média de participação diminuía cerca de 50%. Em estudo anterior realizado, que avaliou brevemente esta questão, havia indícios de que a diminuição da participação poderia estar relacionada às práticas de mobilização realizadas, que aconteciam a partir do governo municipal, por meio dos seus agentes políticos, pelos novos agentes que surgiram a partir do próprio OP, mas também pelas lideranças comunitárias mais tradicionais, muitas delas possuidoras de práticas clientelistas, que procuram atuar apenas com o objetivo de quantificar o processo, no âmbito do qual se projetam as disputas para controlar clientes (CALLOU, 2006). Assim, de fato, houve uma ampliação do número de participantes, fazendo com que as decisões relacionadas às obras e/ou ações atingissem um número maior de pessoas. Ao mesmo tempo em que se conseguiu ampliar o número de participantes, a exclusão das plenárias intermediárias atingiu a qualidade da participação, como apontou um dos técnicos que participou da equipe do OP:

A extinção das plenárias intermediárias impactou negativamente na qualidade dos espaços de diálogo existente no OP. Era nas plenárias intermediárias que se realizavam debates importantes sobre a cidade e também sobre o próprio OP. A própria existência das intermediárias, por si só, já estimulava a mobilização e organização da sociedade. O fim das intermediárias foi um erro (E 02, ex-integrante da equipe do OP, em entrevista realizada pelo autor em 2016).

A possibilidade da participação digital não conseguiu atingir o objetivo de ampliar o envolvimento de novos setores da sociedade ao processo. O que se notou foi que os espaços digitais de participação foram ocupados também pelos grupos que já participavam das plenárias regionais, havendo um aumento do número de participantes, mas não impactando diretamente no envolvimento de novos setores sociais, como se previa. Sobre essa questão, o mesmo técnico afirmou:

As urnas eletrônicas e a internet não conseguiram atingir novos atores. O que acontecia era apenas uma complementação da votação nas plenárias. A maior parte da mobilização para o “OP Digital” era promovida pelos articuladores dos grupos que já haviam participado das plenárias (E 02, ex-integrante da equipe do OP, em entrevista realizada pelo autor em 2016).

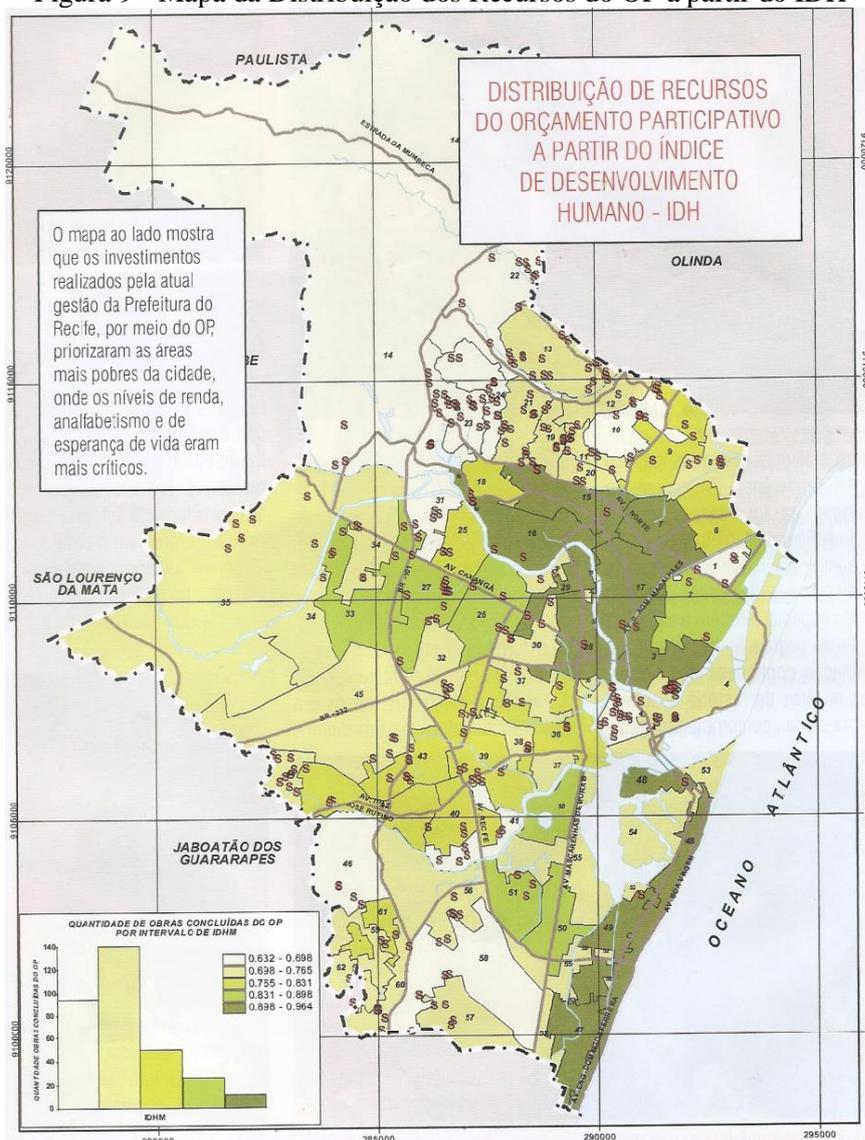
Ainda sobre essa questão da inclusão dos instrumentos de participação digital, o Entrevistado 01, afirmou que o “OP não superou o limite de ser um programa para as áreas

mais pobres da Cidade, pouco incorporando os setores médios e de alta renda”. Mas as críticas não param por aí:

As urnas eletrônicas e a internet foram uma faca de dois gumes: ao mesmo tempo que conseguiu fazer com que mais pessoas participassem do OP, também gerou uma disputa ainda maior entre as comunidades. Muitas vezes, a liderança de uma comunidade sentava no computador com as carteiras de identidade dos moradores e acabavam realizando a votação no lugar das pessoas. A prefeitura não tinha como acompanhar e algumas coisas erradas acabavam acontecendo. A ideia foi muito boa, mas faltou um maior acompanhamento e uma maior fiscalização (E 03, ex-conselheiro(a) do COP, em entrevista realizada pelo autor em 2016).

Tais afirmações vão ao encontro das observações realizadas a partir da vivência prática deste autor. O que se percebia era que, de fato, não havia ampliação dos setores sociais que participavam do OP, permanecendo ainda a lógica da “disputa de obras”.

Figura 9 - Mapa da Distribuição dos Recursos do OP a partir do IDH



Fonte: Prefeitura do Recife (2008, p. 12).

Outra questão que merece ser abordada na análise que vem sendo construída é a relação do princípio da participação universal e a distribuição dos recursos para investimentos na cidade. A participação universal veio a propiciar a inversão de prioridades, elemento tão presente nos discursos petistas. De fato, a partir de um mapeamento elaborado e apresentado pela Prefeitura do Recife, em 2008, foi possível perceber que os investimentos relacionados ao OP estavam sendo destinados às regiões com os menores IDH da cidade, o que aponta para a realização de obras e ações nas áreas mais pobres do Recife, como ilustra a *figura 9*.

Ao mesmo tempo em que a garantia da participação universal ocasionou saltos qualitativos ao OP, trouxe também outra questão, mais subjetiva, que poderia ter sido melhor trabalhada. Um processo de participação em massa, como foi o caso da experiência do Recife, obrigava as estruturas do aparelho burocrático a se moldarem, elemento considerado um entrave. As obras que não conseguiam ser executadas passaram a ser classificadas como “obras pendentes”.

Indiscutivelmente, os limites orçamentários poderiam ser melhores trabalhados. A dificuldade em ajustar o Ciclo do OP com o ciclo orçamentário anual, como em diversas outras experiências de OP no Brasil, foi um elemento presente no OP de Recife. Mesmo sendo executadas quase 6 mil obras por meio da decisão popular, várias críticas relacionadas à lentidão e ao não atendimento das demandas também foram realizadas no decorrer do processo. Essa era uma discussão recorrente nas instâncias do OP, reiterada em praticamente todas as entrevistas realizadas. É sabido, aliás, que a burocracia é um dificultador de processos de democracia direta e ativa, como apontou um(a) dos(as) entrevistados(as):

A lenta burocracia do poder público no que se refere à agilidade na implementação das obras e ações dificultou muito o desenvolvimento do OP. Algumas obras levavam mais de um ano para serem executadas. Isso comprometia a legitimidade do processo (E 04, ex-integrante da equipe do OP, em entrevista realizada pelo autor em 2016).

Complementando essa análise, mas apresentando outra visão, um(a) ex-conselheiro(a) do COP traz a seguinte contribuição:

É obvio que a Prefeitura não conseguiria realizar todas as obras votadas nas plenárias, mas o que poderia ter ajudado muito é ter existido mais diálogo. No início as coisas eram mais conversadas, tinha uma maior explicação das coisas. Depois de um tempo, muita coisa começou a acontecer com menos conversa, menos debate (E 03, ex-conselheiro(a) do COP, em entrevista realizada pelo autor em 2016).

Os critérios para a definição das obras eram mais objetivos nos primeiros anos do OP. Com o passar dos anos, a subjetividade passou a fazer parte do processo. Essa questão foi abordada em algumas das entrevistas realizadas, como ilustra o fragmento a seguir:

O OP deixou-se influenciar por critérios subjetivos (geralmente de caráter político-partidário) na definição e no ritmo das ações, sem falar que não foram disponibilizados os recursos necessários para a execução total das ações dos Planos de Investimentos Anuais, gerando grande passivo de execução (E 01, ex-integrante da equipe do OP, em entrevista realizada pelo autor em 2016).

As observações realizadas ao longo do período em que este autor participou da equipe do OP, dialogam com algumas das avaliações realizadas pelos(as) entrevistados(as). A definição das obras que iriam ou não ser executadas passaram a seguir critérios mais “frouxos”, deixando de ficar evidenciado para os delegados(as) e conselheiros(as) quais os procedimentos que eram utilizados para a definição das obras que seriam executadas. É evidente que as obras e ações que recebiam mais votos eram prioritariamente executadas, mas em alguns casos eram iniciadas após o início de obras que haviam sido menos votadas.

Sobre os recursos destinados ao OP, que eram relativamente altos, como já foi demonstrado, com o passar dos anos, deixaram de existir discussões fundamentadas em critérios técnicos e passaram a existir interferências políticas na definição desses recursos. Sobre tal questão, um ex-integrante da equipe do OP afirmou:

O OP poderia ter sido definidor de um percentual maior de recursos a serem investidos pela prefeitura. As votações no OP representavam aspecto importante ao se levar em consideração a tomada de decisão, por não ter poder de vinculação, mas ainda tinha que disputar com outras motivações e não foram raras as vezes em que foram preteridas (E 06, ex-integrante da equipe do OP, em entrevista realizada pelo autor em 2016)

Ao mesmo tempo em que existem esses pontos que foram considerados negativamente, faz-se necessário destacar que um programa que realiza quase 6 mil obras/ações e que destina quase R\$ 900 milhões de reais para serem decididos pela população de uma cidade merece um profundo reconhecimento. O que fica evidenciado é que, como em outras experiências dessa natureza, inclusive dirigidas pelo PT, o OP de Recife passou por um processo de burocratização e de flexibilização de seus princípios norteadoras. Tal afirmação será confirmada em outras a seguir.

3.3 Resgate da cidadania do povo

Mesmo havendo uma elevada subjetividade nessa discussão, é possível afirmar que existiam elementos que apontavam para o fortalecimento da compreensão de cidadania do povo recifense. A partir do momento em que a população passava a decidir sobre o destino dos recursos para investimentos, o sentimento de “pertencimento” sobre a cidade era reavivado. Pessoas que antes não atuavam politicamente passaram a ser dotadas de direitos, com acesso à informação, com direito a voz e a voto. Mesmo diante dos entraves que

existiram no decorrer do processo, a experiência do OP de Recife pode ser considerada um mecanismo de empoderamento popular e conscientização cidadã.

As experiências de OP são sempre analisadas a partir dos resultados práticos obtidos (número de obras, valores investidos, número de participantes etc). Sem dúvida esses são eixos que devem nortear a análise, mas não estar atento aos impactos subjetivos de uma experiência como foi a de Recife é perder um dado significativo para a constituição de sujeitos políticos.

Mesmo diante dos “estrangulamentos” vivenciados na implementação do OP de Recife, inúmeros são os ganhos objetivos que podem ser relatados, mas há ainda uma dimensão, que não está atrelada aos números, aos milhões de reais executados em obras. É necessário que exista a preocupação de mensurar o que um processo de estímulo à participação pode impactar na vida das pessoas, tendo em vista que muitos dos envolvidos nas instâncias do próprio OP de Recife, até então, não tinham atuado diretamente em arenas de debate e decisão política (SANTOS, 2002; ARVITZER, 2003; FEDOZZI, 2007). Quando os moradores de uma comunidade podem participar das decisões que vão interferir nas suas próprias vidas passa a existir, portanto, um importante componente pedagógico, que empodera os cidadãos e os dota de direitos políticos, historicamente negados ao povo. O OP de Recife trouxe uma sensação de empoderamento às pessoas que se envolveram no processo, impactando na sensação de aumento da cidadania.

3.4 Cogestão da cidade

O OP de Recife foi instituído como o principal instrumento de cogestão da cidade, sendo considerado um elemento viabilizador do modelo democrático de planejamento urbano. O PPA 2002-2005 deixa isso bastante claro, afirmando que:

O planejamento do Recife hoje conta com um processo implantado de participação – Orçamento Participativo – de forma atuante e efetiva [...] Orienta-se por uma prática radicalmente democrática e solidária que visa promover importante mudança político/cultural no modo de planejar as ações públicas municipais. Nesta co-gestão, o OP é uma política central de planejamento e alocação dos recursos captados pela Prefeitura (RECIFE, 2001, p. 26).

Mas a implantação de um sistema de gestão compartilhado entre Estado e Sociedade é bastante complexo de ser realizado. As dificuldades em ajustar a máquina administrativa às práticas necessárias para o desenvolvimento de um modelo de cogestão é algo que precisa ser considerado como uma tarefa contínua. Até porque, a cogestão é algo que não se realiza sem a garantia de espaços democráticos de diálogos e decisões. É condicionante a aproximação entre agentes do poder público e cidadãos interessados em participar de um processo coletivo

de gestão. Mas é necessário que essa aproximação seja orientada por diretrizes e responsabilidades muito claras. Muitas vezes, os espaços criados para garantir um modelo de cogestão acabam servindo para a reprodução de práticas condenáveis, que inclusive caminham na contramão do ideário democrático do planejamento e da gestão.

Diversos avanços foram reconhecidos no que diz respeito ao princípio da cogestão utilizado pelo OP de Recife, tendo ficado nítido em algumas entrevistas.

Entre os pontos positivos do OP de Recife está a transferência de poder para a mão da população, a ampliação da participação política de pessoas das camadas das mais simples da população, gerando visível entusiasmo e despertando o sentimento de pertencimento. A população passou a fazer parte da gestão do dinheiro da prefeitura (E 08, ex-conselheiro(a) do COP, em entrevista realizada pelo autor em 2016).

A gestão da cidade foi dividida com a população. Poderia ter sido mais, mas acho que fizemos o que foi possível. As pessoas da cidade começaram a fazer a gestão da cidade. Esse foi um ponto importante do OP de Recife (E 10, ex-integrante da equipe do OP, em entrevista realizada pelo autor em 2016).

Não obstante o reconhecimento de passos importantes dados no sentido da democratização da gestão, existem críticas ao processo no que diz respeito à timidez com que teria sido tratado:

Pouco avançou na ampliação do sentimento de corresponsabilização da população pelas ações municipais, restringindo-se à escolha das ações, com pouco envolvimento popular em suas execuções (E 01, ex-integrante da equipe do OP, em entrevista realizada pelo autor em 2016).

O OP poderia ter dividido mais a responsabilidade da gestão. As coisas começaram bem, muito democráticas, mas com o passar dos anos, as coisas foram sendo modificadas. Essa cogestão não aconteceu como se disse que ia acontecer. Muito poderia ter sido feito, mas não fizeram. Acabaram, algumas vezes, fazendo igual aos direitistas (E 11, ex-delegado(a) do OP, em entrevista realizada pelo autor em 2016).

De fato, a partir das pesquisas e análises realizadas, foi possível perceber indícios de que o princípio da cogestão acabou ficando restrita às decisões orçamentárias, existindo grandes lacunas no que versa sobre a participação da sociedade em demais instâncias de gestão da cidade.

3.5 Controle social sobre o Estado

Qualquer experiência de OP se baseia, pelo menos no campo do discurso, no princípio do controle social sobre as ações do Estado. Esse modelo, amparado no modelo de gestão democrática, é algo que é que já vem sendo debatido. De fato, vários são os avanços obtidos

na implantação de mecanismos de controle social no Brasil, principalmente após a promulgação da Constituição de 1988. O que se percebe, porém, é que muitas das experiências de OP que se autointitularam promotoras do controle social ficaram apenas no campo das ideias e do discurso, quando não, promoveram timidamente uma ou outra ação que possuam interface com um controle efetivo da sociedade sobre as ações do poder público, como é o caso do OP implementado em Olinda, cidade vizinha a Recife e dirigida pelo PC do B desde 2001.

No caso da experiência do OP de Recife, pode-se afirmar que houve sim uma forte tentativa de viabilizar o controle da sociedade sobre os recursos destinados para novos investimentos. Compreendendo o OP não apenas como um instrumento de definição de obras, outras áreas ficaram bem aquém do que se pode conceber como um real controle social.

Um fator que pode vir a comprometer um mecanismo ou instrumento de controle da sociedade sobre o Estado é a difícil e complexa relação que se estabelece entre ambos. É a partir de distorções na forma em que essas relações são estabelecidas que surgem casos de cooptação que podem vir a comprometer a lisura do processo de participação democrática. Como apresentado anteriormente, esse trabalho apresenta em seu quadro de hipóteses, que a experiência do OP de Recife acabou, em determinados momentos, reproduzindo práticas e ações antes criticadas e combatidas pelas forças políticas que a formularam.

Uma das questões que merece atenção quando se analisa possíveis distorções na relação entre a estrutura de governo que comandava o OP e a sociedade recai sobre as características da equipe do OP. A diversidade da equipe sempre foi considerada um elemento positivo pelos integrantes da secretaria, mas não era assim que o conjunto do governo avaliava. Havia certo preconceito com alguns integrantes, por não possuírem curso superior ou qualificações técnicas “formais”. Era uma equipe empoderada no interior do governo, mas que sofria diversas retaliações por parte de algumas secretarias, justificadas em parte pela composição plural que integrava a coligação, sem falar também que muitos dos secretários, inclusive petistas, tinham divergências quanto à condução dada pelo corpo dirigente da SOPGC.

Sobre esse assunto, um dos entrevistados que participou da equipe do OP desde o início do primeiro Governo João Paulo, em 2001, e pode acompanhar o momento de formação da equipe, teceu as seguintes considerações:

Houve critérios técnicos, sobretudo na composição da Diretoria de Metodologia e Sistematização de Informações, com pessoas com experiência em processos participativos e organização de informações. Já a Diretoria de Articulação teve perfil mais político, compondo-se por pessoas ligadas aos

movimentos populares e com forte ligação com a campanha eleitoral, seja junto à chapa majoritária, seja junto às candidaturas proporcionais. Várias lideranças populares ocuparam cargos de coordenação regional e microrregional das áreas às quais estavam vinculadas. Aquelas pessoas que ocuparam coordenações das Regiões Político-administrativas tinham relações mais estreitas com o Partido dos Trabalhadores - PT (com exceção da RPA1). Já as coordenações das microrregiões obedeceram a critérios como importância política da microrregião (prioritariamente para o PT); bases eleitorais de candidatos proporcionais com votação expressiva ou eleitos; acomodação de indicações dos partidos da base de governabilidade em construção. Algumas poucas pessoas compuseram a equipe em função de sua experiência no PPB e antigo OP, como forma de transferência de memória dos programas anteriores, mas nenhuma ocupando cargo mais expressivo (E 01, ex-integrante da equipe do OP, em entrevista realizada pelo autor em 2016).

A afirmação acima pode ser interpretada a partir de diversas compreensões. Há uma sinalização, por parte do entrevistado, que existia uma partidarização na operação institucional dos funcionários da secretaria. É verdade que a equipe do OP de Recife foi composta majoritariamente por pessoas ligadas ao PT e aos movimentos sociais. Este, na nossa avaliação, não é o principal problema. O que pode vir dificultar a implementação de um instrumento que visa democratizar o orçamento público é o ato de favorecer determinado grupo/liderança em detrimento de outros. Essa distorção parece ter ocorrido em alguns momentos do OP.

[...] Um outro aspecto negativo foi a substituição de líderes comunitários cooptados. Se no início houve uma ruptura com um modelo de pacto social, de exercício de poder entre poder público e agentes mobilizadores, na prática o que houve foi uma troca dos antigos membro da situação por simpatizantes do governo, quando não houve a conversão de apoiadores (E 02, ex-integrante da equipe do OP, em entrevista realizada pelo autor em 2016).

[...] Um ponto negativo foi falta de capacitação permanente da equipe do OP, que é um risco no que se refere aos vícios da cultura do clientelismo (E 04, ex-integrante da equipe do OP, em entrevista realizada pelo autor em 2016).

[...] Um problema que existiu foi a pouca formação teórica que aprofundasse a compreensão das tensões sociais que permeavam a relação governo x sociedade que resultassem em uma participação mais autônoma da sociedade no exercício do controle social e a falta de estratégia dos gestores públicos em fortalecer as instâncias de organização sociais do Município de maneira a sobreviverem e resistirem a qualquer tentativa de cerceamento do processo de participação democrática e controle das gestões públicas (E 05, ex-integrante da equipe do OP, em entrevista realizada pelo autor em 2016).

[...] Em relação à equipe, em alguns territórios acabou-se por reproduzir práticas fisiologistas, de aparelhamento e de cooptação de lideranças, viciando o processo de participação (E 07, ex-integrante da equipe do OP, em entrevista realizada pelo autor em 2016).

Os trechos das entrevistas acima apresentados deixam claro que mesmo havendo significativos avanços na experiência do OP coordenado pelo PT, não foi possível se livrar de

práticas clientelistas e fisiologistas na relação do governo com a sociedade, sendo porquanto possível afirmar que algumas das críticas elaboradas anteriormente pelo PT acabaram sendo reproduzidas durante os três governos petistas na capital pernambucana.

3.6 Autorregulamentação do processo

O OP era regulamentado por um regimento interno que foi aprovado em todos os fóruns e no COP. Esse era o documento guia de organização e funcionamento das suas instâncias. Essa decisão política trouxe pontos positivos para o processo, tendo em vista que tudo que foi estabelecido como regra foi anteriormente debatido e aprovado pelos primeiros fóruns de delegados(as) e pelos conselheiros(as). Além de decidir o futuro dos investimentos, os atores envolvidos no OP também decidiam como seria o funcionamento interno do Programa. Garantir a autorregulamentação do processo foi a tentativa de buscar atingir ainda mais autonomia para o desenvolvimento do OP, procurando diminuir a interferência da estrutura estatal na definição dos seus rumos.

[...] A decisão de não transformar o funcionamento do OP em lei é fruto da crença que quanto mais autônomo ele for melhores serão os seus resultados. A nossa decisão foi garantir que o OP fosse autorregulamentado, havendo o mínimo de interferência do governo na definição do funcionamento interno das suas instâncias (João da Costa, então secretário do Orçamento Participativo, em entrevista publicada pelo Jornal do Comércio em abril de 2003).

Este autor teve a oportunidade de presenciar debates extremamente acalorados sobre a aprovação do primeiro regimento do OP e ainda sobre suas alterações iniciais, mas com o passar dos anos, alterações que eram realizadas na metodologia do OP, no seu formato, no processo de eleição das obras e delegados(as), não tiveram mais o mesmo debate qualificado. As discussões com os(as) delegados(as) e conselheiros(as), quando aconteciam, se dava de forma superficial e acelerada. Algumas decisões, aliás, passaram a ser tomadas quase que unilateralmente, sem a participação efetiva das representações da sociedade. A título de exemplo, quando ocorreram as mudanças metodológicas que excluiu as plenárias intermediárias, o debate nos fóruns foi quase que inexistente.

[...] Muita coisa deixou de ser discutida com os delegados. Após 2006, nem ao menos o funcionamento do programa e o cumprimento do seu regimento era mais tão presente como era no começo. As coisas começaram a ficar ruins no final do segundo governo de João Paulo. Eu não estou querendo dizer com isso que não houve muita coisa positiva. Por exemplo, o que está acontecendo hoje no Recife (Recife Participa) nem se compara com o OP do governo do PT. Mas acho que muita coisa acabou se repetindo. Muita coisa que era atacada passou a ser feita. Muito tempo fazendo a mesma coisa, né? Talvez isso tenha a ver (E 11, ex-delegado(a) do OP, em entrevista realizada pelo autor em 2016).

Se analisada a aplicação da autorregulamentação do processo, também é possível afirmar que ao longo dos anos o tratamento dado a essa questão foi sendo alterado, havendo uma aparente diminuição da intensidade dos momentos que privilegiavam o debate sobre a autorregulamentação do OP, mais um indício do processo de burocratização, apontado na hipótese dessa dissertação.

3.7 Transparência administrativa

A máquina administrativa não é, pela sua própria natureza, adepta à transparência, muito menos, entusiasta do diálogo com a população. A burocracia impregnada nas ações das administrações municipais é considerada um fator impeditivo do avanço da democracia direta. Os governos acabam sendo orientados por ações fragmentadas, difusas, altamente susceptíveis aos interesses de pequenos grupos (TEIXEIRA et al., 2003).

No que diz respeito à transparência administrativa, um princípio que também norteou o Programa, há um grande reconhecimento que passos importantes foram dados tanto por parte dos gestores, como por parte dos delegados(as) e conselheiros(as), havendo pouca discordância quanto aos ganhos reais que a experiência do OP de Recife trouxe deste ponto de vista. Fato foi que o OP abriu um canal importante de diálogo com a população recifense, estimulando o exercício da cidadania e promovendo ações que visavam abrir a máquina pública, apresentar e debater informações e dados que antes ficavam restritos ao corpo dirigente do governo, cumprindo efetivamente o papel de provocador de uma nova cultura política dentro e fora do governo. Prestações de contas, apresentação de balanços anuais de investimentos, números de participantes, números de delegados, obras e ações eleitas e tantas outras informações eram disponibilizadas frequentemente entre representantes da sociedade nos fóruns e no COP. Um conjunto de informações que antes não eram disponibilizadas passou a fazer parte do dia a dia do Programa, sendo possível perceber a incorporação de termos técnicos nos discursos dos delegados(as) e conselheiros(as), fato que antes não existia.

Se há uma coisa que não podem deixar de reconhecer é que o OP foi extremamente transparente. Tudo que podia ser feito e o que não podia ser feito era dito aos delegados. O que talvez tenhamos falhado foi em não ter deixado ainda mais claro a metodologia do OP. Muita gente participava do OP pensando que suas obras iam ser necessariamente atendidas e não era bem assim, tinha um monte de critérios técnicos que precisavam ser levados em consideração (E 10, ex-integrante da equipe do OP, em entrevista realizada pelo autor em 2016).

Entre os delegados(as) também havia esse entendimento. Os que haviam participado de experiências anteriores conseguiam identificar ainda mais os avanços do OP desenvolvido a partir de 2001, como é possível identificar no trecho abaixo:

Tudo melhorou nesse quesito após a chegada do PT no governo. Quando era Roberto Magalhães [o prefeito], a população não tinha direito a nada. Ninguém queria nem ouvir falar em participação. No governo de João Paulo a população começou a ter vez e voz. Era outra coisa. Quem sabe agora as coisas não voltam a ser como era antes (João Paulo é candidato a prefeito pelo PT nas eleições de 2016). (E 09, ex-delegado(a) do OP, em entrevista realizada pelo autor em 2016).

Obviamente, há também divergências com esse entendimento, existindo críticas de alguns dos entrevistados no que respeito à transparência administrativa. O depoimento a seguir ilustra o argumento:

[...] Quase todas as decisões que estavam relacionadas ao OP eram debatidas nos fóruns e no COP. Pouca coisa que não passava pelas instâncias. Por exemplo, quando as plenárias intermediárias foram retiradas do processo, vários delegados reclamaram, mas nada foi feito [...] As grandes discussões da cidade, que poderiam passar pelos espaços do OP muitas vezes não passavam. Havia transparência nas discussões restritas ao OP, mas sobre outras coisas, ficava muita coisa sem ser dita (E 07, ex-delegado(a) do OP, em entrevista realizada pelo autor em 2016).

3.8 À guisa de conclusão

Avaliar o impacto do OP como instrumento de inserção das comunidades e dos cidadãos no processo de gestão e planejamento urbano foi o objetivo central desse capítulo. Percorrendo os eixos norteadores do Programa, buscou-se identificar questões relevantes que propiciassem uma reflexão sobre o que foi essa experiência. Saindo da dicotomia que permeia as avaliações sobre o OP do Recife apresentou os avanços obtidos, mas buscou também romper com as avaliações aparentemente “cegas” dos que participaram da construção dessa iniciativa. O período de elaboração deste capítulo foi marcado por muitas análises, estimuladas pela certeza de que é necessário que o campo democrático e popular promova uma revisão do que conseguiu realizar nas últimas décadas.

As entrevistas possibilitaram que ex-integrantes dos governos petistas elaborassem uma avaliação com relevante conteúdo crítico, que podem ser, inclusive, um sinal de que já parece estar em curso um processo, necessário, de reflexão. As entrevistas e os depoimentos que deram substrato para a realização das análises permitiram responder à pergunta inicial e testar a hipótese do trabalho, segundo a qual, após um movimento que buscou incluir as mais diversas comunidades na discussão da cidade, com o passar dos anos o OP foi sofrendo um processo de burocratização, gerando distorções no seu funcionamento, de tal sorte que ações, antes criticadas e combatidas pelas forças políticas que a formularam, passaram a ser também reproduzidas.

Considerações Finais

O presente trabalho buscou analisar um Programa, que pela visibilidade alcançada, tornou-se o eixo central de três governos consecutivos liderados pelo PT no Recife. Como já apresentado, as inquietações iniciais que deram origem ao projeto de dissertação estavam assentadas em observações empíricas, muitas delas, estimuladas pela vivência prática deste autor, quando, por um período, contribuiu com a sua implementação. O que se propôs foi discutir o funcionamento do OP do Recife, verificando criticamente se tal experiência conseguiu contemplar as mais diversas comunidades e os cidadãos no processo de gestão e planejamento urbano.

Pode-se afirmar que ao longo dos 12 anos de governos petistas, experiência do OP foi significativa já que alterou o modo de incorporação da concepção política da ampliação dos espaços de participação popular no planejamento e gestão da cidade. A decisão de avaliar criticamente o funcionamento deste programa levou em consideração esse fato, diferente do que possa parecer. Faz-se necessário registrar que se há uma lacuna grande no que diz respeito ao OP de Recife, é a ausência sistemática de registro da experiência. Muita coisa foi feita, mas boa parte dessa história não foi contada. Dos diversos trabalhos produzidos sobre o OP do Recife, não é de conhecimento deste autor nenhum que tenha elaborado um balanço das ações desenvolvidas ao longo de todo período de sua implementação.

Os trabalhos acessados na etapa da pesquisa documental e bibliográfica podem ser divididos, grosso modo, em dois blocos: os que exaltam o OP - o transformando em algo perfeito, em referência a ser seguida para demais administrações municipais - e os que tecem críticas, dialogando com a ideia central de que o sucesso e as grandes quantidades de participantes e investimentos são mera obra de ficção, amparadas por intensas campanhas de marketing político.

A opção encontrada foi transitar entre esses dois polos. Foi realizado um resgate de informações, procurando organizá-las cronologicamente, demonstrando que, de fato, como já foi dito, foi uma experiência que deixou marcas positivas para a história da participação popular no Recife. Por outro lado, também foi objetivo da dissertação procurar identificar os possíveis entraves no desenvolvimento do Programa, preocupando-se, principalmente, com a qualidade e intensidade do processo democrático. Identificar e estudar as dificuldades encontradas ao longo da implementação desse Programa deve ser considerado como parte do processo de revisão crítica do que foi realizado, compreendendo essa etapa como condicionante para a viabilização do aprofundamento da democracia no Brasil. Durante muito

tempo se apostou que ações como o OP dariam conta de democratizar o acesso da população às políticas públicas, mas isso só não foi e não será suficiente.

Assim, após a pesquisa realizada, apresentam-se alguns pontos que não possuem necessariamente um caráter conclusivo, mas que podem servir como eixos norteadores para futuras reflexões acerca dessa experiência. Reiterando uma das ideias motivadoras da realização deste trabalho é possível afirmar que não houve, dentre os programas de participação popular na definição dos investimentos públicos, nenhum que tenha as mesmas características que o OP desenvolvido durante os governos liderados pelo PT. A experiência estudada conseguiu atingir um número de participantes nunca antes registrados em programas com objetivos similares.

Outros pontos positivos devem ser considerados. O volume de recursos destinados ao OP é um deles. Até então, não havia existido nenhum programa no Recife que viabilizasse um valor tão elevado de recursos para que população pudesse participar do processo decisório. A criação do COP, mesmo havendo dificuldades no seu funcionamento após os anos iniciais, também foi um ponto importante para a cidade, pois passou a existir uma instância única de gestão orçamentária e financeira, participativa, com poder de deliberação. Neste contexto, os investimentos públicos passaram a ser pautados de forma diversificada, promovendo uma nova visão das comunidades para políticas que até então eram secundarizadas, como esporte, lazer, cultura, etc. A pauta do plano de investimentos municipal foi alterada.

Ademais, há de se reconhecer que o OP acabou reoxigenando as organizações do movimento popular, que vinham vivendo um momento de grande letargia, impulsionado pelo “arrocho” nos espaços democráticos promovidos pelo governo do então prefeito Roberto Magalhães. Em outras palavras, o OP foi um marco para as administrações públicas recifenses, diferenciando-se de experiências anteriores, o que o coloca como um referencial para demais programas que impulsionem a participação popular na gestão das cidades.

Por outro lado, confirmando a hipótese que orientou a pesquisa, o OP de Recife acabou incluindo parcialmente as comunidades da cidade nas discussões e debates promovidos pelas instâncias já apresentadas e detalhadas. Ele não conseguiu romper as barreiras de ser um programa apenas para as áreas mais pobres da cidade. Isso não quer dizer que não tenha promovido uma desconcentração geográfica dos investimentos, mas isso ocorreu de forma tímida, havendo ainda uma grande vantagem das comunidades grandes e socialmente organizadas frente às demais. Ele garantiu que as comunidades que tinham força de mobilização e capacidade de articulação política conseguissem viabilizar obras e ações, mas isso, como aponta Bitoun (2002), acabou promovendo uma cultura política marcada pela

disputa, deixando de lado o princípio da solidariedade, que deve ser, segundo ele, orientador de programas como este.

Ao longo da pesquisa, foram encontrados indícios de que algumas práticas antes combatidas pelo campo progressista passaram a ser adotadas pelo governo petista no decorrer do processo. A partir das entrevistas realizadas foi possível constatar que os critérios de definição de obras e ações começaram a ser influenciados pela subjetividade, havendo relatos de que a execução das obras passou, algumas vezes, a ser ditada pela lógica político-partidária. Fica evidente também que com o passar dos anos os fóruns e o COP, antes espaços privilegiados de debate democrático de ideias, foram paulatinamente sendo desprestigiados. Passou a ser rara a presença de agentes de governo que tinham poder decisório, transformando tais reuniões em atividades muitas vezes improdutivas.

Faz-se necessário abordar a discussão em torno da questão da cooptação de lideranças para a base do governo a partir da estrutura do OP. O que pode ser considerado um indicativo é que no decorrer dos anos, a condução do Programa foi se burocratizando, deixando de lado os eixos que orientaram a sua criação, passando assim a utilizar mecanismos que caminham na contramão da consolidação da democracia direta e de uma nova cultura política, que enfrentasse a lógica clientelista que tem grande peso na política brasileira.

As questões apresentadas neste trabalho visaram contribuir para um processo de reflexão do que foi realizado nesse período na condução do OP de Recife. Realizar uma avaliação sobre o que ocorreu é fundamental para que erros de condução possam ser corrigidos em projetos futuros. Não cabe aos que querem construir uma nova alternativa reproduzir práticas que não contribuam com o aprofundamento da democracia.

Quando se fala de OP sempre há a afirmação que instrumentos como este contribuem com a desburocratização da administração pública, com o combate às práticas clientelistas e o avanço da democracia participativa, mas será mesmo que um instrumento que é gestado e impulsionado pelo aparelho do Estado é capaz de desburocratizá-lo? O que se pode afirmar é que o funcionamento do dia a dia das administrações públicas que convivem com a participação popular possui uma maior tendência em ampliar o diálogo com a sociedade, fortalecer espaços democráticos, se permitindo, a partir de uma lógica pedagógica, ser capaz de compreender a existência de uma multiplicidade de saberes, fator importante para a boa condução das administrações locais.

O OP de Recife, durante os três governos do PT, mostrou que é possível permitir que a democracia participativa ganhe terreno no grande quadro de democracia brasileira, mas também deu sinais de que um verdadeiro processo democrático, que incluía as pessoas, que

leve em consideração as especificidades dos cidadãos, que garanta a participação dos diferentes atores sociais na construção de uma cidade mais justa menos desigual, só será possível se os que se disponibilizam a coordenar esse processo estejam dispostos a perder parcelas significativas de poder. Às forças que compõem o campo democrático e popular, é hora de muita atenção para que alguns erros não sejam mais cometidos.

Referências

ARARIPE, André. **Sobre a concepção, gestão e autonomia do Orçamento Participativo da Cidade do Recife**. Recife: Prefeitura do Recife, 2001.

ARVITZER, Leonardo. O Orçamento Participativo e a teoria democrática: uma balanço crítico. In: ARVITZER, Leonardo e NAVARRO, Zander. **A inovação Democrática no Brasil**. São Paulo: Cortez Editora, 2003.

BISPO, Rogério de Souza. **O processo de orçamento participativo no Recife**. Recife. 1999. 1v. 116f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). -Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), Recife, 1999.

BITOUN, Jan. Gestão Pública Municipal e seus Instrumentos. Orçamento Participativo em Recife: **Gestão do Planejamento, Exercício de Cidadania**. Recife: Fase Pernambuco, 2002
CHAUÍ, Marilena. **Convite à Filosofia**. São Paulo: Editora Ática, 2011.

CÉZAR, Maria do Céu. **As organizações populares do Recife: trajetória e articulação política (19955-1964)**. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 1985.

CORRÊA, Lobato Corrêa. **O espaço urbano**. São Paulo: Ática, 2004.

COSTA, Heloisa Soares de Moura. **Gestão Urbana e Controle Social: a trajetória recente e alguns desdobramentos do Orçamento Participativo de Belo Horizonte**. UFMG, 2000.

DE LA MORA, Luis. Aferição da qualidade da participação dos novos atores sociais nos mecanismos de gestão democráticas das políticas públicas. In: LACERDA, Norma e LEAL, Suely. **Do local ao global, o papel dos novos atores nas políticas públicas**. Recife: Ed. Universitária da UFPE, 1998.

_____. **A universalização da Gestão Democrática: Orçamento Participativo x Prioridades de Política Urbana para as Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS: O caso do Recife**. Angra dos Reis: Conpedi/Anpur, 2003.

_____. Os movimentos sociais na formação do espaço urbano recifense. In: RESENDE et al. **Recife, que história é essa?** Recife: Fundação de Cultura da Cidade do Recife, 1987.

ETAPAS. **O Movimento de Bairro do Recife e seu Relacionamento com a Prefeitura entre 1955 e 1989**. Recife, 1989.

FEDOZZI, Luciano. **O eu e os outros. Participação e transformação da consciência moral e cidadania**. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2007.

GOHN, Maria da Glória. **Movimentos Sociais no Início do Século XXI: antigos e novos atores sociais**. Petrópolis/RJ, 2003.

LEAL, Suely. **Fetiche da participação popular: novas práticas de planejamento, gestão e governança democrática no Recife**. Recife: CEPE, 2003.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **Pesquisa Social: Teoria, método e criatividade**. 28ª Ed. Petrópolis: Editora Vozes, 2009.

MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. In ARANTES, O. ; MARICATO, E.; VAINER, C. **A cidade do pensamento único. Desmanchando consensos**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.

MARICATO, Ermínia. **O impasse da política urbana no Brasil**. 3ª Ed. Petrópolis: Editora Vozes, 2014.

NUNES. Sandra Marília. **Planejamento Urbano no Recife: futuro do pretérito**. Tese de Doutorado em Desenvolvimento Urbano. UFPE, 2015.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. **Programa de Governo – João Paulo Prefeito**. PT, 2000.

_____. **Programa de Governo – João da Costa Prefeito**. PT, 2008.

PREFEITURA DO RECIFE. **Prefeitura nos Bairros: premissas básicas**. Recife, 1986.

_____. **Mudando o Recife de mãos dadas com o povo**. Recife, 2008.

_____. Secretaria Extraordinária de Coordenação. Secretaria de Ação Social. **Discussão sobre canais de participação na PCR**. Histórico da proposta. Recife, 1986.

_____. **Orçamento Participativo do Recife: obras que ficam para sempre**. Recife, 2008.

_____. **Quatro anos de avanços**. Recife, 2012.

_____. **Balanco do Primeiro Ciclo do OP**. Recife, 2001.

_____. **Prefeitura do Recife amplia número de plenárias em 2010**. Disponível em <http://www.recife.pe.gov.br/noticias/imprimir.php?codigo=171522>. Acesso em 12 julho de 2016.

_____. **Novo modelo de gestão foi apresentado na EMPREL**. Disponível em http://www.recife.pe.gov.br/2009/12/23/novo_modelo_de_gestao_municipal_foi_apresentado_na_emploi_169941.php. Acesso em 27 de maio de 2016.

_____. **Novo OP busca ampliar participação popular**. Disponível em <http://www.recife.pe.gov.br/pr/secfinancas/emploi/publica/index.php?GrupoCodigo=15&UltAnt=27919&DatAnt=22/05/2007&GrupoCodigoMateria=15>. Acesso em 27 de maio de 2016.

_____. **Seminários discutem Orçamento Participativo**. Disponível em <http://www.recife.pe.gov.br/diariooficial-acervo/exibemateria.php?cedicacodi=30&aedicaano=2001&ccadercodi=1&csecaocodi=1&cmatercodi=2&QP=semin%20rios&TP=>. Acesso em 03 de março de 2016.

_____. **João da Costa Participa de Caravana do Orçamento Participativo**. Disponível em <http://www2.recife.pe.gov.br/noticias/26/11/2011/joao-da-costa-participa-de-caravana-do-orcamento-participativo>. Acesso em 18 de junho de 2016.

_____. **Secretário apresenta inovações do orçamento participativo.** Disponível em http://www.recife.pe.gov.br/2008/12/12/secretario_apresenta_inovacoes_do_orcamento_participativo_do_recife_165097.php. Acesso em 18 de março de 2016.

_____. **João da Costa anuncia 3º Plano de Obras do Orçamento Participativo.** Disponível em <http://www2.recife.pe.gov.br/noticias/26/04/2012/joao-da-costa-anuncia-3o-plano-de-obras-do-orcamento-participativo>. Acesso em 12 de julho de 2016

_____. **OP Criança.** Disponível em <https://www.recife.pe.gov.br/pr/seceducacao/op.php>

RECIFE. **Plano Plurianual 2002-2005.** Recife, 2001.

_____. **Plano Plurianual 2006-2009.** Recife, 2005.

_____. **Regimento Interno dos Fóruns e do COP.** Recife, 2001.

_____. **Lei nº Lei 17108/05, de 27 de julho de 2005.** Dispõe sobre a adequação da estrutura da Administração Direta e Indireta do Município do Recife às novas diretrizes administrativas e consolida atribuições.

_____. **Lei nº Lei 17568/2009, de 23 de setembro de 2009.** Dispõe sobre a alteração da estrutura organizacional da Administração Direta e cria cargos públicos.

_____. **Decreto nº 18.861, de 03 de julho de 2001.** Aprova as nomenclaturas dos cargos comissionados e funções gratificadas do Poder Executivo do Município do Recife.

ROLNIK, R. Planejamento Urbano nos anos 90; Novas Perspectivas para velhos temas. In RIBEIRO, L.C.Q.; SANTOS, O. A. (Orgs) **Globalização, fragmentação e reforma urbana: O futuro das cidades brasileiras na crise.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994.

SANTOS, Boaventura de Souza; ARVITZER, Leonardo. Introdução: para ampliar o cânone democrático. In: SOUZA, Boaventura de Souza (org). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

SILVA, Evanildo Barbosa. **Das tensões às intensões: gestão de planejamento urbano, orçamento participativo e participação popular no Recife (1997-2002).** Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Urbano). UFPE, 2003.

SILVA, Evanildo Barbosa da. **Olhar crítico sobre a participação e cidadania: a construção de uma governança democrática e participativa a partir do local.** São Paulo: Expressão Popular, 2007.

SILVA, Tarcísio da. Da participação que temos à que queremos: o processo do Orçamento Participativo na cidade do Recife. In: ARVITZER, Leonardo e NAVARRO, Zander. **A inovação Democrática no Brasil.** São Paulo: Cortez Editora, 2003.

SOARES, J. A. Descentralização/Participação: A Prefeitura nos Bairros. In: SOARES, J.A. e SOLER, S. **Poder Local e Participação Popular.** Recife: Rio Fundo, 1992.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a Cidade: Uma Introdução Crítica ao Planejamento e à Gestão Urbanos.** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

SÁ, Alcindo José. **Os movimentos sociais urbanos e suas manifestações concretas no Brasil e no Recife: síntese retrospectiva.** Recife: Revista de Geografia, v. 26: DCG/NAPA, 2009.

TEIXEIRA, Elenaldo. **O local e o global: limites e desafios da participação cidadã.** Recife: Equip, 2001.

WAMPLER, Brian. Orçamento Participativo: uma explicação para as amplas variações nos resultados. In: ARVITZER, Leonardo e NAVARRO, Zander. **A inovação Democrática no Brasil.** São Paulo: Cortez Editora, 2003.