

FACULDADE LATINO-AMERICANA DE CIÊNCIAS SOCIAIS
FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO

PRISCILA DA SILVA RAMOS

ORÇAMENTO PARTICIPATIVO E TRAJETÓRIA POLÍTICA DE ATORES SOCIAIS
DO RECIFE

SALVADOR

2021

Priscila da Silva Ramos

ORÇAMENTO PARTICIPATIVO E TRAJETÓRIA POLÍTICA DE ATORES SOCIAIS
DO RECIFE

Dissertação apresentada ao curso de Maestría Estado, Gobierno y Políticas Públicas da Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais e Fundação Perseu Abramo, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Magíster en Estado, Gobierno y Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Me. Diego Matheus Menezes

Salvador

2021

Ficha Catalográfica

RAMOS, Priscila da Silva

Orçamento Participativo e Trajetória Política de Atores Sociais do Recife / Priscila da Silva Ramos. Salvador: FLACSO/FPA 2021.

103 f.:

Dissertação (Magíster en Estado, Gobierno y Políticas Públicas), Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais, Fundação Perseu Abramo, Maestría Estado, Gobierno y Políticas Públicas, 2021.

Orientador: Me. Diego Matheus Menezes

PRISCILA DA SILVA RAMOS

ORÇAMENTO PARTICIPATIVO E TRAJETÓRIA POLÍTICA DE ATORES SOCIAIS
DO RECIFE

Dissertação apresentada ao curso de Maestría Estado, Gobierno y Políticas Públicas, Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais, Fundação Perseu Abramo, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Magíster en Estado, Gobierno y Políticas Públicas.

Aprovada em 10.12.2021.

Prof. Me. Diego Matheus Oliveira de Menezes (Orientador)
FLACSO Brasil/FPA

Prof. Dr. Clóvis Roberto Zimmermann
Universidade Federal da Bahia (UFBA)

Prof. Dr. Danilo Uzeda da Cruz
Universidade Federal da Bahia (UFBA)

Prof. Ma. Gelma Gabriela de Matos Messias (suplente)
Universidade Federal da Bahia (UFBA)

AGRADECIMENTOS

A Deus, pelo seu amor infinito e por me encorajar nos momentos difíceis a seguir em frente, com fé e esperança.

Aos meus pais, Lenildo e Solange e a minha irmã, Giselle por todo apoio concedido em todas as fases da minha vida. Foi por eles que não desisti e é por eles que eu continuarei seguindo em frente.

Ao meu companheiro, Audeniz que muitas vezes abdicou do seu tempo para que eu tivesse o tempo necessário para terminar esse curso, e ao meu filho, Alisson por ter me trazido alegria e força de lutar por dias melhores.

Aos amigos/as que me incentivaram, Sheila, Leonardo, Vânia, Luciana, Varlindo, Neto e Priscila que sempre acreditaram em mim mesmo quando em alguns momentos eu me sentia desacreditada.

A toda equipe do Orçamento Participativo do Recife, a qual eu sou imensamente grata, especialmente João da Costa, Niedja (in memoriam), Ana Paula, Rosana, Augusto, Maurílio, Carminha, Fátima e Shella que me deram oportunidades inimagináveis nesse processo visando o meu crescimento pessoal e profissional.

Aos queridos/as companheiros/as: Edjonhson, Herculano, Socorro, Natane, Elizabeth, Rozana, Felipe, Josilene, Eliezer e Josefa por disponibilizarem de seu tempo e compartilharem de seus conhecimentos objetivando contribuir da melhor forma com essa pesquisa.

Ao meu anjinho da guarda de trajetória acadêmica, a minha competentíssima, Isabele Costa, apoio incondicional em todos os momentos sobretudo nos mais difíceis.

Ao meu querido mestre e orientador Diego Matheus, o qual aprendi a ter enorme admiração. Tenho certeza que eu não estaria em melhores mãos. Muito obrigada!

RESUMO

O presente trabalho tem por finalidade contribuir com as discussões existentes a respeito do programa Orçamento Participativo implementado pela gestão pública da cidade do Recife, no período de 2001 a 2012, no sentido de aprofundar reflexões sobre a influência desse processo nas relações políticas entre atores sociais, governo e Estado. É importante destacar que muitas pesquisas foram realizadas no início das experiências de Orçamento Participativo nas diversas cidades do Brasil, mas poucas têm revelado sobre avaliações, efeitos e resultados após 31 anos de sua implementação. A experiência de participação institucional no Recife tem sido uma importante referência nas demais cidades brasileiras e em algumas cidades do mundo, mas com limitações e desafios a serem estudados. A pesquisa utilizará o método qualitativo, análise documental e entrevista semiestruturada com lideranças políticas e atores-chaves que participaram desse processo local.

Palavras-chave: Orçamento Participativo, Recife, Gestão Pública, Atores Sociais.

ABSTRACT

The present work aims to contribute to the existing discussions about the participatory budget program implemented by the public administration of the city of Recife, from 2001 to 2012, in order to deepen reflections on the influence of this process on political relations between social actors, government and state. It is importante to highlight that many researches were carried out at the beginning of the participatory budgeting experiences in several cities in Brazil, but few have revealed about evaluations, effects and results after 31 years of its implementation. The experience of institutional participation in Recife has been an importante reference in other brazilian cities and in some cities around the world, but with limitations and challenges to be studied. The research will use the qualitative method, document analysis and semi-structured interviews with political leaders and key actors who participated in this local process.

Keywords: Participatory budget, Recife, Public, Management, Social Actors.

LISTA DE QUADROS

Quadro 01 – Regiões Político-Administrativas e Microrregiões do Recife	37
Quadro 02 - Ciclo do Orçamento Participativo do Recife (2001-2007)	38
Quadro 03 - Ciclo do Orçamento Participativo do Recife (2007-2012)	39
Quadro 04 - Ciclo do OP Criança.....	55
Quadro 05 - Participação Anual da População do Recife	60
Quadro 06 - Investimento do Orçamento Participativo (2001-2012)	64
Quadro 07 - Perfil dos/as Entrevistados/as	66
Quadro 08 -Trajetória dos Atores nos Programas de Participação do Recife.	70
Quadro 09 - Papéis desempenhados pelos atores no processo do OP.....	75

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CODECIR – Coordenadoria de Defesa Civil do Recife

COP – Conselho do Orçamento Participativo

EMPREL – Empresa Municipal de Informática

FSM – Fórum Social Mundial

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

LGBTQIA+ – Lésbicas, Gays, Bissexuais, Transexuais, Travestis, Transgêneros, Queer, Intersexuais, Assexuais, entre outros.

LOA – Lei Orçamentária Anual

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

MNU – Movimento Negro Unificado

MR – Microrregião

NPC – Núcleos de Planejamento Comunitários

OIDP – Observatório Internacional de Democracia Participativa

OP – Orçamento Participativo

PC do B – Partido Comunista do Brasil

PDS – Partido Democrático Social

PDT – Partido Democrático Trabalhista

PFL – Partido da Frente Liberal

PHS – Partido Humanista da Solidariedade

PI – Plano de Investimento

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PNPS – Política Nacional de Participação Social

PPA – Plano Plurianual

PPB – Programa Prefeitura nos Bairros

PREZEIS – Planos de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social

PSB – Partido Socialista Brasileiro

PT – Partido dos Trabalhadores

RPA – Região Político-Administrativa

SNPS – Sistema Nacional de Política Social

SOPGC – Secretaria de Orçamento Participativo e Gestão Cidadã

URB – Autarquia de Urbanização do Recife

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	12
2. FUNDAMENTOS TEÓRICOS SOBRE DEMOCRACIA	16
2.1 Democracia Representativa e Democracia Participativa	18
2.2 Histórico da Participação Social no Brasil	21
2.3 Atores Sociais e Engajamento Institucional	24
2.4 Histórico das Experiências de Participação Popular no Recife	28
2.5 Conceitos sobre Orçamento Participativo	33
3. DESENHO INSTITUCIONAL DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO	36
3.1 Ciclos do OP	38
3.2 Reuniões de Metodologia	40
3.3 Plenárias Regionais	41
3.4 Plenárias Intermediárias	43
3.5 Plenárias Temáticas	45
3.6 Urnas eletrônicas e Internet	47
3.7 Instalações dos Fóruns regionais e temáticos.....	48
3.8 Instalação do Conselho do Orçamento Participativo (COP)	49
3.9 Tramitação do Orçamento na Câmara de Vereadores	51
3.10 Comissões de Acompanhamento de Obras e Caravanas	52
4. OP CRIANÇA	55
5. ANÁLISE DE RESULTADOS	60
5.1 Participação da População	60
5.2 Prioridades e Investimentos	62
5.3 Percepções e Trajetórias de Atores Sociais do Recife	64
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS	86
REFERÊNCIAS	89
ANEXOS	95

1. INTRODUÇÃO

A presente pesquisa visa aprofundar o conhecimento sobre a temática democracia, a partir das experiências de participação institucional que foram desenvolvidas a nível local, sobretudo do programa Orçamento Participativo implantado por doze anos na capital do Recife.

A crise da democracia liberal tem sido uma pauta global e tem características específicas no Brasil. Somos um país de democracia recente, de baixa intensidade, com um sistema político que não representa a diversidade nem os interesses do povo.

No Brasil, as desigualdades sociais sempre foram marcas da sociedade democrática por promover um acesso diferenciado aos bens públicos. É nessa perspectiva que surge a necessidade de experiências que busquem uma nova relação entre Estado e sociedade que gerem novas formas de inclusão e cidadania.

A Democracia Participativa foi experimentada nesse sentido. Segundo Silva (2003) esse processo se dá pela participação direta da população na tomada de decisões das políticas estatais. Dentre essas experiências, destaca-se o Orçamento Participativo.

A primeira experiência de Orçamento Participativo nasceu na gestão pública de cidade de Porto Alegre, em 1989, e tornou-se uma referência exitosa de redistribuição de recursos da cidade a favor dos grupos sociais mais vulneráveis, sendo experimentada posteriormente por diversas cidades do Brasil e do mundo.

No entanto, Orçamento participativo não se propõe a ser só um programa de governo, nem apenas um complemento de participação direta da população na Democracia Representativa, mas um instrumento de democratização de recursos públicos, de controle social, de mobilização popular e de uma nova cultura política de participação.

Por outro lado, o Orçamento Participativo pode também ser facilmente usado pelo poder público, seja enquanto palanque eleitoral, seja como instrumento de marketing, ou seja, como mero discurso para legitimação de poder, principalmente quando essa participação não se dá de forma consciente ou quando não se ativam outros espaços de participação na esfera pública.

De acordo com Teixeira (2002) as experiências de Orçamento Participativo no Brasil têm demonstrado eficácia não só em termos de inversão de prioridades na aplicação dos recursos, mas na construção de uma cultura que responsabiliza o cidadão pelo controle dos atos e das políticas do Estado.

O Recife, assim como outras cidades brasileiras, enfrenta no seu cotidiano graves problemas estruturais atrelados ao crescimento desordenado e a desigualdade social. Desde a década de 60, os prefeitos do Recife têm realizado diferentes programas participativos, muitos formados a partir das associações de bairros com forte tradição clientelista.

A administração pública ou a “máquina pública” não é transparente e nem receptiva as demandas da população, muito menos viabilizam decisões coletivas porque tradicionalmente os governos se orientam por ações pontuais e fragmentadas de interesses privados e corporativos, não permitindo a população, transparência administrativa e controle social (TEIXEIRA et al., 2003).

Quanto maior o conhecimento da cidade na sua perspectiva econômica, política, social e cultural, menor o risco de decisões injustas na aplicação de ações e recursos públicos. As pessoas pagam impostos em contrapartida de benefícios, então nada mais justo que estas acompanhem, cobrem e fiscalizem a sua aplicação. É fundamental verificar também como a população e a gestão pública enfrentam os problemas da cidade.

A maior parte da população, embora incluída no processo eleitoral por meio do voto, continua excluída das deliberações das políticas públicas. É nessa direção que o Orçamento Participativo se torna fundamental enquanto instrumento voltado ao interesse público, que produz informações e permite participação, transparência e controle social contribuindo para uma ação mais planejada e adequada a realidade da cidade.

Até os anos 2000, foi extraordinariamente crescente o número das experiências de Orçamento Participativo pelo Brasil, estimulado pelo processo de participação direta da população, permitindo uma maior aplicabilidade de recursos nas áreas mais pobres, com maior transparência administrativa e maior controle social.

No entanto, ao final de 2012 já era bastante forte o declínio e/ou desaparecimento das experiências de Orçamento Participativo nas gestões públicas de

várias cidades do Brasil e, conseqüentemente, da participação da sociedade de forma mais direta e democrática. (BEZERRA, 2016)

Embora o Orçamento Participativo tenha durado mais tempo em algumas cidades, como foi o caso de Porto Alegre, Belo Horizonte e Recife, é intrigante não ver os atores sociais que participaram efetivamente do processo, reivindicarem seus direitos de continuar participando, influenciando e/ou garantindo recursos para investimentos em sua cidade.

Nesse sentido, buscamos estruturar os capítulos, no que segue: na primeira parte serão apresentados os fundamentos teóricos sobre democracia, participação e atores sociais a partir de um breve contexto histórico do Brasil e da cidade do Recife

Na segunda parte será apresentado o desenho institucional do Orçamento Participativo do Recife e o seu funcionamento junto aos atores sociais, a partir das plenárias, fóruns, conselho, comissões de obras, caravanas entre outros, assim como as alterações e inovações ocorridas no programa.

Na terceira parte apresentaremos o desenho institucional do OP Criança do Recife e o seu funcionamento junto à comunidade escolar. E por último, apresentaremos uma análise dos resultados obtidos a partir de entrevistas semiestruturadas realizadas com os atores sociais que participaram diretamente desse programa.

É pela tarefa desafiadora de refletir sobre os instrumentos de participação e seus efeitos no regime democrático que pretendemos **analisar o Orçamento Participativo e a Trajetória Política dos Atores Sociais do Recife**, sob o olhar e a experiência dos participantes do programa e de dirigentes do poder público.

Pretendemos também traçar o perfil dos participantes, realizar uma análise comparativa de engajamento desses atores nos programas anteriores e posteriores ao Orçamento Participativo, elaborar indicadores de análise a partir dos dados coletados nas entrevistas e estabelecer categorias que organizem o conhecimento amplo a partir da análise das experiências individuais.

Para realização da pesquisa adotamos uma abordagem metodológica qualitativa. A experiência pessoal da pesquisadora durante 08 anos na gestão pública do Recife, diretamente envolvida com o programa, será extremamente relevante para análise.

Utilizaremos como técnica de pesquisa, a análise documental de relatórios oficiais publicados pela Prefeitura da Cidade do Recife a respeito do Orçamento Participativo e as entrevistas semiestruturadas com roteiro validado pela Comissão de Ética da universidade.

Para análise de todo esse material, foi realizada uma pesquisa bibliográfica no sentido de trabalhar os conceitos sociológicos que nos auxiliem a entender esta realidade, e posteriormente disponibilizá-los enquanto material acadêmico para trabalhos futuros.

2. FUNDAMENTOS TEÓRICOS SOBRE DEMOCRACIA

A concepção de democracia como forma de organização da vida política é uma prática existente em muitos países, no entanto a compreensão do papel que cabe ao processo democrático, sobretudo no que se refere às incongruências e contradições entre Estado e sociedade, ainda são exaustivamente discutidas.

De acordo com Azambuja (2008, p.216) “a palavra e o conceito de democracia vieram da Grécia e especialmente de Atenas. Significa literalmente ‘poder do povo’ expressão compreendida como poder exercido pelo povo”. Na Grécia, os cidadãos reuniam-se em assembleias para discutir assuntos relevantes da cidade.

Alguns aspectos contribuíram para que a Grécia desenvolvesse essa democracia direta como, a pequena extensão dos territórios, o número pequeno de cidadãos, poucos assuntos de caráter geral, além da disponibilidade de participação dos cidadãos sustentados pelo trabalho escravo. Uma condição inexistente no mundo moderno. (AZAMBUJA, 2008).

Nesse período, a teoria democrática clássica, também chamada de democracia direta, defendida por John Stuart Mill e Jean Jacques Rousseau, destaca a importância da participação enquanto elemento central e essencial para o estabelecimento e a manutenção do Estado democrático. (PATEMAN, 1992)

Com o advento da explosão demográfica, a sociedade ficou cada vez mais impossibilitada de discutir as questões políticas, econômicas, sociais em seus territórios em forma de assembleia, surgindo assim no final do século XIX a democracia representativa. Azambuja (2008, p. 223) “isto é, o povo não decide mais diretamente sobre as coisas públicas do governo, mas sim por meio de representantes eleitos por ele”.

Mas, é no final do século XIX, a partir do liberalismo, da complexidade das sociedades industrializadas e das novas formas de organização política que a teoria democrática moderna ou a ideia de democracia representativa terá um papel hegemônico no contexto mundial.

De acordo com Boaventura (2002) o século XX foi um período de intensa disputa em torno da questão democrática por envolver dois debates principais:

de um lado, em favor da desejabilidade da democracia como forma de governo e de outro, no sentido de restringir as formas de participação em favor de um consenso em torno de um procedimento eleitoral.

Nesse período, a teoria democrática moderna reduziu o papel do cidadão ao simples ato de votar no processo eleitoral, como defendeu Schumpeter (1961) ao afirmar a ideia de que as pessoas não são ativas, participantes, interessadas e informadas, ou seja, incapazes de se preocuparem com o interesse coletivo, votando sempre de forma irracional.

Para Schumpeter (1961, p.313) “o cidadão típico, por conseguinte, desce para um nível inferior de rendimento mental logo que entra no campo político”. O autor argumenta na sequência que nesse momento o cidadão assume um pensamento de caráter puramente associativo e afetivo, voltando assim ao seu estágio primitivo.

Em primeiro lugar, mesmo que não houvesse grupos políticos tentando influenciá-lo, o cidadão típico tenderia na esfera política a ceder a preconceitos ou impulsos irracionais ou extraracionais. A fraqueza do processo racional que ele aplica à política e a ausência real de controle lógico sobre os resultados seriam bastantes para explicar esse fato. Ademais, simplesmente porque não está interessado, ele relaxa também seus padrões morais habituais e ocasionalmente, cederá a influência de impulsos obscuros, que as condições de sua vida privada ajudam a reprimir. Mas, no que tange à sabedoria e racionalidade de suas inferências e conclusões, seria igualmente mal se ele explodisse e em manifestações de generosa indignação. Nesta última hipótese, tornar-se-á ainda mais difícil para ele ver as coisas nas suas proporções corretas ou mesmo ver mais de um único aspecto da questão de cada vez. Daí se deduz que, se emergir de sua incerteza habitual e revelar a vontade definida postulada pela doutrina clássica da democracia, ele se tornará ainda mais obtuso e irresponsável do que habitualmente. Em certas circunstâncias, isto poderá ser fatal para a nação. (SCHUMPETER, 1961, p.313-314).

Observemos que nesse contexto a participação não tem nenhum papel central ou especial. O único meio de participação aberto ao cidadão é a partir de um arranjo institucional por meio do voto que restringe o compromisso de cumprir com quaisquer outros ideais, como define Schumpeter (1961, p. 291) “ a democracia é um método político, isto é, um certo tipo de arranjo institucional para chegar a uma decisão política (legislativa ou administrativa).

Ainda na teoria democrática moderna, destaquemos também a importância da influente visão de Bobbio (2000) em apresentar de forma criteriosa a “concepção processual” da democracia, onde se estabelecem um conjunto de regras de procedimentos para a formação de decisões coletivas.

Nesse sentido, a democracia está caracterizada em Bobbio (2000, p. 30) “por um conjunto de regras (primárias ou fundamentais) que estabelecem quem está autorizado a tomar as decisões coletivas e com quais procedimentos”. Essa tomada de decisão precisa ser legitimada pelo sufrágio, estruturado conforme as regras do jogo, de forma a assegurar os direitos e as garantias fundamentais do cidadão.

Sequencialmente, a teoria democrática contemporânea conquistou um apoio quase que universal entre os teóricos atuais, no entanto tem se desenvolvido sobre a mesma perspectiva dos modernos onde o que importa é a participação da elite minoritária e não a participação do homem comum, justificado quase sempre pela ênfase colocada aos perigos da participação política frente ao estabelecimento do Estado de direito. (PATEMAN, 1992).

2.1 Democracia Representativa e Democracia Participativa

Diversos debates têm sido travados ao longo do tempo por diferentes grupos sociais, sobre o conceito democracia e suas variadas formas de participação política, em busca de novas formas de descentralização e de tomada de decisão que visem fortalecer e consolidar o sistema democrático.

Na segunda metade do século XX, a expansão da democracia representativa liberal coincide com a crise desta nos países centrais, devido ao aumento da abstenção eleitoral e ao fato dos cidadãos não se considerarem representados por aqueles que elegeram. É o que Santos e Avritzer (2002) denominam em seus estudos de patologias da participação e de representatividade.

A ideia de que a democracia representativa passaria por uma crise está diretamente ligada ao distanciamento cada vez maior entre representantes e eleitores. Embora a existência dessa crise divida opiniões, já existem muitas discussões acerca de como reconfigurar e alargar o campo da participação política. (ZORZAL, 2014).

Algumas teorias democráticas limitaram o conceito de participação ao processo eleitoral, não permitindo outra discussão que não fosse o da representação política. Outras teorias avançaram destacando a importância da participação para o aprofundamento e o aperfeiçoamento da mesma, no sentido de respaldar uma maior harmonia com a vontade dos cidadãos. (ZORZAL, 2014).

De acordo com Luchmann (2007) dois conceitos marcam diferenças significativas acerca da melhor forma de governo, o da democracia representativa, ancorado na ideia de representação pelo sufrágio universal e o da democracia participativa, ancorado na ideia de definição e autorização das decisões políticas.

Na visão de Bobbio (2002) as formas de democracia, seja participativa ou seja representativa, são ambas necessárias e podem ser integradas reciprocamente, mas não consideradas em si mesmas suficientes. O que se torna mais importante nessa discussão de fato, é a busca pela ampliação do processo de participação.

De qualquer modo, se a representação por mandato não é propriamente a democracia direta, é uma estrada intermediária entre a democracia representativa e a democracia direta. O que me permite repetir que entre a democracia representativa pura e a democracia direta pura não existe, como creem os defensores da democracia direta, um salto qualitativo, como se entre uma e outra existisse um divisor de águas e como se a paisagem mudasse completamente tão logo passássemos de uma margem à outra. Não: os significados históricos de democracia representativa e de democracia direta são tantos e de tal ordem que não se pode pôr os problemas em termos de ou-ou, de escolha forçada entre duas alternativas excludentes, como se existisse apenas uma única democracia representativa possível e apenas uma única democracia direta possível. (BOBBIO, 2000 p. 64).

Ainda sobre essa possibilidade, Santos e Avritzer (2002) apontam duas formas de combinações possíveis: a coexistência entre a democracia representativa, articulada a nível nacional; e a democracia participativa, articulada segunda a nível local; e a complementariedade que implica numa articulação mais profunda entre as duas, no que segue:

Coexistência implica uma convivência em níveis diversos, das diferentes formas de procedimentalismo, organização administrativa e variação de desenho institucional. A democracia representativa em nível nacional (domínio exclusivo em nível de constituição de governos; a aceitação da forma vertical burocrática como forma exclusiva da administração pública) coexiste com a democracia participativa em nível local, acentuando determinadas características participativas já existentes

em algumas democracias dos países centrais. [...] Complementariedade pressupõe o reconhecimento pelo governo de que o procedimentalismo participativo, as formas públicas de monitoramento dos governos e os processos de deliberação pública podem substituir parte do processo de representação e deliberação tais como concebidos no modelo hegemônico de democracia. (SANTOS; AVRITZER, 2002, p. 75-76).

O estímulo das experiências participativas no país vem desenvolvendo a incorporação de iniciativas democráticas que ampliam os atores e os espaços políticos, como discorre Luchmann (2007, p. 142), “os participacionistas incorporam ou combinam pressupostos da democracia direta no interior da democracia representativa, dando ênfase à inclusão dos setores excluídos do debate político e à dimensão pedagógica da política”.

De acordo com Young (2006) em uma democracia forte e plenamente democrática deve-se conter em sua composição institutos de democracia direta, com fóruns patrocinados pelo Estado e fomentados pela sociedade civil que possam refletir, debater e influenciar sobre as decisões governamentais.

Na democracia participativa, os indivíduos e as instituições não podem ser vistas separadamente. Ademais, a participação plena só pode ser reconhecida quando os indivíduos, inseridos num contexto decisório, de negociação ou deliberação, tem poder igual de influenciar e ou determinar o resultado das decisões políticas. (PATEMAN, 1992)

De fato, as experiências participativas inauguram novos mecanismos institucionais, diversidade de espaços e relações de representação que incorporam cidadãos ou associações em processos deliberativos de decisões, promovendo sobretudo aprendizado e desenvolvimento da consciência social dos participantes. (LUCHMANN, 2012).

Um exemplo dessas experiências perpassa pelo Brasil, sendo referência para o mundo ao final do século XX, devido a sua ampla quantidade de experiências democráticas que objetivavam contribuir com o fortalecimento e consolidação da democracia. Dentre essas experiências, destaca-se o Orçamento Participativo que será analisado posteriormente.

2.2 Histórico da Participação Social no Brasil

O Brasil é um país que tem um longo caminho a trilhar no que se refere a democracia, e ainda maior no que se refere a participação. Após uma fase de democracia em construção a partir de 1889, com a proclamação da república interrompida pelo regime militar em 1964 e posteriormente com a retomada pela redemocratização em 1985, o Brasil consegue adotar um regime de democracia representativa que dura até os dias atuais.

De acordo com Santos (2002) a sociedade brasileira caracteriza-se pela predominância do Estado sobre a sociedade civil, sendo esta marcada por desigualdades sociais extremas, o que resultou em obstáculos enormes à construção da cidadania, ao exercício dos direitos e da participação popular.

O Brasil é uma sociedade com uma longa tradição de política autoritária. A predominância de um modelo de dominação oligárquico, patrimonialista e burocrático resultou em uma formação de Estado, um sistema político e uma cultura enraizada pelos seguintes aspectos: a marginalização, política e social das classes populares, ou a sua integração através do populismo e do clientelismo; a restrição da esfera pública e sua privatização pelas elites patrimonialistas; a “artificialidade” do jogo democrático e da ideologia liberal, originando uma imensa discrepância entre o país “legal” e o “país real”. (SANTOS, 2002 p. 458).

Benevides (1996) também corrobora com essa ideia quando aponta que a persistente cultura oligárquica no Brasil, sobretudo durante o regime militar, vivenciou um período de redução de direitos e de minimização da atividade política, ou seja, mesmo sendo a cidadania uma ideia em expansão, a ação política continuou desvalorizada e o cidadão continuou sendo visto como mero demandante de benefícios individuais e/ou corporativos.

Segundo Avritzer (2002) o período em que o Brasil se torna um dos países mais desiguais do mundo é no momento em que as elites brasileiras implementam um projeto de modernização do país que o transformou de um aspecto rural para a décima economia industrial do mundo.

Nesse período que remonta a ditadura militar (1964-1985) pode-se compreender o abismo econômico e social que relata Avritzer (2002, p. 570) “em 1984, o último ano de autoritarismo no Brasil, mais de 35% da população eram pobres ou muito pobres. No caso do Nordeste mais de 50% da população eram pobres ou muito pobres”.

De acordo com Fagnani e Fonseca (2013) durante a ruptura da ordem democrática pela ditadura militar, o Brasil seguiu crescendo a partir da concentração de renda garantindo infraestrutura (aeroportos, escolas, hospitais, teatro, cinema, entre outros) para uma pequena parcela privilegiada do país, enquanto quase metade da população encontrava-se na condição de pobreza e ¼ no analfabetismo.

Este cenário levou a uma baixa adequação da infraestrutura dos serviços públicos na maior parte das cidades brasileiras. O baixo nível de organização da população e a fortíssima tradição clientelista não permitiam a redistribuição dos bens públicos. Em nível urbano, novas associações comunitárias surgiram discutindo a relação do Estado com a sociedade e introduzindo elementos de renovação cultural, como organização democrática em nível local. (AVRITZER, 2002)

Além do que a crise do Estado desenvolvimentista¹, no final da década de 70, impôs uma agenda política que tinha como centro a democratização e a cidadania, conduzindo mais tarde a um conjunto de instrumentos de cunho participativo que se institucionalizou na Constituição de 1988. Essa constituição foi também responsável por encorajar a participação popular nos governos municipais. (SANTOS, 2002)

A partir da Constituição Federal de 1988, uma nova legislação participativa foi implementada, viabilizando a abertura e posteriormente a institucionalização de diversos canais de participação. A criação desses espaços tinha como perspectiva impulsionar a democratização das relações sociais e dos processos políticos, além de proporcionar uma maior efetividade na gestão das políticas públicas.

Consequentemente, os anos de 1990 vem acompanhado de uma explosão de participação social no Brasil nas áreas de saúde e assistência social, planos diretores municipais e orçamentos participativos. A partir de 2000 temos o despontamento das conferências nacionais com forte impacto na relação entre Estado e sociedade civil. (AVRITZER, 2013)

¹ A crise do Estado desenvolvimentista refere-se ao período de recessão mundial dos anos 70 que afetou o Brasil em um enorme déficit na balança comercial, declínio dos investimentos, elevação do preço do petróleo e desequilíbrio da inflação, causando uma enorme desigualdade social, um forte endividamento externo e consequentemente o avanço do capital multinacional no Brasil. (OLIVEIRA, 2015).

De fato, o Brasil se sobressai nas diversas modalidades de participação como demonstram os dados: em 1999 com a existência de 23.987 conselhos municipais, em 2004 com duzentos orçamentos participativos em diversos municípios, no período de 2003 a 2006 com a realização de 35 conferências, e em 2006 com a contabilização de 64 conselhos nacionais em funcionamento. (LUCHMANN, 2012).

Neste contexto de inovação das experiências democráticas e participativas, destaquemos a importância do Orçamento Participativo que visa a participação popular na preparação do orçamento municipal, na redistribuição de recursos e nas definições de prioridades de investimentos. Cidades como São Paulo, Belo Horizonte, Belém do Pará e Recife adotaram o Orçamento Participativo a partir da experiência exitosa de Porto Alegre. (SANTOS, 2002).

A experiência de Orçamento Participativo, nascida na cidade de Porto Alegre em 1989, foi aclamada por ter possibilitado uma gestão eficaz e extremamente democrática dos recursos urbanos, sendo eleita, em vários momentos, como a cidade brasileira com melhor qualidade de vida, diante dos indicadores sociais do país. (SANTOS, 2002).

Sánchez (2002) afirma que o Orçamento Participativo foi a primeira experiência contemporânea em que uma administração local, cria um mecanismo de gestão democrática e participativa das políticas públicas², para decidir melhor alocação dos recursos. Além disso, O Orçamento Participativo é uma resposta a hegemonia conservadora do neoliberalismo que mostra uma crescente incapacidade de lidar com as diferenças e as desigualdades.

No Brasil, esse conceito de Orçamento Participativo incorporou algumas das premissas centrais das teorias participativas e deliberativas da democracia apontando-se como uma alternativa a elaboração do orçamento público, no que segue:

De acordo com “as regras do jogo” da democracia brasileira, tradicionalmente o poder Executivo possui a prerrogativa de iniciar e coordenar todo o processo de definição acerca dos tributos, das finanças e do orçamento público. O poder Legislativo apresenta, entre outras atribuições, a prerrogativa de apreciar, apresentar emendas e aprovar a peça orçamentária do município, fiscalizando a sua execução pelo poder Executivo. A participação da população em todo esse processo limita-

² Políticas Públicas: Compreendem o conjunto das decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores, mais que uma decisão, ela envolve diversas ações estrategicamente selecionadas para implementação das decisões já tomadas. (RUAS, 2009).

se, via de regra, à escolha dos representantes dos poderes Executivo e Legislativo através do sufrágio universal. O Orçamento Participativo apresenta-se, portanto, como alternativa a essa dinâmica de elaboração do orçamento público, na medida em que incorpora por meio da criação de mecanismos e espaços de participação direta e representativa, um amplo contingente da população. (LUCHMANN, 2014, p. 171)

É importante salientar que além da Constituição de 1988, outras leis mais recentes também asseguraram a participação na gestão pública estadual e municipal, visando o controle social e a proposição de políticas públicas, como a Lei 101, chamada de “lei de responsabilidade fiscal” (LRF) de maio de 2000 que obriga o gestor a informar à sociedade sobre arrecadação e uso dos recursos públicos. Importante também foi a Lei 10.257 de julho de 2001, denominada “Estatuto da Cidade” que normatizou a propriedade, o uso do solo urbano e a participação popular nos instrumentos de política urbana. (BITOUN, MIRANDA, SOUZA, 2007).

A nível nacional também se instituiu a Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Política Social (SNPS)³ pelo decreto de nº 8.243 de 23 de maio de 2014 que visava criar mecanismos de diálogo e compartilhamento de decisões entre o governo federal e a sociedade civil através dos conselhos, comissões, conferências, ouvidorias, mesas de diálogo, audiência e consultas públicas. No entanto, a sua tramitação no Congresso Nacional foi alvo de polêmicos debates quanto a sua legalidade e viabilidade, sendo o mesmo inviabilizado meses depois.

É preciso destacar que no Brasil, existem várias outras experiências de políticas públicas centradas na participação popular que foram desenvolvidas e implementadas, além da experiência do Orçamento Participativo e das leis aqui já relatadas.

2.3 Atores Sociais e Engajamento Institucional

O período de redemocratização do Brasil, entre 1975 e 1985, desenvolveu um intenso e complexo processo de transformação no tecido associativo do país

³ Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/participacao/noticiasmidia/participacao-institucional/1212-projeto-que-institui-sistema-nacional-de-participacao-retorna-a-discussao-na-camara>
Acesso em 26/06/21.

possibilitando a entrada de novos personagens em cena, marcados pelas iniciativas de descentralização e pela criação dos espaços institucionais abertos à participação política e à representação política da sociedade civil. (MOURA e SILVA, 2008).

É essencial destacar a importância desse período onde a insurgência de novos atores sociais conseguiu ressignificar o termo sociedade civil, a partir de novas práticas políticas, ampliando os espaços das suas reivindicações na luta pela transformação de uma sociedade mais participativa e democrática.

Os movimentos sociais foram atores fundamentais na criação e consolidação da arquitetura participativa em várias áreas das políticas públicas. Em estreita conexão com atores da arena político-institucional, os movimentos sociais apostaram na luta “por dentro do Estado” como estratégia de transformação social. O próprio surgimento do Partido dos Trabalhadores (PT) se insere no âmbito dessa aposta. Uma aposta que gerou longas lutas, e no geral árduas, que resultaram na criação e reconhecimento de novos direitos de cidadania que mudaram o ambiente político no qual os governos deveriam operar desde então. (PIRES et, al., 2011, p. 171).

Para Santos (2002, p. 54) “O que a democratização fez foi, ao inserir novos atores na cena política, instaurar uma disputa pelo significado da democracia e pela constituição de uma nova gramática social”. Possibilita-se assim, recolocar três discussões importantes no que segue: a relação entre procedimento do Estado e a participação da sociedade; a capacidade dos atores transferirem práticas do nível social para o nível administrativo e a relação entre a representação e sua diversidade cultural e social.

Ademais, o autor destaca que em todas as experiências de democracia participativa, inicia-se com uma tentativa de disputa pelo significado de determinadas práticas políticas e de incorporação de novos atores ou de novos temas à política. Além de que esses atores têm colocado em questão uma identidade que lhes fora atribuída externamente por um Estado colonial ou por vez autoritário e discriminador. (SANTOS, 2002)

A compreensão dos atores em relação a interação com o Estado, sobretudo no período de transição do regime autoritário para a redemocratização na década de 1980 sempre foi de conflito, contestação, marginalização, repressão

e embate, não sendo reconhecidos como parte de um movimento autônomo e independente das instituições políticas do Estado (CARLOS, 2015).

Importante destacar que boa parte da literatura tem sido marcada por um distanciamento considerável entre o Estado e os atores da sociedade civil, sendo estes tratados a partir de uma relação dicotômica e substancialista entre si, como é possível apresentar no que segue:

[...] Estado e sociedade civil (em que surgiu do processo de auto-organização social) não só se constituem e operam de maneira não relacional como ainda são dotados de um conjunto de qualidades que passam a ser tomadas como inerentes às suas “naturezas”. Nessa perspectiva Estado e sociedade civil são apreendidos como blocos homogêneos, marcados por características contrastantes e contrapostas de maneira maquiéista: enquanto o Estado é corrupto, violento, autoritário, conservador, a sociedade civil é ética, democrática, progressista, universalista. (MOURA e SILVA, 2008, p. 46)

Para os autores, esse dualismo que descreve os atores sociais como pilares da democratização e o Estado enquanto homogêneo e colonizador, não consegue dar conta de uma relação que é constitutiva de ambos os “pólos” em muitos aspectos, inclusive nos limites imprecisos que separam a sociedade civil do Estado. Tal visão encobre tanto a análise da complexidade e heterogeneidade do Estado e da sociedade civil quanto seus profundos vínculos e dependências existentes (MOURA E SILVA, 2008).

Dagnino, Oliveira e Panfichi (2006) também defendem a existência de uma complexa e heterogênea relação entre os atores civis e Estado que podem se organizar de diferentes maneiras, a partir dos substratos que sustentam a ação política desses sujeitos, sendo orientados por um conjunto de interesses, crenças, concepções e representações de mundo que geram tensões entre os novos e velhos princípios culturais.

Essas escolhas derivadas desses substratos, seja intencional ou não, podem gerar um campo debate, negociação e conflito entre atores e/ou pelo Estado. Mas é nesse campo que fica estabelecido o terreno onde se constrói (ou tenta se construir) a democracia possibilitando o compartilhamento do poder decisório, antes concentrado nas mãos do Estado (DAGNINO; OLIVEIRA; PANFICHI, 2006).

Para Carlos (2015), a reconfiguração dos diversos padrões de interação e discurso desta relação sociedade-Estado, através do engajamento institucional, estabelece uma nova concepção em que pesem o recuo da predominância das categorias de conflito e oposição e a emergência de categorias de cooperação, parceria, proximidade e diálogo.

A interação entre os atores sociais e o Estado são relevantes para ambas as partes no sentido de por um lado, garantir o atendimento a demandas históricas do movimento e sua influência política na agenda pública, e por outro garantir uma parceria na elaboração de políticas públicas, na implementação e execução de projetos e programas do governo (CARLOS, 2015).

No entanto, a autora atenta ao fato de que essas relações colaborativas dos atores com o governo também os expõem a riscos de uma autonomia frágil e dependente podendo configurar uma dificuldade de sustentar posições de modo independente dos interesses estatais, no que segue:

[...] a ampliação da influência dos movimentos sociais depende da habilidade dos atores coletivos em manter sua autonomia política. Isso porque o exacerbamento da cooperação pode gerar o excesso de comprometimento e vínculos institucionais com o Estado, reduzindo sua potencial capacidade de pressão e influência e favorecendo a dependência dos atores coletivos. Os militantes reconhecem que relações colaborativas com o governo os expõem a riscos que dificultam um comportamento crítico e autônomo: risco de dependência e submissão, de atrelamento e cooptação; de perda de autonomia e de distanciamento da base social; de impedimento de ações contrárias e críticas ao governo; de vinculação da imagem do movimento com o a do governo; e da perda de capacidade de discussão e proposição. (CARLOS, 2015, p. 93) 00

Os diferentes padrões de relações entre os atores sociais e o Estado constituídos pela introdução de inovações institucionais participativas (como Conselhos de Políticas Públicas e Orçamentos Participativos) permitem que os atores sociais sejam incluídos como relevantes no processo de decisão e definição dos recursos públicos, alterando sobretudo a reconfiguração do tecido associativo (MOURA E SILVA, 2008).

Todavia, a interação entre movimentos sociais e instituições políticas têm recebido pouca atenção da teoria do processo político e da teoria dos novos

movimentos sociais, prejudicando as análises de interdependência e influência recíproca entre o Estado e a sociedade civil (CARLOS, 2015).

Ademais, essas teorias dizem pouco sobre a diversidade das interações, agências estatais, partidos políticos e outros atores políticos e inibem a capacidade de explorar diferentes conexões entre os movimentos e o sistema político, mantendo invisíveis diversos tipos de relação entre os atores coletivos e o Estado.

2.4 Histórico das Experiências de Participação Popular no Recife

A cidade do Recife está localizada no estado de Pernambuco e segundo pesquisa recente do Instituto Brasileiro de Geografia e estatística (IBGE)⁴ tem uma população estimada de 1.653.461 pessoas. Sua origem remota do século XVI sendo uma importante região portuária, destacando-se pela sua atividade comercial. No século XIX, o Recife já se encontrava densamente urbanizado.

Num primeiro momento, o surgimento das associações comunitárias na cidade do Recife não está atrelado ao estímulo do poder público, o que a diferencia de outras cidades. De acordo com Silva (2003, p.307) “o histórico de formação de associações comunitárias no Recife ocorre já a partir da década de 1920, quando surgem as primeiras ligas nos locais de moradia, a partir de um quadro de crescimento acelerado da população recifense”.

Essa iniciativa popular é reafirmada por Fontes e Eichner (2001) a partir de um estudo empírico realizado na cidade do Recife sobre os processos das associações voluntárias. Segundo Fontes e Eichner (2001, p.195) “as práticas sociais que resultam da alocação de recursos por fora do mercado e do Estado, as que formam as associações voluntárias, se estruturam em redes sociais com características relativamente singulares”.

O Recife sempre foi uma cidade com grande ebulição de movimentos sociais urbanos. Na década de 30 já se tinha notícia da existência de conselhos de moradores. Na década de 50 esses conselhos começam a ser fortalecidos pela gestão pública assumindo um caráter popular. (LESBAUPIN et, al.,1996)

4 Disponível em:<<http://cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?codmun=26160>>. Acesso em 27 de jun. de 2021.

Mas é só a partir de 1960 que ocorrem as primeiras relações da participação popular com a administração pública municipal, período que remete o governo da frente popular do Recife.

Percebe-se nas gestões de Miguel Arraes e de Pelópidas da Silveira, uma participação forte das camadas populares. A própria conjuntura da época, em que se dava prevalência das práticas populistas das administrações, favorecia essa participação. Entretanto, ressalte-se que a participação da população se dava dentro dos moldes estabelecidos pelos governos mediante as alianças que lhe davam sustentação. Esse modelo se pautava nas associações de bairro e cuja ênfase se dava nas reivindicações de cada localidade e não em um processo de diretrizes ou programa de governo (SILVA, 2003, p. 306).

Importante destacar que a década de 60 foi permeada pela repressão e desestabilização desse processo de participação pelo regime militar, havendo desarticulação e desaparecimento de alguns desses movimentos. No entanto, alguns resistiram atuando de forma clandestina. (LESBAUPIN et, al., 1996)

Diante desse momento, Lesbaupin et al. (1996) também ressalta a importância da igreja do Recife nos anos 70, no que se refere ao grande impulso de Dom Helder no estímulo aos movimentos sociais urbanos, enquanto um processo de tomada de consciência no que se refere a decisão, a intervenção e a participação do cidadão na questão pública.

. É nesse contexto que no final dos anos 70, a Prefeitura da Cidade do Recife dá início a experiência dos Núcleos de Planejamento Comunitários (NPC) mais conhecidos como “Barracões”, implantados pelo prefeito Gustavo Krause (PDS) no sentido de garantir uma ponte entre o poder público e as comunidades.

Apesar de funcionarem como instâncias de recolhimento das demandas comunitárias, os barracões funcionavam como um órgão regulador do poder municipal que “atuava no sentido de possibilitar um maior conhecimento da área e controlar os possíveis protestos, manifestações, passeatas por parte da população”. Além disso, os barracões mantinham apenas serviços assistencialistas como a emissão de documentos, atendimento médico-odontológico, além de servir como balcão de empregos. (SILVA, 2003, p. 309).

Nos anos 80 e 90, o Recife experimenta o Programa Prefeitura nos Bairros (PPB), implantado nas duas gestões do então prefeito Jarbas Vasconcelos, institucionalizando canais de participação como: os Conselhos Setoriais de Desenvolvimento Urbano, o Fórum da Cidade do Recife e o Plano de Regularização

das Zonas especiais (PREZEIS). Esse modelo contou com a participação de 6.900 pessoas.

A participação dos membros do movimento popular se mostrava de caráter apenas consultivo, posto que a prefeitura ouvia pleito demandados mas realizava as ações de acordo com a sua peça orçamentária e com a avaliação técnica do secretariado. Desta forma, a qualidade do processo de participação também se mostra deficiente posto que a comunidade se encontrava à margem da real definição das prioridades e da alocação de recursos destinados ao plano de ação do governo. (SILVA, 2003, p. 314).

De acordo com Silva (2003), houve uma mudança nos quadros de apoio que levam Jarbas de volta ao poder, a aliança que tinha uma linha mais esquerdista com o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) dá a vez a uma aliança de centro-direita com o Partido da Frente Liberal (PFL) no seu segundo mandato.

No final do segundo mandato de Jarbas (já no PFL), houve a implantação do Orçamento Participativo com o objetivo de deliberar junto à população a proposta orçamentária da prefeitura, incluindo três mudanças principais em relação ao Programa Prefeitura dos Bairros (PPB): a criação do critério de prioridades, representação de um colegiado de delegados/as e a grade de hierarquização das carências. Porém, o pré-orçamento continuava a ser definido pelo secretariado e a escolha de delegados/as definida pelas entidades cadastradas na prefeitura. Neste período houve um aumento na participação totalizando 10.500 pessoas. (SILVA, 2003).

A administração de Jarbas (1993-1996) implementou o OP em 1995, baseando-se, parcialmente, na experiência pioneira de Porto Alegre, mas fazendo largo uso da experiência dos programas de participação que já existiam no Recife. Trata-se de um programa participativo fundamental para o projeto do governo de Jarbas e de seu sucessor, Roberto Magalhães (1997-2000). Seu programa de governo busca eliminar a distância entre a administração municipal e os líderes da comunidade (WAMPLER, 1999, p. 344).

No final dos anos 90, o Orçamento Participativo continuou na gestão de Roberto Magalhães (PFL), mas na prática estagnado. A prefeitura não fez nenhuma rodada de negociação de pleito e não retomou a construção de nenhuma

obra da gestão anterior, realizando apenas a eleição de delegados/as e as reuniões plenárias de discussão de metodologia. Mesmo assim a participação nesse processo foi de 30.000 pessoas (SILVA, 2003).

O Orçamento Participativo – é o que pretendo demonstrar neste artigo – não teve o mesmo sucesso que a experiência de Porto Alegre devido à falta de vontade política do Executivo, a um modelo institucional que tende antes a fragmentar que a congregar os representantes das comunidades (delegados) e à constituição do processo de tomada de decisão em nível privado. As gestões de Jarbas Vasconcelos e Roberto Magalhães usaram o OP mais como instrumento de cooptação dos líderes da comunidade que como uma forma de descentralizar o processo de tomada de decisões. (WAMPLER, 1999)

O modelo de Orçamento Participativo implantado por Jarbas Vasconcelos (PFL) e Roberto Magalhães (PFL) é duramente criticada por Sanchez (2002, p.17) como um “processo que não era efetivamente deliberativo, marcado por uma forte intermediação clientelista e que conseguiu realizar muito menos que a metade dos compromissos assumidos durante as consultas”. A crítica que o autor realiza refere-se ao processo de consulta popular proposto nas duas gestões aqui citadas, mas que não aconteceu na prática e nem foi reconhecida pela população como tal.

Em 2001, na gestão de João Paulo (PT) esse modelo de Orçamento Participativo de fato começou a existir, sendo totalmente reformulado na sua metodologia, inspirado no modelo de Porto Alegre, ampliando radicalmente a participação da população, sobretudo a do cidadão comum e com a intenção de suplantiar uma cultura de representação via as associações e líderes comunitários. (SILVA, 2003). Nesse período a participação foi de aproximadamente 230.000 pessoas.

Essa nova administração pautou uma série de discussões com representações comunitárias, membros das universidades e ONGs visando uma construção de como deveria ser implementado o Orçamento Participativo do Recife. Essa discussão era norteada por cinco princípios da gestão baseados na Participação Universal; Criação de uma Esfera Pública não estatal (Co-gestão e Controle social); Resgate da Cidadania, Auto-regulamentação do processo e Transparência Administrativa⁵. (SILVA, 2005)

⁵ Disponível em: <<http://www.recife.pe.gov.br/op/oque.php>>. Acesso em 30 de Jun. de 2021.

Em 2005, na segunda gestão de João Paulo (PT), o Orçamento Participativo passou por alterações incluindo novos instrumentos para garantir uma maior representatividade da população do Recife nas escolhas das prioridades, como a votação pela internet e urnas eletrônicas. Neste período surge também a construção da ideia do Planejamento Participativo. Nesse período a participação foi de aproximadamente 300.000 pessoas. (Ramos, 2015)

Em 2009, na primeira gestão de João da Costa (PT) o Orçamento Participativo também passou por alterações de método no que se refere ao dobro dos recursos e a ampliação da participação, incluindo 10 novas plenárias regionais e 06 novas plenárias temáticas, sendo meio ambiente, turismo, pessoa idosa, pessoa com deficiência, LGBTQIA+ e moradores de rua. Esse período contou com a presença de aproximadamente 417 mil pessoas. (Ramos, 2015)

Nesse período, o Orçamento Participativo vira o carro-chefe da gestão municipal que tinha como marca “A nossa cidade é a gente quem faz”. Além do recorde da participação e dos investimentos, há um forte estímulo nas caravanas de secretários/as municipais e de delegados/as dos bairros da cidade, com o objetivo de conhecer de perto os problemas do Recife e integrar ainda mais as políticas e as ações de governo nos territórios.

Em 2012, com a mudança de gestão de João da Costa (PT) para a gestão de Geraldo Júlio (PSB) o Orçamento Participativo é extinto, dando lugar a um novo modelo de participação chamado “Recife Participa”⁶, de caráter consultivo, o que reduziu drasticamente a participação da população do Recife, com aproximadamente 25 mil pessoas no primeiro ano da sua gestão. (Ramos, 2015).

Diante da retomada histórica de participação da população do Recife junto ao poder público, desde a década de 1960, podemos perceber o quanto essas experiências foram fundamentais para o acúmulo e o amadurecimento do Orçamento Participativo do Recife que perdurou de 2001 a 2012.

No Recife, o processo de Orçamento Participativo possibilitou a emergência de novos atores políticos e o aumento do potencial de aprendizagem dos líderes comunitários, essenciais para contrapor-se ao domínio e a concentração do poder local pela elite. Esse processo inovador funciona no desenvolvimento

⁶ Disponível em: <<http://www2.recife.pe.gov.br/pagina/recife-participa>>. Acesso em 29/06/2021.

por uma cultura de direitos e publicização do Estado no que se refere a garantir o aprofundamento da democracia. (WAMPLER, 2003)

A retomada desse processo de participação entre a população e o poder público em Recife é fundamental para compreendermos um pouco mais sobre o método e organização de cada programa realizado ao longo dos anos em diferentes contextos políticos, econômicos e sociais.

2.5 Conceitos sobre Orçamento Participativo

O Orçamento Participativo é uma das mais inovadoras experiências democráticas da contemporaneidade, tendo seu pioneirismo na cidade de Porto Alegre ainda em 1989, e posteriormente adaptado por diversas cidades do Brasil e do mundo.

Muitos estudiosos e pesquisadores, a partir da experiência pessoal de campo ou não, têm contribuído para entendermos o que de fato é essa experiência. É nesse sentido que apresentaremos algumas definições no sentido de nortear a nossa pesquisa.

De acordo com Luchmann (2014) pelo menos 353 municípios brasileiros aderiram ao programa, enquanto no plano internacional foram apontadas entre 795 e 1.469 experiências, só no ano de 2010. Nesse sentido, vários conceitos e formatos foram atribuídos ao Orçamento Participativo ao longo do tempo.

Segundo Damo (2008) o Orçamento Participativo visa ser um dispositivo de ruptura com a democracia e a política convencional fortalecendo a participação da sociedade civil na gestão local dos bens públicos, seja na priorização de investimentos, seja na fiscalização de obras e serviços.

Além de que o Orçamento Participativo oportuniza a participação de grupos que tradicionalmente foram excluídos por muito tempo das lutas pelo poder, como os pobres, as mulheres, e no caso brasileiro, algumas “minorias” étnicas e/ou raciais. (DAMO, 2008)

Wampler (2003, p. 66) conceitua o “Orçamento Participativo como um processo que produz transformação social, com instituição democrática e como instituição inovadora de elaboração de políticas públicas” que pode ter grande impacto tanto nas instituições quanto na sociedade civil.

Além de que continua Wample (2003, p. 63) “o Orçamento Participativo tem sido teorizado como “espaço público não-estatal”, como uma democracia “direta”, “participativa” e/ou “deliberativa” como uma instituição redistributiva e de “delegações de poder” por vários estudiosos da atualidade.

No que se refere Sánchez (2002) o Orçamento Participativo é um poderoso instrumento de distribuição de renda onde as regiões mais pobres da cidade recebem um maior número de investimentos.

Nesse sentido, o Orçamento Participativo é tido como um instrumento na busca de uma maior equidade e igualdade social política e econômica no que se refere a redistribuição dos recursos públicos.

Na visão de Dutra e Benevides (2001, p.10) “o Orçamento Participativo é um espaço propiciador do exercício pleno da cidadania por parte de milhares de pessoas do povo”. É importante percebermos nessa definição que essa visão está amparada na modificação da relação do poder público com a sociedade e o cidadão enquanto sujeito e não mais objeto da política.

Há também uma concordância de pensamento entre Santos e Avritzer, (2002, p. 66) em afirmar que o “Orçamento Participativo é uma primeira forma bem sucedida de combinação entre elementos da democracia representativa e da democracia participativa”.

Nessa direção, os autores falam quanto a necessidade da democracia se articular com uma nova gramática social, no que se refere a distribuição justa dos bens públicos e da negociação democrática desses bens entre os próprios atores sociais.

Já nas definições de Teixeira et al. (2003) o Orçamento Participativo é um dos instrumentos de uma gestão democrática capaz de assegurar a participação social e de garantir à população um maior acesso a equipamentos e serviços urbanos e a condições dignas de vida. Percebe-se aqui o OP enquanto um instrumento de conquistas políticas, econômicas e sociais.

Para Luchmann (2007, p. 155) “entende-se o Orçamento Participativo como modelo de gestão que abre a participação da população nas discussões e definições da peça orçamentária, fundamentalmente na esfera municipal”.

Esse modelo administrativo tem como premissa básica a consulta à população quanto aos investimentos do poder público, assim como a produção de

capacitação da população no sentido de deliberar sobre a execução e o controle dos recursos públicos.

De acordo com Benevides (2001) o Orçamento Participativo é uma excelente escola de democracia que resulta num processo de educação política, exercendo um efeito extremamente positivo na democracia representativa e agindo como um corretivo aos vícios e mazelas da nossa cultura política, além de reforçar laços concretos de solidariedade.

Diante do que foi apresentado pretendemos ter uma melhor compreensão desse processo, no sentido de darmos prosseguimento a experiência local de Recife, diante das diversas visões e conceitos sobre o programa Orçamento Participativo.

3. DESENHO INSTITUCIONAL DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

A abordagem que faremos agora tem a ver com anteriores estudos de campo, realizados a partir da experiência pessoal da pesquisadora, diretamente envolvida no programa Orçamento Participativo do Recife enquanto gestora pública, no período de 2004 a 2012.

Assim como nos ensina Bourdieu (2004, p. 40) “Compreender é primeiro compreender o campo com o qual e contra o qual cada um se fez”, sendo absolutamente necessário expormos o levantamento desses dados para uma melhor contextualização e aprofundamento desta temática.

A metodologia é o coração do Orçamento Participativo, é a partir dela que se estruturam todas as fases do programa. Todas as experiências do Orçamento Participativo têm um método próprio a ser aplicado a partir da realidade social, política e econômica de cada cidade.

A construção do método na experiência do Orçamento Participativo do Recife não se deu de forma diferente. No início de 2001, o método aplicado foi construído a partir de um contexto político, social e econômico. Mas com a mudança desse contexto em 2007, esse método passa por ajustes e alterações com o objetivo de se adequar melhor a dinâmica do processo de participação da cidade.

Para compreendermos o funcionamento do método do Orçamento Participativo é necessário entendermos, primeiramente, a divisão territorial do Recife estabelecida no ano de 2001 em 06 regiões político-administrativas (RPAs), sendo cada uma dessa subdividida em 03 microrregiões (MRs). A partir dessa divisão planejam-se todas as outras etapas do programa. (Anexo I)

Essa divisão do território do Recife objetivou facilitar o entendimento das características particulares de cada lugar para atender melhor as demandas da população. É através dessa divisão também que se estabelece a composição da equipe do Orçamento Participativo, a distribuição do orçamento financeiro e a realização das diversas reuniões, plenárias e fóruns.

Para dar continuidade a nossa pesquisa, é de fundamental importância visualizarmos como essa divisão se estabelece na cidade do Recife a partir dos diversos bairros que o compõem, no que segue:

Quadro 01 – Regiões Político-Administrativas e Microrregiões do Recife

RPA 01	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.
RPA 02	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.
RPA 03	3.1	Aflitos, Alto do Mandú, Apipucos, Casa Amarela, Casa Forte, Derby, Dois Irmãos, Espinheiro, Graças, Jaqueira, Monteiro, Paranamirim, 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.
RPA 04	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.
RPA 05	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 Teji-pió.
RPA 06	6.1	Boa Viagem, Brasília Teimosa, Imbiribeira, Ipsep e Pina.
	6.2	Ibura e Jordão
	6.3	Ibura de Cima e Cohab

Fonte: Prefeitura da Cidade do Recife

3.1 Ciclos do OP

O ciclo do Orçamento Participativo do Recife acontece durante o ano inteiro. Podemos dizer que é um calendário de todo o processo metodológico do Orçamento Participativo que vai desde a reunião de apresentação do programa até a consolidação da ação pelo poder público na região.

É importante destacar que o ciclo do Orçamento Participativo passou por alterações, ou seja, há um modelo de ciclo de 2001 até 2007 (Anexo II) e outro modelo de ciclo de 2007 até 2012 (Anexo III). Para melhor visualização, apresentaremos os dois momentos nos quadros que se seguem e posteriormente explicaremos cada parte subsequente:

Quadro 02 – Ciclo do Orçamento Participativo do Recife (2001-2007)

Janeiro a março	Reuniões de Metodologia do OP;
Abril a junho	Plenárias Regionais e Plenárias Temáticas;
Abril a julho	Plenárias Intermediárias;
Julho a agosto	Instalação dos Fóruns e do Conselho do Orçamento Participativo;
Agosto a setembro	Discussão e votação da matriz orçamentária no COP; Envio da matriz orçamentária à Câmara de Vereadores;
Outubro a novembro	Acompanhamento da tramitação do orçamento na Câmara de Vereadores;
Dezembro	Discussão do Plano de Investimento nos Fóruns e no COP

Fonte: Prefeitura da Cidade do Recife

Quadro 03 – Ciclo do Orçamento Participativo do Recife (2007-2012)

Janeiro a março	Reuniões de Metodologia do OP;
Abril a maio	Credenciamento das ações e de delegados/as por grupo;
Junho a julho	Plenárias Regionais Urnas eletrônicas e Internet; Plenárias Temáticas;
Agosto	Instalação dos Fóruns e do Conselho de Orçamento Participativo;
Agosto a setembro	Discussão e votação da matriz orçamentária no COP; Envio da matriz orçamentaria à Câmara de Vereadores;
Outubro a novembro	Acompanhamento da tramitação do orçamento na Câmara de Vereadores;
Dezembro	Discussão do Plano de Investimento nos Fóruns e no COP.

Fonte: Prefeitura da Cidade do Recife

Nos quadros 02 e 03 destacamos três mudanças importantes no ciclo de metodologia do Orçamento Participativo, no que se refere ao fim das plenárias intermediárias, ao acréscimo da internet e das urnas eletrônicas, assim como do pré-credenciamento das obras e das ações.

É importante salientar que o primeiro e o segundo ciclo do programa foram construídos pela própria equipe do Orçamento Participativo a partir da dinâmica de campo, da reflexão e da avaliação dos processos aplicados em toda a cidade. Todo esse roteiro reunia objetivos estratégicos muito claros. De forma sucinta, o primeiro ciclo tinha como objetivo a consolidação do programa e o segundo ciclo tinha como objetivo a não estagnação do programa.

Diante do que foi exposto, aprofundaremos a discussão sobre cada etapa do ciclo do Orçamento Participativo do Recife, questão crucial para podermos entender melhor como se davam os procedimentos de campo.

3.2 Reuniões de Metodologia

De janeiro a março, iniciava-se a primeira fase do ciclo do Orçamento Participativo do Recife com as reuniões de metodologia. Essas reuniões eram realizadas pelo poder público nas microrregiões da cidade com a finalidade de explicar, organizar e incentivar o processo de participação das comunidades.

Essa fase era de fundamental importância no que se refere a mobilização da população pelo poder público. A participação das pessoas nas reuniões era um termômetro de como seriam as plenárias e os fóruns de delegados/as. Qualquer pessoa podia marcar uma reunião de metodologia, bastava agendar na Prefeitura com o coordenador da microrregião.

Para garantir a participação das pessoas e tornar o programa conhecido, a equipe do Orçamento Participativo utilizava a tática de procurar primeiramente os grupos mais organizados nas comunidades, como associações comunitárias, grupos culturais, grupos religiosos, etc. Depois essa procura se dava pelas pessoas comuns que não estavam ligadas diretamente a organizações, através de escolas, postos de saúde, etc. Com o tempo, esse processo se inverteu, ou seja, os grupos e as pessoas comuns eram quem procuravam a equipe do OP para agendar as reuniões de metodologia.

Para as pessoas que não eram ligadas a grupos, o critério para eleger uma ação ou eleger 01 delegado/a era formar um grupo mínimo de 10 pessoas. A equipe do OP muitas vezes ajudava a mobilizar os moradores de uma rua qualquer, visando estimulá-los a vir enquanto grupo organizado de moradores para o programa. O cidadão comum que não estivesse interessado em demandar nenhuma ação ou ser delegado/a poderia participar do processo normalmente, tendo direito ao voto nas plenárias e tendo direito a voz nos fóruns do Orçamento Participativo.

. Essas reuniões de metodologia eram realizadas pelo coordenador da microrregião em casas de moradores, associações comunitárias, igrejas, escolas públicas e particulares, clubes carnavalescos, etc. Havia reuniões de metodologia que juntavam até 100 pessoas, essa participação era muito imprevisível. O coordenador de microrregião levava uma pequena cartilha pedagógica para

ser distribuída entre os participantes explicando o passo a passo do Orçamento Participativo, disponibilizada pela Prefeitura do Recife.

No geral, a equipe do Orçamento Participativo realizava em média 500 reuniões de metodologia nesse período, sendo estas espalhadas por todas as microrregiões da cidade, ocorridas majoritariamente à noite e nos finais de semana. A duração de cada reunião era de aproximadamente 01 hora, o que favorecia a equipe fazer mais de uma reunião por noite, por exemplo.

A reunião de metodologia, mais que preparar as pessoas para as etapas seguintes do OP, era um momento privilegiado de discussão entre a população e o poder público. A população fazendo um diagnóstico real e preciso dos problemas da sua localidade e a equipe do OP mostrando como esses problemas poderiam ser solucionados pelo poder público. Um espaço extremamente rico onde ambos estavam ensinando e aprendendo, simultaneamente.

3.3 Plenárias Regionais

De abril a junho, iniciava-se a segunda fase do ciclo do Orçamento Participativo do Recife com as plenárias regionais, a etapa mais importante no que se refere as definições seguintes do processo, pois eram a partir delas que aconteciam o credenciamento dos participantes e dos grupos, o debate da população com o poder público, a apresentação da prestação de contas pelos gestores públicos e as definições dos temas prioritários pela população.

Para tornar mais evidente todas essas etapas, iniciaremos aqui falando de como eram estruturadas essas plenárias. Em cada RPA da cidade eram realizadas em torno de 10 plenárias regionais, o que totalizavam 60 plenárias nesse período. As plenárias regionais tinham um grande número de participantes, as menores contavam com a participação média de 300 pessoas e as maiores com a participação média de 3.000 pessoas. (Anexo IV)

Muitas dessas plenárias eram realizadas em campos de várzea, praças e clubes da cidade do Recife, demandando uma grande estrutura do poder público de toldos, cadeiras, telões, data shows, iluminação, computadores, etc. Um exemplo disso era a plenária do Campo da União, no bairro da Macaxeira (RPA 03, Microrregião 3.3) que nos 12 anos de Orçamento Participativo contou com a participação média de 3.000 pessoas.

Essas plenárias aconteciam em sua maioria à noite, iniciando às 19hs e encerrando às 22:00hs. Quando a população chegava, dirigia-se para o cadastramento, realizado por uma equipe de 20 pessoas da Empresa municipal de Informática – EMPREL (Anexo V). Neste cadastro, a população se identificava com um documento de identidade, fazendo o repasse dos dados de onde morava, do número de telefone e se fazia parte de algum grupo. Depois do cadastro, a população recebia uma senha de credenciamento que em um determinado momento era trocada pela cédula de votação. (Anexo VI)

A mesa da plenária era composta pela coordenação geral do OP e pelos secretários (as) da Prefeitura do Recife. O início de toda plenária se dava com a apresentação da prestação de contas da Prefeitura nos telões, sobretudo do que havia sido investido naquela região. Em seguida, eram abertas 10 inscrições para população fazer uso da fala. Essas falas eram usadas normalmente para cobrar da Prefeitura as obras e as ações nos bairros. Já outros, aproveitavam o espaço para pedir aos participantes votos para uma determinada obra ou ação. (Anexo VII)

Depois das falas da população, o coordenador do OP apresentava a cédula de votação e explicava toda a condução desta. Nesta cédula constavam 10 temas sugeridos pela Prefeitura (Pavimentação e Drenagem, Cultura, Contenção de Encosta, Assistência Social, Saneamento Básico, Habitação, Saúde, Educação, Esporte e Lazer e Trabalho e Renda) para que os participantes votassem em 03 temas de maior necessidade para aquela região. Era a famosa eleição das prioridades. (Anexo XVIII)

A população trocava a senha de credenciamento que recebera no momento do cadastramento pela cédula de votação. Essas trocas eram realizadas na própria plenária com a ajuda de um grupo de apoio, em torno de 10 pessoas, que eram contratadas especificamente para fazerem o recolhimento e a apuração dos votos. Esses grupos de apoio espalhavam várias urnas de madeira pela plenária, fazendo a troca da senha pela cédula. Isso evitava que a equipe do OP pudesse intervir no resultado ou se indispor com algum grupo daquela região. (Anexo IX)

A apuração da eleição era realizada em poucos instantes pela equipe da EMPREL, sendo exposta nos telões da própria plenária. Os 03 temas mais votados receberiam os recursos municipais para a realização das obras ou ações

naquela região. O segundo passo da população era definir onde seriam investidos esses recursos e quem acompanharia mensalmente, enquanto delegado/a do OP, todos os outros trâmites seguintes. Esse segundo passo se dava nas plenárias intermediárias.

Em 2007, esse formato passa por alterações na perspectiva de ampliar a participação e qualificar o processo de definição, concebendo a plenária regional não mais a decisão de priorizar os temas, mas de eleger diretamente os locais de obras e ações, assim como eleger os/as delegados/as. Para que isso fosse viabilizado e a população tivesse o conhecimento prévio do que iria ser votado na plenária regional, a Prefeitura instalou um novo processo chamado de pré-credenciamento.

O prazo do pré-credenciamento era estabelecido pela Prefeitura no sentido de organizar o nivelamento de todas as informações recebidas, seja em forma de mídia nos telões disponibilizados, seja de forma impressa a todos os participantes da plenária regional. O pré-credenciamento auxiliou bastante o poder público e a população a planejarem melhor as demandas quanto a viabilidade técnica e financeira das mesmas. (Anexo X)

3.4 Plenárias Intermediárias

De maio a julho, iniciava-se a terceira fase do ciclo do Orçamento Participativo do Recife com as plenárias intermediárias. Essas reuniões eram realizadas pelo poder público com cada grupo que tinha se cadastrado e participado da plenária regional. As intermediárias objetivavam eleger os locais onde seriam investidos os recursos públicos e eleger os/as delegados/as das comunidades, ficando estes responsáveis por acompanhar e fiscalizar o orçamento através de um fórum⁷ mensal, realizado pela prefeitura.

A partir do cadastro realizado pela plenária regional e através dos temas prioritários por microrregião, a equipe do OP identificava o nome e o endereço

⁷ Os fóruns de delegados/as do Orçamento Participativo são instâncias de participação da sociedade civil em cada microrregião da cidade, tendo por finalidade coordenar e fiscalizar a execução do plano de investimentos e o acompanhamento das políticas públicas no âmbito da gestão municipal.

de quem havia participado e logo entrava em contato, por telefone ou por meio de visita à comunidade, com o propósito de agendar a plenária intermediária.

As plenárias intermediárias se davam nas comunidades, realizadas grupo a grupo pela equipe do OP. Os critérios de participação nessas plenárias eram dois: ter participado da plenária regional e ter um grupo com o mínimo de 10 pessoas. Exemplo: um grupo de moradores de uma determinada rua.

As escolhas de delegados/as se davam por uma votação interna dentro de cada grupo. A partir dos 16 anos qualquer homem ou qualquer mulher poderiam ser votados pelo grupo. A cada 10 votos dos participantes se elegia 01 delegado/a. Logo, um grupo de 50 moradores de uma determinada rua, por exemplo, tinha direito a eleger 05 delegados/as. Esses delegados/as seriam a ponte entre o poder público e a sua comunidade durante o mandato de 01 ano.

A indicação de onde deveria ser realizada a obra ou a ação também era definida a partir do tema priorizado na plenária regional, ou seja, se os 03 temas mais votados na plenária regional fossem pavimentação, contenção de encostas e saúde, o grupo tinha que indicar uma rua, uma encosta e uma ação na saúde (reforma ou construção de um posto de saúde, construção de uma academia da cidade, etc.).

Esse processo da escolha, de obras e de delegados/as, normalmente era conflituoso porque nem sempre havia consenso nas escolhas. Quando isso acontecia, a equipe do OP fazia um processo de votação dentro do próprio grupo. As indicações que tivessem mais votos seriam levadas à Prefeitura.

Contudo, as plenárias intermediárias também apresentavam muitas dificuldades, seja de mobilizar a mesma quantidade de pessoas que participavam da plenária regional, seja de garantir a grande quantidade de reuniões pequenas por grupo, o que exigia da equipe do Orçamento Participativo uma rotina pesada de trabalho, todas as noites e finais de semana, totalizando uma média de 600 reuniões nesse período.

Encerrada essa etapa, os/as delegados/as eleitos/as seriam posteriormente convocados/as pela equipe do OP para compor os fóruns e acompanhar mensalmente a tramitação dos recursos destinados a execução das obras e ações mais votadas da microrregião.

Em 2007, esse formato de plenária intermediária foi extinto para dar vez a uma participação mais abrangente, o que se tornou possível com o advento

das urnas eletrônicas e da participação pela internet, assunto que será explorado mais adiante.

Com o fim das plenárias intermediárias, as votações das ações prioritárias e de delegados/as migraram para as plenárias regionais. Para que esse processo fosse possível de ser realizado em uma única reunião com todos os grupos, era fundamental o pré-credenciamento do grupo, das ações e das candidaturas a delegado/a, dias antes da plenária regional acontecer.

3.5 Plenárias Temáticas

De Junho a julho, iniciava-se o processo das plenárias temáticas, responsáveis por discutir as políticas públicas das secretarias e dos órgãos municipais, a partir de temas específicos sobre a cidade. O processo de mobilização se dava inicialmente nas secretarias da Prefeitura do Recife.

No começo, as plenárias temáticas trabalhavam com 06 temas (mulher, cultura, assistência social, educação, saúde, desenvolvimento econômico, desenvolvimento urbano e ambiental). Cada tema envolvia uma secretaria da Prefeitura que em conjunto com a equipe do OP temático reuniam-se para mobilizar as demais pessoas dessas secretarias. Logo, a Secretaria da Mulher ficava responsável pela mobilização das mulheres, dos centros de referências, dos grupos feministas, das casas de apoio, etc.

A Secretaria de Saúde ficava responsável pela mobilização dos agentes de saúde, dos agentes ambientais, dos conselhos de saúde, etc. A Secretaria de Cultura ficava responsável pela mobilização dos diversos grupos de capoeira, de maracatu, de caboclinho, de bloco carnavalesco, de quadrilhas, etc. A Secretaria de Educação ficava responsável de mobilizar os professores da rede, os estagiários, diretores de creche, etc. A Secretaria de Assistência Social ficava responsável de mobilizar as assistentes sociais, as pessoas com deficiência, os grupos de idosos, e assim por diante.

Na mobilização e organização para as plenárias temáticas, os grupos se reuniam previamente para fazer suas reivindicações, demandas, sugestões e enviá-las as secretarias antes das plenárias temáticas. O que já caracterizava um pré-credenciamento. Então o OP recolhia todas essas demandas e as transformavam em cédula de votação para serem votadas nas plenárias.

A estrutura da plenária temática era a mesma da plenária regional (toldos, telões, equipe de apoio, equipe da EMPREL), mas o método e a condução das plenárias eram diferentes. A começar pelo número de plenárias, ou seja, acontecia apenas 01 plenária por tema e esta sempre acontecia no centro da cidade. (Anexo XI)

No início das plenárias temáticas, as pessoas se cadastravam (documento, endereço, telefone) e informavam se queriam se candidatar a delegado/a ou não. Na sequência, recebiam a cédula de votação com as diversas ações demandadas pelos diversos grupos ligados aquele tema e aquela secretaria. Logo, a plenária de educação só teria na cédula ações referentes à educação. As ações mais votadas de cada tema seriam implementadas nas secretarias correspondentes.

Em seguida, a Prefeitura apresentava a prestação de contas do que foi investido relacionado ao tema, abria as inscrições para 10 falas de participantes da plenária e iniciava o processo de votação. Na cédula de votação elegiam-se as 03 ações mais importantes, ou de maior necessidade para os temas. As que tinham a maior votação eram consideradas pelo poder público como prioritárias para a sua implementação.

Posteriormente, acontecia a votação dos/das delegados/as temáticos. No telão cada pessoa que se candidatava a delegado/a recebia um número no telão da plenária. Se a plenária contasse com a presença de 400 pessoas teria direito a 40 delegados/as. Todas essas candidaturas tinham nome e número lidos e expostos no telão pelo coordenador do OP. Os/as candidatos/as que obtinha 10 votos já eram considerados/as delegados/as. A plenária temática se encerrava com essa apuração final.

Entre 2007 e 2009, mais 10 temas foram acrescentados (juventude, turismo, negros e negras, direitos humanos e segurança cidadã, meio ambiente, pessoa idosa, pessoa com deficiência, LGBTQIA+ e moradores de rua). É importante destacar que as plenárias temáticas dialogavam também com os diversos conselhos e conferências municipais permitindo uma maior integração e um maior aprofundamento das discussões sobre as políticas públicas desenvolvidas no âmbito municipal. Nos últimos 12 anos as plenárias temáticas registraram a participação de 72.000 pessoas.

3.6 Urnas eletrônicas e Internet

A partir de 2007, de junho a julho, iniciava-se a participação digital através das urnas eletrônicas e da internet com o objetivo de ampliar ainda mais a participação dos recifenses, permitindo o acesso a informação e a deliberação dos recursos, possibilitando assim a participação das pessoas que não podiam estar presencialmente nas plenárias regionais. Nesse processo, as pessoas tinham a liberdade de votar em qualquer ação da cidade e não necessariamente nas ações da sua região de moradia. (Anexo XII)

Para votar nas obras, os interessados realizavam um cadastro prévio informando dados da carteira de identidade, CPF, endereço completo e e-mail. A seguir, o participante deveria eleger uma ação da plenária regional e uma ação da plenária temática. É importante salientar que nesta fase não era inclusa nem uma nova ação. O/a participante virtual votava entre as 10 ações bem mais votadas pela população definidas pelas plenárias regionais e as 10 bem mais votadas pelas plenárias temáticas.

Quem votava na plenária regional ou na plenária temática não poderia participar desse processo das urnas e da internet. Para garantir esse controle, as plenárias regionais e temáticas eram sempre precedidas de documentação da população.

É importante registrar que a experiência do Orçamento Participativo digital⁸ teve crescimento em diversas experiências do mundo. Em alguns lugares como na Alemanha, por exemplo, 94% das iniciativas de Orçamento Participativo eram totalmente digitais. No Brasil, 34 experiências nesse período, ainda se encontravam num processo misto, ou seja, com participação presencial e on-line.

Em Recife, essa inovação digital só aconteceu no ano de 2007 quando foram alterados o método e o ciclo do OP. De 2007 a 2012 a participação da população do Recife foi de 75.257 participantes através das urnas eletrônicas e de 137.491 participantes através da Internet. (Anexo XIII)

⁸ Disponível Em: <<http://www.gazetadopovo.com.br/vida-publica/brasil-comeca-a-aderir-ao-formato-digital-de-orcamento-participativo-9q22n6g96sicmwhcf42nn0vny>> Acesso em 15 de Jun. de 2021.

3.7 Instalações dos Fóruns regionais e temáticos

Em agosto, iniciava-se a instalação dos fóruns que tinham como propósito reunir mensalmente os/as delegados/as eleitos/as nas plenárias regionais e temáticas com o poder público, no sentido de coordenar e fiscalizar a elaboração e a execução do plano de investimento e das políticas públicas. Além disso, o fórum também é era um espaço privilegiado onde se discutia todos os assuntos de interesse da população.

Os 18 fóruns regionais funcionavam mensalmente de forma descentralizada nas microrregiões, já os 16 fóruns temáticos funcionavam mensalmente com reuniões no centro da cidade, ambos em conjunto com o poder público. A primeira reunião era sempre de instalação do fórum, onde o poder público dava a posse formal aos delegados/as e apresentava a proposta de organização interna através de um regimento interno, também votado pelos mesmos.

Nessa primeira reunião, tanto do fórum regional quanto do fórum temático, os/as delegados/as votavam entre si em 02 pessoas responsáveis pela coordenação do fórum e em 04 pessoas responsáveis para compor o Conselho do Orçamento Participativo (COP). Vale destacar que o fórum regional ainda realizava mais duas votações entre os/as delegados/as para compor a comissão de acompanhamento de obras e a comissão de manutenção, cada uma com até 07 pessoas.

Os fóruns temáticos também elegiam comissões específicas para fiscalização e acompanhamento dos programas votados nas plenárias temáticas. É importante salientar que quem se elegia delegado/a temático não podia ser delegado/a regional e vice e versa. Todo cidadão comum podia assistir aos fóruns, mas não tinha direito a voto, assim como o poder público que participava, mas também não tinha direito a voto.

O/a delegado/a do Orçamento Participativo não recebia nenhum tipo de remuneração e o seu mandato era válido pelo período de 01 ano, entretanto com direito a reeleição. Além de acompanhar o planejamento e a execução do que foi votado na plenária, o/a mesmo/a podia convocar diversos órgãos e/ou secretarias municipais para discussão de questões de interesse público e local.

Mas a tarefa fundamental do/da delegado/a era fazer o repasse do que fora discutido nos fóruns com as pessoas e/ou grupos que o/a elegeram, embora nem sempre essa parte fosse cumprida. Era natural que as reuniões dos fóruns tivessem muitos conflitos, seja de delegados/as com o poder público, seja de delegados/as entre si, seja de delegados/as com parte da comunidade, já que muitos eram ligados a partidos ou gabinetes políticos.

Cada fórum tinha sua especificidade, uns mais participativos, outros mais esvaziados, uns com mais autonomia, outros mais manipulados, seja pela influência dos próprios delegados/as, dos partidos ou do próprio poder público.

Mas o fórum cumpria um papel fundamental, o de formar o cidadão enquanto participante e fiscalizador dos recursos públicos. Nesse sentido, mesmo aqueles delegados/as que assumiam uma forma de participação passiva, segundo Silva (2003), estavam aprendendo.

Importante reafirmar que o funcionamento interno dos fóruns e do Conselho do Orçamento Participativo foram norteados pelo princípio da auto-regulamentação do processo, ou seja por um conjunto de normas e procedimentos que constituíam o Regimento Interno⁹ do programa, que por sua vez era amplamente discutido com a população e com o poder público.

3.8 Instalação do Conselho do Orçamento Participativo (COP)

O conselho do Orçamento Participativo (COP) era um espaço de integração entre os fóruns e as mais diversas instâncias de deliberação do município do Recife que tinham como finalidade propor, fiscalizar e deliberar sobre o orçamento público municipal. (Anexo XIV)

⁹ Regimento Interno dos Fóruns e do Conselho do Orçamento Participativo, disponível em <http://www.recife.pe.gov.br/pr/secorcamento/regimento_foruns.php> Acesso em 15 de nov. 2021

Era formado por 04 conselheiros/as de cada fórum regional e de cada fórum temático, por 04 delegados/as do fórum do PREZEIS¹⁰, por 02 representantes de cada conselho setorial¹¹, por 03 representantes do poder público (sendo 01 representante do Orçamento Participativo, 01 representante da Secretaria de Planejamento e 01 representante da Secretaria de Finanças) totalizando a participação de 150 membros, aproximadamente.

Os/as conselheiros/as do Orçamento Participativo, depois de empossados, recebiam uma capacitação na Escola de Contas Públicas de Pernambuco para que pudessem analisar a matriz orçamentária. Essa matriz era votada no COP e depois apresentada aos fóruns. Os/as conselheiros/as apresentavam e também acompanhavam o trâmite da proposta de orçamento nas diversas comissões da Câmara de Vereadores.

Assim como o mandato de delegado/a, o mandato de conselheiro/a também era de 01 ano com o direito a reeleição. O COP se reunia mensalmente no centro da cidade e depois cada conselheiro/a voltava ao seu fórum regional ou temático para repassar as discussões sobre o plano de investimentos e sobre outras questões que envolviam a cidade como um todo, como obras de grande impacto, políticas emergenciais, campanhas de vacinação, etc.

Assim como o fórum, o Conselho do Orçamento Participativo (COP) também orientava-se pelo seu regimento interno no sentido de garantir uma maior autonomia da população frente ao poder público.

Com a mudança de metodologia do Orçamento Participativo em 2007, houve também a necessidade de um novo regimento interno que pudesse ser

¹⁰ PREZEIS (Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social) criado por iniciativa popular, em 1987, para garantir a gestão democrática do planejamento e da execução de uma política urbana voltada para viabilizar a função social da cidade, baseada na co-gestão e na partilha de responsabilidades reconhecendo o direito social à moradia acima do direito à propriedade. Disponível em: <<http://www.uel.br/grupo-pesquisa/gepal/segundosimposio/julienetenoriodealbuquerque.pdf>> Acesso em 02 de Jun. 2021.

¹¹ Os conselhos são espaços públicos de composição plural e paritária entre Estado e sociedade civil, de natureza deliberativa e consultiva, cuja função é formular e controlar a execução das políticas públicas setoriais. Os conselhos são o principal canal de participação popular encontrada nas três instâncias de governo (federal estadual e municipal). Disponível em: <<http://www.portaldatransparencia.gov.br/controlesocial/ConselhosMunicipaiseControleSocial.asp>>. Acesso em 02 de Jun. de 2021.

novamente debatido e aprovado por delegados/as e conselheiros/as. No entanto, até o término do programa em 2012 esse processo não tinha sido finalizado.

Um debate muito rotineiro nesse período entre os/as conselheiros/as era a possibilidade de mudança da auto-regulamentação para institucionalização do processo, ou seja, a possibilidade do OP ser transformado em lei. Porém a gestão naquele momento não levou à frente esse debate por entender que o programa ainda estava num momento de consolidação, e por existir também uma preocupação quanto uma possível cristalização dos procedimentos.

3.9 Tramitação do Orçamento na Câmara de Vereadores

De outubro a novembro, acontecia a última fase do programa que objetivava analisar, encaminhar e fiscalizar, a partir dos/as conselheiros/as do Orçamento Participativo, a matriz orçamentária para aprovação na Câmara de Vereadores.

Finalizado todo o ciclo de votação das microrregiões, as demandas eleitas como prioritárias eram apresentadas pelo poder público aos conselheiros/as para apreciação e definição das ações que fariam parte da peça orçamentária. Destaquemos que nesse momento também era apresentado aos conselheiros/as diversos projetos estratégicos da gestão, como questões ambientais, copa do mundo, etc.

Após análise técnica da gestão e votação da proposta junto aos fóruns, o Prefeito acompanhado de uma comissão do COP, entregava a proposta do orçamento anual ao Presidente da Câmara de Vereadores. A partir desse momento, era feito o acompanhamento de toda tramitação, tanto pelo governo quanto pela comissão, até a aprovação da mesma.

Mas, esse Orçamento nem sempre era recebido de forma tranquila, já que antes eram os vereadores quem definia o valor e o local onde o recurso deveria ser aplicado para cada região da cidade. Muitos ainda não concordavam que fosse diferente.

Os conflitos entre Orçamento Participativo e a Câmara de Vereadores aconteciam desde o início do OP. A maioria dos vereadores era contra o programa por entender que a competência da aprovação do orçamento era da Câmara assegurada pela Constituição. O fato é que depois do orçamento ser aprovado nos fóruns e no COP, os vereadores tinham muita dificuldade de vetá-lo, pois ficavam preocupados em causar uma imagem negativa dos seus mandatos ou até mesmo desencadear uma reação popular.

Alguns vereadores apoiavam o processo do Orçamento Participativo, outros influenciavam a votação financiando os grupos que tinham ligação com o seu mandato doando transporte, por exemplo. Assim como acontecia também de vereadores vetarem a participação dos seus grupos em qualquer reunião do OP, esvaziando plenárias que aconteciam em algumas comunidades, por exemplo.

No entanto, um aspecto muito importante que aconteceu nesse processo foi o fato de alguns delegados/as anônimos, mas que tinham atuação forte e poder de mobilização nas plenárias, posteriormente se elegerem vereadores, como foi o caso dos delegados, Almir Fernando (PC do B), Josemir Simões (PHS) e Menudo (PHS) eleitos no ano de 2008. Nesse período, se elegeu também para Prefeito do Recife, o então secretário da pasta do Orçamento Participativo desde 2001, João da Costa.

3.10 Comissões de Acompanhamento de Obras e Caravanas

As comissões de acompanhamento de obras era um diferencial do Recife frente as demais experiências de Orçamento Participativo no Brasil, sendo constituídas por eleição direta das pessoas que seriam afetadas pela ação da prefeitura, no início da execução da obra.

Quando a obra chegava de fato à comunidade, o primeiro procedimento antes de começá-la era organizar uma reunião com o coordenador institucional do Orçamento Participativo, com a empresa contratada, com os engenheiros da prefeitura e com todos os moradores que iriam ser atingidos diretamente. Geralmente essas reuniões aconteciam no meio da rua, na casa de algum morador ou no barracão da própria obra.

Na apresentação do projeto, discutia-se com os moradores qual material seria utilizado, prazo de término, prazo de conclusão, etc. Posteriormente era eleita entre os moradores da rua uma comissão de 10 pessoas, por exemplo, para reunir-se quinzenalmente, ou quando necessário, com o objetivo de acompanhar toda a execução da obra. Mesmo que na rua tivesse o/a delegado/a do fórum enquanto representante, o procedimento era o mesmo.

Muitas dessas reuniões eram conflituosas porque nem sempre essa interação era possível. Isso acontecia por vários motivos, seja pelo transtorno que uma obra normalmente causava aos moradores, seja porque a empresa não cumpria com o que estava no projeto; ou pelo simples fato dos engenheiros da própria Prefeitura se negarem a dar informações a população por entenderem que esta seria incapaz de compreender os termos e as ações técnicas da obra.

Em vários momentos, para que a reunião da comissão pudesse ser realizada e o acompanhamento da obra pudesse ser acompanhado de fato pelos moradores, o Coordenador da microrregião do Orçamento Participativo tinha que intervir e mediar essas relações constantemente.

Esse envolvimento direto do OP com os moradores se revelou uma iniciativa bastante exitosa, contribuindo com a fiscalização da gestão na garantia do não desperdício do dinheiro público e da conservação da obra pelos próprios moradores após seu término. Os depoimentos dos moradores nas reuniões eram sempre de que as obras antigas ficavam com problemas, paralisadas e na maioria das vezes inacabadas.

Outra atividade importante que fez parte do processo de acompanhamento e fiscalização de obras e ações, praticadas em diversos OPs do Brasil, eram as caravanas do Orçamento Participativo que tinham como objetivo, a visita de delegados/as e conselheiros/as às diferentes regiões da cidade no sentido de possibilitar uma visão macro dos principais problemas e demandas do município. (Anexo XV)

O poder público custeava 06 ônibus por Região Político-administrativa (RPA) para que delegados/as e conselheiros/as pudessem se deslocar e acompanhar o que estava sendo proposto e executado pela Prefeitura, a partir das obras e ações eleitas pela população como prioritárias nas plenárias do OP.

A última caravana que aconteceu no dia 26 de novembro de 2011, contou com a presença de aproximadamente 1.000 delegados/as, em visita a 40 grandes obras estruturadoras que estavam sendo executadas na cidade, conforme registro e divulgação do site da Prefeitura¹².

Potencializadas desde 2009, o Orçamento Participativo contou com 74 caravanas até 2012, permitindo também uma maior transparência quanto a destinação dos recursos públicos e um maior controle social por parte da população.

¹² Disponível em http://www.recife.pe.gov.br/2011/11/26/joao_da_costa_participa_de_caravana_do_orcamento_participativo_179895.php. Acesso em 20 de setembro de 2021.

4. OP CRIANÇA

O Orçamento Participativo da Criança do Recife foi uma das experiências mais inovadoras de gestão democrática do Brasil. Ideia concebida ainda no Fórum Social Mundial, o seu pioneirismo advém das cidades de São Paulo e Recife e só posteriormente, se espalha para o restante do país.

Para Antunes et al. (2004, p. 17) “o Orçamento Participativo da Criança é um exercício de participação direta e de cidadania. Por meio dele, as crianças e adolescentes participam da decisão de como aplicar parte do orçamento da cidade”. Além de que permitiu aos estudantes levantar aspectos importantes que dizem respeito a reorientação curricular dentro da própria escola.

[...] o exercício por meio da democracia participativa, para além da discussão orçamentária, oportunizou o desenvolvimento e “aguçamento de sentimentos que estavam ausentes, como o pertencimento à escola, ao bairro e à cidade, a identificação dos problemas locais e a proposição de soluções numa outra perspectiva: a do reconhecimento e não mais da imposição ou visão de alguém que vem de fora e aponta defeitos ou problemas que não foram identificados ou assumidos pelo sujeito – aluno(a)/comunidade educacional. (ANTUNES et al., 2004, p. 18)

O OP Criança do Recife foi criado em 2001 através da Secretaria do Orçamento Participativo e da Secretaria de Educação, abrindo um espaço privilegiado para que crianças e adolescentes pudessem construir um protagonismo cidadã ao participar diretamente da formulação de políticas públicas para sua escola, seu bairro e sua cidade. Era realizado a cada dois anos, a partir de um ciclo próprio (Anexo XVI), no que segue:

Quadro 04 – Ciclo do Orçamento Participativo da Criança

Junho a Julho	Apresentação da metodologia do Orçamento Participativo para educadores e crianças; Preparação das plenárias.
Agosto a setembro	Realização das plenárias por escola e por Regiões Político-Administrativas (RPA'S).

Outubro	Assembleia Geral das crianças para a entrega das prioridades eleitas ao Prefeito; Caminhada das crianças em ação por uma vida melhor.
Novembro a Dezembro	Elaboração e divulgação da material síntese (publicações, vídeos, etc.)
Fevereiro a março	Planejamento das ações com o Conselho do Orçamento Participativo da Criança; Discussão do Projeto Pedagógico com a comunidade escolar.
Abril a Maio	Encontro do COP Criança com o COP adulto para acompanhamento das prioridades eleitas.

Fonte: Prefeitura da Cidade do Recife

Cada uma das 253 unidades de ensino da rede municipal elegia 02 estudantes por sala, os/as delegados/as mirins, com idades entre 5 e 16 anos, sendo uma menina e um menino representando cada classe. Os 82.669 estudantes, distribuídos em 3.120 turmas, elaboravam trabalhos lúdicos para indicar melhorias nas escolas e nas comunidades. (ORÇAMENTO PARTICIPATIVO, 2009, p. 37) (Anexo XVII).

Até o fim do ano seriam eleitas quatro ações, sendo duas para cada unidade e duas para cada localidade. No primeiro ciclo, 2001-2003, o tema trabalhado foi “OP Criança – Impressões e Expressões” e entre as ações prioritárias estavam a construção de mais escolas, salas de informática, postos de saúde e quadras poliesportivas. (ORÇAMENTO PARTICIPATIVO, 2009, p. 36)

Já no ciclo 2003-2005, o tema foi “OP Criança – Sonhos projetados na Cidade”, os estudantes priorizaram construções de praças e ações ligadas a saúde e segurança. No Ciclo 2005-2007 o tema escolhido foi “OP Criança – Encontro dos Estudantes com a Escola e com a Cidade” e entre as ações priorizadas estavam ampliação das escolas, construção de laboratórios de informática e biblioteca. (ORÇAMENTO PARTICIPATIVO, 2009, p. 36)

Os representantes eleitos de cada fórum de RPA recebiam da Prefeitura kits de identificação contendo crachá, bolsa, camisa, chapéu, pasta, caneta, caderno para anotações, etc. Em seu último ciclo, 2009-2011, o OP Criança elegeu

3.120 delegados/as e 52 conselheiros/as. Das 165.338 propostas entregues, 1.012 foram eleitas. (ORÇAMENTO PARTICIPATIVO, 2009, p. 36) (Anexo XVIII)

De acordo com Antunes et al. (2004) o debate travado entre os estudantes sobre as definições das prioridades, trouxeram outras discussões muito importantes para o ambiente escolar, sobretudo do exercício da solidariedade, ato imprescindível para a humanização dos sujeitos.

Entender que a prioridade do outro, ou da outra escola, ou ainda, de uma outra coordenadoria de Educação é mais urgente, está acima daquilo que, num momento anterior era considerado o mais importante, requer amadurecimento, princípios éticos e morais que consideram e respeitam a diversidade, cuidando para que dela não se evidencie a desigualdade. Muitas propostas formuladas e, inclusive, eleitas como prioridades não necessitam de um tostão para serem realizadas. Elas dependem das relações interpessoais que se dão no interior da escola, denunciam arbitrariedades e abusos de poder de diversos e diferentes sujeitos que convivem no universo escolar. Elas dizem respeito, também à formação dos educadores, à depredação do patrimônio público, ao descontentamento com o imobilismo instaurado na escola, quer seja pelo veto da expressão oral, ou de outras formas de expressão confundidas no âmbito da escola como indisciplina e por isto combatida, bem como qualquer outra forma de organização estudantil. (ANTUNES et al., 2004, p. 18)

Em 2011, o Orçamento Participativo da Criança recebeu o prêmio Reinhard Mohn¹³, concedido pela Fundação Bertelsmann em cerimônia realizada na Alemanha. A premiação representa um reconhecimento internacional às políticas de democratização sociais desempenhadas pela gestão municipal. A capital Pernambucana concorreu na categoria experiências inovadoras em áreas temáticas, ficando à frente de cidades como Argentina, Estados Unidos, Austrália e Canadá.

A delegada do OP Criança, Keila Pessoa¹⁴, que participou da viagem junto a comitiva da Prefeitura do Recife na ocasião, representou todos os estudantes da rede municipal, e contou a sua experiência de participação para uma plateia de mais de 500 pessoas com transmissão ao vivo para mais de 50 veículos de comunicação da Europa. (Anexo XIX)

¹³ Disponível em <http://www2.recife.pe.gov.br/noticias/16/06/2011/joao-da-costa-discursa-e-e-aplaudido-durante-entrega-de-premio-na-alemanha>. Acesso em 30 de Junho de 2021.

¹⁴ Disponível em http://www.recife.pe.gov.br/2011/06/16/delegada_do_op_crianca_participa_de_premiacao_na_alemanha_177275.php. Acesso em 30 de Junho de 2021.

O programa tanto melhora quanto bota em prática o exercício da cidadania. Ele mudou a minha vida, a minha forma de falar com as pessoas e de participar na minha comunidade. A partir do OP Criança, escolhemos prioridades, como a drenagem, o calçamento e o saneamento básico. Nessa perspectiva, o mérito é de todos que participam. A prefeitura nos ouve porque as pessoas são as grandes protagonistas do programa, somente com a participação delas é possível existir OP. (Keila Pessoa, delegada do OP Criança, 2011)

No sentido de buscar uma compreensão maior sobre esse processo, entrevistamos alguns atores que participaram diretamente do OP Criança na gestão do Recife e suas percepções quanto ao funcionamento e importância do mesmo, entre estes: diretora geral do OP, diretora da escola, delegada do OP Criança e diretora-geral do OP, no que segue:

Quando começamos a pensar o método do OP Criança, havia uma grande preocupação em não adultizar as crianças. Tinha que ser através do lúdico, do desenho, da música, da brincadeira. Até fomos ao Fórum Social mundial por exemplo, conhecer outros formatos de participação, mas o nosso método foi todo construído e adaptado a partir do modelo singular do OP de Recife. Na realidade era um OP dentro de outro OP. Juntamos algumas crianças e alguns gestores num espaço na Ilha do Leite e começamos a montar o OP Criança. O chocante daquele momento era constatar que as crianças percebiam a sua cidade, conheciam os problemas e sabiam como resolver. (Rosana Soares, ex-diretora do OP de Recife)

No início era preciso sensibilizar os profissionais da educação, porque se você pega uma professora que não acredita, não acontece. Depois, os pais e as crianças. Esse trabalho ao longo do ano tinha como objetivo despertar na criança a sua participação nas questões da sua escola, do que ela queria e do que a prefeitura poderia implantar dentro das escolas e até nos seus bairros. Através desse processo, conseguimos construir no entorno da nossa escola uma praça que existe até hoje para as crianças recrearem. (Socorro Assunção, ex-diretora de escola da RPA 04)

Nas entrevistas podemos perceber que o modelo do desenho institucional e a vontade política dos gestores diz muito sobre a construção, o desenvolvimento e o êxito de um programa de participação institucional onde se pretende fazer uma discussão democrática entre a população e o poder público. Outra parte fundamental desse processo é a participação e o poder de atuação desses “atores mirins”, como revelamos a seguir:

O meu primeiro contato com a política foi no OP Criança. A gente se sentia muito importante em participar de alguma decisão, das pessoas pedirem a minha opinião e quem a gente queria para representar a nossa escola. Na época a minha sala me elegeu delegada e eu ia com o meu vice pedir na sala pra que a galera anotasse no papelzinho o que eles queriam; e eles pediam coisas de criança mesmo, tipo, ter mais tempo para recreio, não ser obrigatório o uso de farda na escola, escolher um dia de merenda, não ter que rezar ou cantar hino, mesmo que parecendo ser uma coisa boba, a gente levava muito a sério, levava pra direção e dizia: a gente quer isso aqui! Quando eu assinava qualquer documento do OP Criança eu me achava a presidente do Brasil. A diretora nem sempre gostava do que a gente pedia. Mas acho que mesmo não tendo uma consciência política naquele momento, isso já era muito pra gente. Acho que isso faz bem pra convivência da criança em sociedade e desencadeia mais na frente uma emancipação política e até humana do indivíduo. A gente acha que as crianças não são inteligentes e nem tem capacidade de tomar decisões, só que elas são tão racionais quanto os adultos, só estão em fases diferentes do desenvolvimento. Se essa consciência fosse desenvolvida desde cedo, a gente votaria melhor nos nossos representantes, endeusaria menos os políticos e teríamos consciência de que eles estão ali para prestar um serviço pra gente, ser a nossa voz nas necessidades reais da população. (Natane Tuane, delegada do OP Criança na RPA 02).

Diante dessa riquíssima e inovadora experiência podemos afirmar que o OP Criança tem a ver com outra forma de valorização das crianças, reconhecendo-as como sujeito de direitos a partir de uma construção cotidiana e planejada, como nos sugere Antunes et al (2004).

Mais que isso, exige uma nova educação de como pensar a criança, a escola e a cidade criando condições para a materialização da democracia e da cidadania. Isso não requer apenas revisão de concepções e práticas, mas governos comprometidos com a promoção da cidadania, referendado também pelo comprometimento orçamentário.

5. ANÁLISE DE RESULTADOS

5.1 Participação da População

Desde a sua reformulação em 2001 e assumindo um caráter deliberativo, o Orçamento Participativo se consolidou como um espaço ampliado de participação. Neste sentido, é importante observar a evolução anual da participação dos recifenses no quadro seguinte:

Quadro 05 – Participação Anual da População do Recife

ANO	PARTICIPANTES
2001	42.067
2002	67.081
2003	69.601
2004	55. 563
2005	76.932
2006	64.676
2007	86.834
2008	93.454
2009	83.541
2010	83.306
2011	130.843
2012	119.879

Fonte: Prefeitura da cidade do Recife

Avritzer (2002) destaca dois pontos importantes que estimulam a participação no processo do Orçamento Participativo: a tradição associativa prévia e a

percepção pela população da eficácia do processo. O que indica que há racionalidade na decisão de participar.

É possível perceber que ao longo dos anos o Orçamento Participativo foi ganhando a credibilidade da população no que se refere ao aumento dessa participação. A Prefeitura por sua vez, fez a sua parte, garantiu a execução da maior parte dos pleitos da população. Quando falamos da maior parte, é porque nem toda a demanda escolhida pela população tinha viabilidade financeira, tendo que esperar outros recursos para ser executada.

Sem dúvidas, a mobilização é um fator essencial na participação das pessoas no processo do Orçamento Participativo. Essa mobilização era realizada pela equipe do Orçamento Participativo se dando primeiramente por todas as secretarias do governo e posteriormente nas regiões. Os instrumentos utilizados para essa finalidade eram vários: panfletos, carros de som, inserções nas rádios comunitárias e a partir de 2009 também em televisões.

Mesmo com todos esses instrumentos, a participação da população nos espaços institucionais era um desafio constante para a equipe do Orçamento Participativo. Vale salientar que maioria dos grupos que participava desse processo ainda era de associações e conselhos de moradores com forte tradição e prática clientelista. (Ramos, 2015)

Era comum, alguns “líderes” comunitários manipularem alguns processos do OP nas microrregiões. Essa manipulação se dava na ameaça, por exemplo, das pessoas perderem o Leite de Pernambuco¹⁵, por exemplo, caso não participassem das plenárias. Muitas dessas pessoas só participavam para votar na obra escolhida pela “liderança” e ou votar na “liderança” para o/a mesmo/a ser delegado/a do Orçamento Participativo. (Ramos, 2015)

Havia lugares em que alguns grupos esvaziavam as plenárias, desmobilizando a população por diversas razões, seja para não tirar o “poder” de um determinado vereador que atuava naquela localidade, seja para não tirar o “po-

¹⁵ O Programa Leite de Pernambuco teve início em 2000 atendendo, de início, 38.000 famílias, com a distribuição de 1 litro de leite pasteurizado, diariamente, em 184 entidades comunitárias, devidamente credenciadas e localizadas em 97 municípios de Pernambuco. Hoje esse número é de 808 entidades comunitárias. Disponível em: <<http://www.ceasape.org.br/programa01.php>>. Acesso em 15 de Jun. de 2015.

der” de uma determinada liderança comunitária, seja para não deixar que pessoas comuns se elegessem delegados/as e tivesse o mesmo “poder” de acesso à Prefeitura, etc. (Ramos, 2015)

As plenárias das microrregiões mais carentes sempre tinham muito mais gente do que as plenárias das microrregiões mais estruturadas economicamente. Essa diferença se dava inicialmente por duas razões perceptíveis: primeiro porque nos bairros mais carentes as necessidades estruturais eram bem maiores e segundo porque as microrregiões mais estruturadas economicamente continuavam com seus espaços privilegiados de reivindicação dentro do poder público. (Ramos, 2015)

Após doze anos de participação da população através do Orçamento Participativo do Recife podemos visualizar as principais demandas e necessidades estruturais da cidade a partir da votação das prioridades. O que exploraremos no próximo ponto.

5.2 Prioridades e Investimentos

No Orçamento Participativo uma coisa é certa, quanto maior a participação, maior a demanda. Segundo Santos (2002) no início, a população se preocupa em eleger primeiramente obras de infraestrutura em vez de eleger temas como lazer e cultura, por exemplo. Só a partir da diminuição das demandas físicas outros temas são trazidos à discussão. O que não foi diferente da experiência vivenciada no Recife.

A equipe do Orçamento Participativo era responsável por explicar a população de como participar do processo, que acontecia desde a escolha dos/das delegados/as até a realização da obra ou da ação pelo poder público. Não era uma tarefa fácil, pois nem tudo que era demandado pela população conseguia ser atendido e/ou realizado. (Ramos, 2015)

Geralmente, as cinco ações mais votadas pela população por microrregião eram contempladas com a garantia de recursos e execução das obras pelo poder público, mas isso dependia do custo. Às vezes o orçamento daquele ano

só dava para contemplar as duas mais votadas, logo, as demais teriam que repetir o processo de disputa e mobilização da população novamente na plenária do ano seguinte. (Ramos, 2015)

Às vezes a população votava em localidades em que o custo das obras estava aquém dos recursos disponibilizados pelo OP. Nas regiões em que a demanda, por exemplo, era de encostas de morro, isso era recorrente. O custo de um muro de arrimo no morro era equivalente ao custo da pavimentação de 05 ruas, por exemplo. Mas se a encosta de morro fosse a mais votada pela região, ele tinha que ter a obra executada. Mesmo que a Prefeitura capitalizasse outros recursos a nível federal ou estadual. (Ramos, 2015)

Nesse processo, alguns grupos deixavam de participar do Orçamento Participativo por não conseguirem colocar suas demandas entre as mais votadas nas plenárias. Geralmente, esse tipo de desgaste sempre envolvia os grupos pequenos que tinham seus participantes em menor número. Mas outra coisa importante aconteceu nesse sentido que foram os grupos pequenos de um bairro se juntar a outros grupos pequenos de outros bairros e conseguirem priorizar suas ações. (Ramos, 2015)

Quando a população garantia a sua ação, a prefeitura construía um processo de acompanhamento não só a partir dos/das delegados/as e comissão de obra do fórum, mas com o acompanhamento direto dos moradores do local da obra. Isso se deu porque em algumas gestões passadas o processo de escolha e execução da obra era feita sem nenhuma discussão com a população e sem nenhuma fiscalização do poder público, resultando em muitas obras fantasmas.

Na Prefeitura do Recife, era comum ter ruas, por exemplo, que constavam como pavimentadas, mas que na realidade não estavam. Nesse sentido, o Orçamento Participativo foi fundamental para criar um diagnóstico das principais demandas e necessidades da população.

O Orçamento Participativo do Recife investiu fortemente nas áreas mais pobres da cidade. As demandas votadas pela população nos últimos 12 anos não deixam de ser um diagnóstico dos principais problemas enfrentados pela maioria da população recifense como mostra o quadro a seguir:

Quadro 06 – Investimento do Orçamento Participativo (2001-2012)

TEMA	QUANTIDADE	VALOR
Habitação	5.376	291.042.275,95
Pavimentação e Drenagem	954	177.785.016,36
Saúde	208	45.292.554,39
Contenção de Encosta	141	88.690.078,34
Educação	74	49.237.550,88
Lazer e Esporte	25	36.376.089,45
Sistema viário	15	27.201.401,58
Macro Drenagem	14	61.658.222,77
Saneamento Básico	14	39.161.044,82
Assistência Social	1	144.306,35
Desenvolvimento Econô- mico	1	1.412.195,00
Total	6.823	818.000.735,69

Fonte: Prefeitura da Cidade do Recife

Todo esse investimento construído a partir do olhar e da necessidade real da população gerou importantes frutos no que diz respeito a urbanização de algumas localidades, que antes não tinham nenhuma perspectiva de intervenção pública, além da consciência de sentir-se cidadão, no sentido de ser escutado, ter direitos e através da sua participação deliberar junto ao poder público transformações importantes para o lugar onde moram.

5.3 Percepções e Trajetórias de Atores Sociais do Recife

O presente capítulo visa compreender de que forma o Orçamento Participativo, gestado na gestão petista, influenciou na trajetória política dos atores sociais do Recife. Após uma ampla pesquisa bibliográfica e documental, pretende-

se elaborar indicadores de análise através dos dados coletados em entrevistas semiestruturadas, reconstituindo temporalmente o engajamento desses agentes nos mais diversos processos de participação política, sobretudo por via institucional.

Como nos ensina Pires et, al. (2011) é essencial buscar aprofundar a interpretação da complexa rede de relações presentes nos espaços de interação social e procurar saber de que forma se articulam os arranjos de poder e autonomia gerados nas instituições participativas. Um desses instrumentos avaliativos passa pela construção de significados a partir das experiências dos próprios participantes.

Nesse sentido, foram realizadas catorze entrevistas com os mais diversos perfis de atores que participaram do Programa Orçamento Participativo, dentre estes: gestores da Prefeitura, coordenadores de RPA's e Microrregiões, delegados/as e conselheiros/as dos fóruns regionais, temáticos e da Criança, optando-se de comum acordo o não anonimato das suas identidades, conforme registro nos termos de consentimento livre esclarecido. (Anexo XX).

Após toda coleta de dados, procuramos estabelecer algumas categorias no sentido de nortear a análise, diante identificação dos elementos que se tornaram mais frequentes nas falas dos atores, no que se refere: a) fatores e/ou motivos que influenciaram na atuação política; b) comparativo das experiências de participação junto ao poder público; c) papéis desempenhados pelos atores no processo do OP; d) aspectos positivos e negativos da participação no OP; e); aprendizado e/ou contribuição do OP na trajetória política;

No decorrer do capítulo, buscamos compreender também a percepções dos/as entrevistados/as no que se refere a vivência, as correlações de força, aos conflitos, as deliberações, aos formatos e dinâmicas que organizem o conhecimento amplo da pesquisa, a partir de análises das experiências individuais.

Nesse primeiro momento é importante visualizar o perfil dos/as entrevistados/as considerando informações como nome, região em que mora, idade, gênero, raça, grau de formação e tempo de atuação no Orçamento Participativo, no que segue:

Quadro 07 – Perfil dos/as Entrevistados/as

Nome	RPA	Idade	Gênero	Raça	Formação	Periodiz. OP
M ^a do Carmo	1	64	F	Parda	Superior	2001-2012
Edjonhson	1	58	M	Negra	Médio	2001-2012
Fátima	2	64	F	Negra	Fundament.	2001-2012
Natane	2	23	F	Negra	Superior	2009-2012
Ana Paula	2	51	F	Negra	Superior	2001-2012
Josefa	2	81	F	Parda	Fundament.	2002-2012
Josilene	2	48	F	Negra	Superior	2001-2012
Eliezer	2	58	M	Pardo	Médio	2001-2012
Elizabete	3	59	F	Negra	Superior	2001-2007
Herculano	3	52	M	Negro	Médio	2001-2010
Rosana	3	59	F	Negra	Superior	2001-2012
Rozana	4	57	F	Negra	Superior	2006-2011
Socorro	4	56	F	Parda	Superior	2001-2012
Felipe	6	41	M	Pardo	Superior	2008-2012

De acordo com Carlos (2015) a análise das trajetórias dos movimentos e atores sociais demonstram uma pluralidade de repertórios de ação coletiva criadas ao longo do tempo e a partir de cada contexto histórico.

Inicialmente, é possível perceber nas entrevistas que a participação e/ou organização dos atores sociais nas associações comunitárias se dá, principalmente, pela necessidade de enfrentamento aos graves problemas estruturais da cidade do Recife, vivenciados naquele período.

[...] aqui mesmo próximo, no Boqueirão, todo inverno as famílias perdiam seus entes queridos, você não tinha título de posse, a maioria não tinha casa e era muito difícil isso. Era uma situação muito delicada, faltava água, tinha que trazer o carro-pipa, algumas pessoas na época

queriam acabar com o chafariz, faziam poço, foi muito complicado, foi muita luta. (HERCULANO, RPA 03)

[...] o nome Imbiribeira vem de imbiriba, uma árvore que era utilizada para fazer os barracos de taipa. Aqui a formação do bairro foi muito oriundo disso, do pessoal que veio do interior, do êxodo rural, que começou a fazer ocupação aqui no bairro. Então essa coisa da luta pela moradia, da luta pela habitação é muito forte, na minha vivência e na do próprio bairro. (FELIPE, RPA 06)

Conforme os relatos, podemos perceber também que há um forte apelo das comunidades mais pobres pela questão da moradia e de serviços estruturais básicos, o que confirma o grau de vulnerabilidade social da época como nos mostra Avritzer (2002) ao descrever esse contexto de baixa adequação da infraestrutura a nível urbano e a concentração dos bens públicos na maior parte das cidades brasileiras.

A comissão central do bairro dos Coelhos foi criada em 65 porque naquela época Recife tinha muitas enchentes, e elas acabavam com tudo, não se tinha um plano de Defesa Civil nem uma política de abrigamento. A gente tinha que invadir as escolas, sair com o povo de casa levando as trouxas, quebrar o portão, ficar lá dentro e não sair, não tinha comida, as ONGs internacionais que levavam. E o poder imobiliário sempre ficava de olho querendo expulsar essa população depois das enchentes. (M^a DO CARMO, RPA 01)

A associação comunitária da Ilha Santa Terezinha surgiu porque a gente está localizado numa área muito valorizada, uma área em que a especulação imobiliária é muito pesada, na década de 80 isso já era muito evidente. A gente sempre se preparou pra que essa pressão viesse do mercado imobiliário, da iniciativa privada, mas pra nossa surpresa essa ameaça veio do poder público, através da antiga COHAB, a Companhia de Habitação popular. (EDJONHSON, RPA 01)

Importante destacar que nesse período havia uma articulação para a implementação do Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social – PREZEIS¹⁶, criado para garantir que os moradores das favelas não fossem

16 O Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (PREZEIS) foi concebido na cidade do Recife em 1987. Tido como referência para a urbanização de favelas, o PREZEIS provocou um redirecionamento das políticas públicas de desenvolvimento urbano e habitacional no Brasil. O projeto de lei que criou o PREZEIS partiu do movimento popular e da Comissão de Justiça e Paz da Arquidiocese de Olinda e Recife. Versava sobre o processo de regularização urbanística e fundiária do Recife para garantir o direito à moradia, tendo na Lei Federal 10.257/2001 – o Estatuto da Cidade – o resultado da luta dos movimentos sociais urbanos. Disponível em <http://www.cronologiadourbanismo.ufba.br/apresentacao.php?idVerbete=1428> Acesso em 21 de jun. de 2021.

expulsos de seus locais de moradia e fossem protegidos da especulação imobiliária.

[...] comecei a participar do Projeto Ponte do Maduro na luta da associação de moradores porque a minha mãe já participava. A gente morava na Ilha de Joaneiro quando o governo quis desapropriar as casas para construir a sede da Secretaria de Habitação que era a antiga COHAB começando por onde a gente morava, e a minha mãe, como muita gente de lá, não queria sair. O padre que era da Paróquia Nossa Senhora do Bom Parto na época, Frei Zé Milton, orientou o pessoal que frequentava a igreja, dizendo: “se vocês não querem sair das casas tem que reagir, tem que se mobilizar, tem que se articular”, aí tiveram a ideia de fazer um abaixo-assinado. Minha mãe nem sabia ler, mas repassou o abaixo-assinado na casa das pessoas para não sair. (FÁTIMA, RPA 02)

Ademais, no que se refere aos fatores que influenciaram os atores sociais na sua atuação política, pode-se afirmar que a igreja católica teve um papel determinante na organização, participação e intervenção política dos bairros mais pobres, sobretudo no período da redemocratização.

[...] já havia aqui na nossa comunidade um trabalho da igreja e dessa organização do povo via religiosidade, mas tentando fazer com que essa religiosidade não fosse dissociada da realidade, através de um padre canadense chamado Padre Bernardo. Depois ele teve que sair e o movimento dos Focolares assumiu essa missão dando continuidade a esse trabalho. E aí já havia de forma embrionária um trabalho comunitário informal. (EDJONHSON, RPA 01)

[...] foi muita luta das pessoas que me antecederam e que vieram a falecer, mas que nos levavam para essas reuniões junto com D. Helder, Padre Reginaldo e aqui tinha a Paróquia São José que era vinculada a igreja Nossa Senhora da Conceição lá no Morro, então a associação de moradores daqui foi um ganho em parceria com a igreja católica, onde as freiras se juntaram e compraram a casa, os móveis e cederam para a associação. (HERCULANO, RPA 03)

Nesse sentido, constata-se aqui a forte influência que a Igreja Católica teve, a partir da figura de D. Helder, no impulso à participação dos movimentos sociais urbanos, afirmado como instrumento da ação política e da ação pedagógica de criação de consciência, como nos afirmou Lesbaupin (1996).

[...] a influência veio de vovó através da participação no movimento eclesialístico de base, muito ligado à igreja católica, a D. Helder e ao trabalho que ela fazia nas comunidades. Na época, elas tinham uma comissão de luta pela terra, daí a minha história com a habitação. Ela foi fundadora do Conselho de Moradores da Imbiribeira, fundado em

1983, oriundo desse movimento ainda na época da ditadura que não podia haver legalização. D. Helder teve uma participação muito grande junto com os padres americanos, os oblatos de Maria Imaculada, padre Jaime e outros. Essa foi a origem. (FELIPE, RPA 06).

[...] eu conheci aqui o Padre Reginaldo Veloso que era o padre do Morro e comecei a frequentar a igreja, e lá ele ficava dizendo que só devia comungar quem estivesse participando das lutas do povo. Aqui no Morro tinha duas casas de seminaristas que estavam estudando pra ser padre, mas residiam nas comunidades. E aí eu comecei a participar de um grupo de moradores chamado de encontro de irmãos, só que a gente fazia uma leitura diferente do evangelho, fazia uma contextualização com o mundo real. E foi assim que eu fui me conscientizando que havia desigualdades. (ROSANA, RPA 03)

Podemos perceber a movimentação da igreja nesse período desenvolvendo uma postura mais crítica em relação aos governos do período militar e uma maior aproximação com as comunidades mais pobres, num contexto em que ambas sofriam a repressão do Estado.

A cidade do Recife também se revela um caso interessante de participação institucional pelo fato de ter uma participação e uma mobilização popular já nos anos 50, ainda que a cidade não tivesse um movimento associativo comunitário forte. (AVRITZER, 2007).

No entanto, o que diferencia o Recife das outras cidades brasileiras, é o processo de constituição do associativismo a partir do Estado. Um exemplo disso é o incentivo da prefeitura na constituição de novas associações de moradores que salta de 17 no ano de 1977 para 57 no ano de 1982. (AVRITZER, 2007).

É nesse período que surgem os primeiros programas de participação popular com os Núcleos de Planejamento Comunitário, os chamados Barracões, seguido posteriormente dos programas Prefeitura nos Bairros, Orçamento Participativo (nas gestões do PT) e por último, Recife Participa.

Para uma melhor visualização do leitor, apresentamos uma síntese da trajetória dos/as entrevistados/as junto aos programas institucionais do Recife, no sentido de buscar reconstituir suas trajetórias e a partir desta, fazer uma análise comparativa a partir da percepção dos/as mesmos/as.

Quadro 08 – Trajetória dos Atores nos Programas de Participação da PCR

Nome	Barracões	PPB	OP	Recife Participa
Herculano	X	X	X	X
Edjonhson	X	X	X	X
Felipe		X	X	X
Fátima		X	X	
M ^a do Carmo		X	X	
Elizabete		X	X	X
Rosana		X	X	
Rozana			X	X
Natane			X	
Ana Paula			X	
Josefa			X	
Josilene			X	
Eliezer			X	
Socorro			X	

Dos catorze entrevistados, apenas dois disseram ter participado dos Núcleos de Planejamento Comunitários (NPC) conhecido como “Barracões” que de fato atuou nas comunidades a partir de pequenos serviços e ações assistencialistas como enfatiza Silva (2003). No entanto, aos atores descrevem esse processo como um programa importante diante das necessidades da época.

[...] Existia umas questões de ação social que aconteciam nos Barracões, nos bairros, na época de Gustavo Krause. Aqui no Alto José Bonifácio esses Barracões da URB funcionavam muito, não só no suporte das ações de contenção de encostas como de retirada de documentos, carteira profissional, documentação para as pessoas encaminharem e

receberem cestas básicas, ações de mediação. Era interessante mas não era suficiente para a necessidade. Como nós tínhamos um conselho de moradores que depois foi transformado em associação comunitária, nós passamos a conseguir mais com esses agrupamentos, tanto de Gustavo Krause, como de Jarbas, colchões, filtros, etc. (HERCULANO, RPA 03)

[...] pra mim, os Barracões com Gustavo Krause foi a primeira iniciativa de participação popular. Eu trabalhava de servente de pedreiro nas obras dos morros que eram decididas nos Barracões pela URB Recife. Eu trabalhava lá e militava na minha comunidade. Lembro que as pessoas participavam ativamente na discussão das obras, das escadarias, dos canais, das barreiras e de diversos outros serviços. (EDJONHSON, RPA 01)

Metade dos/as entrevistados/as disseram ter participado do Programa Prefeitura nos Bairros conhecido também como PPB, o que revela uma priorização do governo em se relacionar com as associações de moradores de bairro e suas respectivas lideranças comunitárias, sendo estas responsáveis diretas pelas deliberações das ações junto ao poder público, o que lhes garantia forte influência e poder político frente as demais organizações.

Na primeira gestão de Jarbas, ele escutava muito as associações de moradores, era uma coisa inovadora. Na segunda já foi um pouco diferente, já tinha alguns vícios, começando a história do fisiologismo. Então tinha uma disputa muito grande entre as secretarias, o que se escolhia como prioridade, alguns secretários simplesmente desconsideravam. Essa coisa ficou muito solta na gestão de Jarbas. No PPB não se priorizava as ações. O que aconteceu, por exemplo, na RPA 06, o povo discutia 120 ruas para pavimentar, mas não existia nenhum tipo de filtro, e aí o secretário ia lá, escolhia a área que ele queria trabalhar, fazia o acordo com a liderança e fazia 16 ruas das 120, ou seja, o critério da escolha era político. E o secretário dizia isso abertamente. (M^a DO CARMO, RPA 01)

O Programa Prefeitura nos bairros tinha como objetivo aumentar a participação dos líderes comunitários no programa e estabelecer um contato direto entre eles e a prefeitura no sentido de implementar pequenos serviços de infraestrutura. (WAMPLER, 1999)

Eu participei do Prefeitura nos Bairros que era aos sábados à tarde. As plenárias eram diferentes porque no OP a Prefeitura ia montando grupos e fazendo as discussões nas comunidades. Então por exemplo, no Chié a gente conseguiu pavimentar várias ruas articulando e priorizando uma rua a cada ano, era uma coisa mais localizada. No PPB era uma coisa mais geral, mais ampla, não era tão próxima do povo. Eu

lembro muito de uma plenária que eu fui na Escola Técnica da Encruzilhada e muita gente que participava era liderança, o povão mesmo não ia. A diferença é essa. Na época eu participei porque eu era liderança do Chié. A comunidade encaminhava as solicitações através de ofício e ia nas plenárias cobrar o que não tinha sido feito, e os secretários iam para responder. (FÁTIMA, RPA 02)

A estrutura do PPB estimulava os líderes comunitários a formular pedidos concretos para resolver problemas imediatos e específicos e os afastava de uma discussão mais ampla das prioridades orçamentárias da população, as discussões sempre era em torno dos interesses locais. (Wampler, 1999)

[...] três anos depois veio o PPB com Jarbas que foi institucional e recebeu várias críticas porque dividiu a cidade em doze RPAs, era bem confuso, aí quando ele voltou em 1992, ele reduziu pra seis RPAs. No primeiro programa eu lembro que a gente discutia muito para depois acabar em capinação. De fato o povo não decidiu naquela ocasião. Mas quando ele volta em 92 aí sim, a gente começa a discutir várias obras e ações, mas não como o OP. Tinha também as lideranças que representavam as áreas, mas muitos nem ouviam a comunidade, decidiam por vontade própria. E com Roberto Magalhães não houve nem esse interesse, passamos quatro anos sem discutir nenhuma obra nova. (EDJONHSON, RPA 01)

Com a chegada do Orçamento Participativo esse formato é reformulado, permitindo ao cidadão comum a mesma influência e poder de deliberação de uma liderança tradicional, causando muitos debates e muitos conflitos no governo e nas comunidades, do início ao fim do programa.

[...] a diferença que eu senti no PPB era porque parecia uma coisa de fachada, eles chamavam a gente mas no final não faziam o que a gente precisava. A gente ia para as reuniões e aquelas pessoas mais influentes da comunidade que falavam, as lideranças. Eu gostei quando a gente passou a ser delegado do OP porque não tinha mais essa questão de uma liderança. Eu não me considerava uma liderança, eu me considerava uma pessoa que lutava pela minha comunidade. (ELIZABETE, RPA 03)

[...] a primeira experiência que eu tive foi bem conflituosa porque o OP chegou meio que desconstruindo um processo de participação que era muito focado nas lideranças comunitárias, então isso se reproduziu aqui também na região. O bairro tinha uma relação muito forte com Jarbas na época, por exemplo, a minha vó vinha dessa história de ditadura e o MDB era a representação daquele partido mais democrático. Então a presença da PPB era muito efetiva no bairro. Me lembro que teve muito conflito para que as pessoas entendessem que a representação iria ser mais horizontal, que não precisava ter aquela votação expressiva para eleger uma liderança, mas sim de muito mais gente participando. (FELIPE, RPA 06)

Esse aumento da participação a cada ano nas plenárias e nos fóruns de forma mais permanente foi ajudando a melhorar a relação do poder público com a população, inclusive com respostas mais rápidas as ações e serviços públicos, fruto do diálogo entre ambos, como afirmou Carlos (2015) referente a relevância dessa interação e parceria na efetividade das ações governamentais a partir das demandas das comunidades.

Isso garantiu a cidade, o título de maior experiência de participação institucional do Recife, obtendo o maior número de participação dos recifenses desde a década de 60 e fazendo uma redistribuição mais justa dos recursos públicos, sobretudo em áreas carentes.

No entanto, com a mudança de governo e a chegada do Recife Participa em 2013, o programa passa por outra reformulação, reduzindo a participação da população em geral para os moldes antigos, onde a relação com a liderança voltou a ser prioritária.

[...] no OP o governo trazia um estímulo à participação da comunidade. No Recife Participa já era diferente. Quando se mudou a gestão houve uma conversa de que as obras que já tinham sido eleitas seriam realizadas, que só depois haveriam obras novas. Mas na primeira reunião a gente já percebeu a diferença já na recepção, muitos carros da guarda municipal e da polícia na porta da escola, ou seja, já não se tinha aquela espontaneidade. E também haviam grupos formados de um jeito diferente do que a gente estava acostumada. Era alguma coisa estruturada fora da reunião que já chegou pronto, comunidade tal com ônibus patrocinado por alguém do governo. Não era a comunidade sendo chamada a participar, eram pessoas convidadas a participar. Deixei meu nome, e-mail e telefone, mas nunca fui convidada. (ROZANA, RPA 04)

[...] infelizmente com a gestão de Geraldo Júlio se perdeu muito essa escuta que havia no Orçamento Participativo. Eu acho interessante que eles criticam o atual presidente, mas não estão valorizando os conselhos para fazerem a sua escuta. Alguns atores e atrizes não foram convidados para as reuniões do Recife Participa. Eu passei dez anos na associação de moradores, não me convidaram, mas eu fui, no entanto você participa sem decidir, aí não tem graça, parei de participar. (HERCULANO, RPA 03).

Podemos perceber que os participantes que estiveram anteriormente na experiência do Orçamento Participativo expressaram uma certa dificuldade de participarem do atual programa Recife Participa, seja por conta do novo método, seja por conta do poder de deliberação mais limitado.

O Recife Participa na minha ótica era apenas uma maneira de dizer que não acabou a participação popular. Mas na verdade é formado basicamente por pessoas que apoiam a gestão, diferente do OP que tinha pessoas que eram oposição ao PT, mas nem por isso deixavam de ser convidadas e ouvidas. No caso da gestão atual, eles fazem o chamado mapeamento político e convidam quem interessa a eles. Então quando a gente sabe da reunião, chega de surpresa. O programa fez uma primeira rodada, depois teve um hiato de quase um ano, retomaram, mas parou novamente. (EDJONHSON, RPA 01)

[...] participei de algumas plenárias do Recife Participa e era totalmente diferente da dinâmica do OP. No OP a gente se reunia todo o mês com o fórum de delegados. A gente tinha participação direta nas construções, por exemplo, eram “300” reuniões para discutir uma grade de pólinho de carnaval. E no Recife Participa é uma coisa muito estática. Você vê que a própria eleição dos representantes já concentrou demais, voltou aquela representação das lideranças tradicionais, pra ser eleito tinha que ter muito voto, não tinha essa coisa de 10 pra 01. Hoje o que eu sinto é que se você não tiver uma relação direta com a gestão através da liderança ou do vereador ligado ao governo, você tem muito pouco acesso à Prefeitura. (FELIPE, RPA 06)

O Recife Participa reduziu drasticamente a quantidade de participantes e de reuniões na cidade, constituindo-se como um programa de consulta à população não permanente e sem obrigação de deliberar sobre que era solicitado.

Ademais, as informações coletadas até aqui, seja a partir das entrevistas, seja pelo site da prefeitura do Recife, são que desde 2019 que o Programa Recife Participa encontra-se parado, sem previsão de volta.

Diante desse fato podemos refirmar assim como Luchmann (2013) que a vontade e o comprometimento político do governo é considerada variável central no que diz respeito a proporcionar condições para seu funcionamento e efetivação.

Dentre os/as catorze entrevistados/as, apenas cinco tiveram sua primeira e única experiência institucional no Orçamento Participativo. No intuito de aprofundar um pouco mais sobre o acúmulo desse processo e sua contribuição na trajetória dos atores sociais do Recife, pretendemos aprofundar algumas reflexões quanto aos papéis desempenhados, aspectos positivos e negativos do programa e possíveis aprendizados.

Diante das tantas indagações que podem ser sugeridas ao OP, coube a esta pesquisa também buscar respostas sobre os caminhos percorridos por esses atores após o fim dos programas aqui elencados, sobretudo do Orçamento

Participativo e se de fato essas experiências contribuíram para uma mudança de entendimento ou de perfil político quanto a importância da participação, no que demonstraremos a seguir.

Quadro 09 – Papéis desempenhados pelos atores no processo do OP

Nome	Antes do OP	Durante o OP	Depois do OP
Carminha	Membro da Pastoral da Juventude Católica e gestora no Programa Prefeitura nos Bairros na RPA 06.	Gestora do Programa Orçamento Participativo nas RPAs 01 e 04.	Militância político-partidária.
Edjonhson	Presidente da Associação de Moradores da Ilha Sta. Terezinha e delegado do Programa Prefeitura nos Bairros.	Delegado, coordenador e conselheiro do fórum regional da RPA 01.	Política comunitária na Associação de Moradores da Ilha Sta. Terezinha e no Projeto Vila Naval.
Fátima	Membro da Associação de Moradores do Chié e liderança comunitária no Programa Prefeitura nos Bairros.	Gestora do Programa Orçamento Participativo na RPA 02.	Militância político-partidária.
Elizabete	Professora na Escola Comunitária do Alto do Rosário e membro de uma ONG.	Delegada e coordenadora do fórum regional da RPA 03.	Política comunitária no bairro onde mora e nas redes sociais.
Herculano	Membro do Movimento Negro Unificado - MNU.	Delegado do fórum regional da RPA 03; Delegado e conselheiro do fórum temático de negros e negras.	Dirigente partidário no segmento do Combate ao Racismo e política comunitária no bairro onde mora.
Rosana	Membro do Conselho de Moradores do Morro da Conceição.	Gestora no OP – diretora geral e coordenadora dos fóruns temáticos.	Atua na comunidade através de um gabinete de vereador.
Rozana	Diretora de escola da rede municipal.	Delegada e conselheira do fórum da RPA 04.	Participa de algumas atividades políticas na comunidade e nas redes sociais.

Socorro	Filiada ao Sindicato da Rede das Escolas Particulares; professora concursada da rede pública e membro do Coletivo Florestan Fernandes.	Diretora de escola da rede municipal e gestora na Secretaria de Educação	Participa do movimento sindical dos trabalhadores da Educação.
Felipe	Presidente do Conselho de Moradores da Imbiribeira e assessor parlamentar de mandato.	Delegado e coordenador do fórum da RPA 06 e Gestor no Orçamento Participativo.	Militante do movimento de moradia Recife de Lutas e Direito à Cidade.
Natane	Estudante	Delegada do OP Criança e participante do Grêmio Estudantil.	Participa do Coletivo de jovens Fala Alto no Alto do Pascoal.
Josefa	Costureira e membro da Igreja Evangélica.	Comissão de obras da rua e delegada Regional da RPA 02.	Membro do grupo de Ação Social da Igreja Evangélica e atua na comunidade através de um gabinete de vereador.
Josilene	Dona de casa	Delegada e coordenadora do fórum regional da RPA 02.	Militante partidária e gestora pública no governo atual.
Ana Paula	Envolvimento no período da política-eleitoral do bairro.	Gestora no Programa Orçamento Participativo e no Projeto Prometrópole na RPA 02.	Dirigente partidária e gestora pública no governo atual.
Eliezer	Trabalhador informal	Delegado, coordenador e Conselheiro do fórum regional da RPA 02.	Política comunitária no bairro onde mora e nas redes sociais.

Diante do caminho percorrido por todos/as nesse período, destaquemos em negrito aqueles que não tiveram nenhum contato direto anteriormente com experiências sindicais, governamentais, de movimentos sociais e/ou comunitários, mas que após experiência de participação no OP, continuou a participando

de coletivos, das gestões públicas, de mandatos parlamentares e atividades comunitárias.

A partir do quadro exposto, podemos deduzir inicialmente que há sim uma continuidade na trajetória de participação pelos atores sociais, seja por via institucional seja por via não institucional e que essas experiências contribuíram para um significativo aumento da participação na cidade.

Os diversos relatos apresentados até aqui demonstram o quão amplo é o campo de análise que podem ser levantados a partir do Programa Orçamento Participativo. Nessa sequência, a nossa abordagem será em torno das percepções que se repetiram mais.

No que se refere aos elementos coletados nas entrevistas, sobre os aspectos positivos do programa Orçamento Participativo, procuramos aprofundar as análises individuais dos atores, no que segue:

O incentivo a participação popular foi muito importante porque possibilitou a divisão de poder com mais gente na prefeitura. A participação sempre era vinculada as antigas lideranças e muita gente não se sentia mais representada por elas. Lembro também que muita gente continuou participando mesmo quando já tinha conquistado a sua obra, priorizando outras demandas importantes para o seu bairro. (ANA PAULA, RPA 02)

Eu acho que esse estímulo à participação da comunidade foi extremamente positivo e isso deu muita credibilidade a gestão. A questão da transparência de publicizar todo o ciclo, as obras e delegados eleitos; a questão das comissões de obras e caravanas para constatar se as obras estavam sendo feitas; a questão da diversidade dos atores sociais que iam da criança ao idoso, através do OP regional, OP temático e OP criança e também dos diversos acordos realizados para troca de votos entre as comunidades. (ROZANA, RPA 04)

O fortalecimento da participação popular é muito importante pra qualquer gestão, quando o povo não é ouvido e não participa alguém decide por ele. Outro fator positivo é saber como é feita a política pública, quando a gente participou de alguns cursos de gestão, a gente passou a entender melhor por onde sai o dinheiro. Acabei com aquele discurso que não faz porque não quer. (JOSILENE, RPA 02)

É notória a importância que o Orçamento Participativo teve ao incentivar, estimular e fortalecer a participação popular no Recife, alcançando uma quanti-

dade maior de pessoas que são descritas aqui como “cidadão comum” historicamente excluídas dos espaços de articulação e definição política, anteriormente reservado em outros programas apenas para as denominadas “lideranças comunitárias”.

Outra questão interessante era a formação para que a gente entendesse a peça orçamentária, havia um esforço para que os delegados e conselheiros tivessem o mínimo de conhecimento para quando o governo apresentasse seus projetos, e os coloca-se em debate para votação no COP, a gente pudesse definir, antes, o que iria para Câmara de vereadores. Isso era um ponto bastante positivo, é claro que de vez em quando havia divergência de proposta a ser votada e o governo se articulava para garantir a sua proposta na votação, mas posso dizer que quando perdia acatava a decisão. (EDJONHSON, RPA 01)

O OP capacitava o povo dando o mínimo de conhecimento aquele cidadão comum que não era liderança, nem profissional da política. Tinha curso de oratória, de informática, de contas e isso demonstra que havia um desejo de que as pessoas ascendessem. Outra coisa importante foi a interação dos delegados daqui com experiências de outros estados, financiados pelo poder público para aprender, fazer trocas e isso não era um favor, porque era feito com o nosso dinheiro, eles só estavam devolvendo. (HERCULANO, RPA 03)

[...] aqui na comunidade eu consegui fazer 10 barreiras, vários prefeitos passaram e nunca fizeram. Fiz vários cursos de graça pela prefeitura, inclusive o meu emprego hoje de eletricitista foi por conta do OP. Outra coisa boa era a união na troca dos votos para ajudar outras comunidades. Eu ajudei a fazer muitas obras em outros bairros. Era bonito de se ver. O OP mostrou que fazia e fez. (ELIEZER, RPA 02).

Observou-se também nos relatos a importância da capacitação e/ou formação de delegados/as e conselheiros/as do OP nos diversos cursos fornecidos pelo poder público no sentido de promover o conhecimento de como funciona a máquina administrativa e a alocação de recursos para execução das políticas públicas.

O OP trabalhou a percepção da coisa pública, o programa criou nas pessoas ou, pelo menos, despertou que o serviço e a obra são um bem público que não pertence a gestão, pertence a ele. A gestão garantiu que o OP fosse um canal único de reivindicação para todas as classes sociais. Até para calçar a rua do vice-prefeito na época, o povo do prédio teve que descer e ir na plenária. O OP urbanizava e mudava a qualidade de vida das periferias, só no Coque foram calçadas 44 ruas, mais posto de saúde, escola, academia da cidade, além de incluir um público novo no processo. (CARMINHA, RPA 01)

[...] eu era muito atuante, aí os moradores me colocaram na comissão de obra da rua. Eles tinham muita confiança em mim. Eu que resolvia tudo. Muita gente dizia que não ia ser feito, mas a gente conseguiu o saneamento e pavimentou 04 ruas. Daí eu só acabei de participar do OP quando acabou. Mas o meu diploma de delegada tá aqui até hoje. (JOSEFA, RPA 02)

Dentre os relatos, foi percebida a importância do papel desempenhado pelas comissões de acompanhamento de obras, no que se refere a garantir um monitoramento mais direto da população sobre as empresas contratadas pela prefeitura para executar as obras, minimizando possíveis problemas de ordem política ou de gestão.

[...] outro ponto positivo foram as comissões de obras que acompanhavam as ações nas ruas ajudando os técnicos da prefeitura a ter outra relação com a obra e com a população. Lembro de uma obra que o engenheiro disse que iria ser uma escadaria por conta de uma certa inclinação e os moradores conseguiram mudar pra que fosse uma rua, numa reunião que fizemos lá mesmo. Os moradores se apropriavam da obra, tinham a consciência do que estava acontecendo por conta da mobilização deles, não por conta do prefeito, e isso era muito interessante. (ANA PAULA, RPA 02)

As comissões de acompanhamento de obras tiveram um impacto positivo nesse processo. Foi um outro formato de OP que surgiu devido ao enfretamento que a gestão teve que dar aos técnicos da prefeitura que até hoje são um poder à revelia de qualquer prefeito, na verdade um poder político, porque eram eles quem decidiam onde e quanto deveria ser colocado de recurso público. Embora muitos fossem concursados, a ocupação em determinadas funções se dava por conta da indicação de algum político. E o OP ia na contramão desse formato quando empoderava o morador a garantir o que foi votado pela população e acompanhar a execução disso até o final da obra. O OP abriu as portas da prefeitura para o cidadão comum. As caravanas possibilitavam um conhecimento da cidade diferente do que os fóruns proporcionavam. (ROSANA, RPA 03).

Em alguns trechos menores, alguns atores falaram sobre a importância de diferentes comunidades se juntarem para garantir uma maior quantidade de votos e respectivamente garantir suas obras. Isso acontecia principalmente nos grupos que tinha uma comunidade pequena ou pouco participativa, ou seja, sem essa junção não teriam a possibilidade de ganhar a votação da obra.

No que se refere aos elementos coletados nas entrevistas, sobre os aspectos negativos ou limitadores do programa Orçamento Participativo, procuramos aprofundar as análises individuais dos atores, no que segue:

Uma coisa que eu destaco não como ponto negativo mas como limitação, era o fato de que o corpo técnico da prefeitura tinha muita dificuldade de aceitar o que era demanda popular, principalmente nos primeiros anos. Isso só veio melhorar nos últimos anos de gestão, ou seja, foi um processo de 3 gestões para que nas outras secretarias prevalecesse a vontade do povo. (ANA PAULA, RPA 02)

Faltou a compreensão do processo do Orçamento Participativo ao corpo técnico da gestão de todas as secretarias, até mesmo dos nossos companheiros da esquerda, e não era por sacanagem, é porque não entendiam mesmo o processo. Muitos resistiam a ir para as reuniões porque diziam que o povo não tinha condições de entender. Os conflitos com as velhas lideranças que combatiam o OP por concepção rendiam fortes ameaças causando situações delicadas, inclusive de ameaças a integridade física da equipe. (CARMINHA, RPA 03)

[...] quando eu fui da Comissão de Obra da rua, a gente tinha muita briga com o engenheiro porque a gente via muita coisa errada. Briguei muito na reunião para que o serviço saísse certo. (JOSEFA, RPA 02)

A partir dos relatos apresentados podemos destacar a difícil relação do corpo técnico da Prefeitura do Recife com a população, sobretudo em dialogar sobre as obras, ações e/ou projetos para a cidade advindo das comunidades. Insere-se aqui também a difícil relação da Secretaria de Orçamento Participativo com as demais secretarias da Prefeitura em receber e priorizar as demandas do povo.

[...] alguns problemas como eleições das obras que não tinham viabilidade técnica de serem realizadas e os técnicos da prefeitura que tinham dificuldade de dialogar com o povo mais excluído e por serem da casa não havia por parte da gestão o risco de demití-los. (EDJONHSON, RPA 01)

[...] Faltou também algum mecanismo que pudesse adequar melhor o recurso disponível com a demanda que vinha da população porque algumas não tinham viabilidade nenhuma de acontecer. (ROZANA, RPA 04)

[...] Muitas obras foram votadas sem viabilidade técnica isso emperava o processo. Algumas pessoas que faziam parte da equipe do OP não tinham compreensão do seu papel no processo. (HERCULANO, RPA 03)

Nos relatos que seguem foi apontado a dificuldade do programa não dispor de um mecanismo que pudesse aferir a viabilidade técnica das ações que eram demandadas pela população através das plenárias, o que causava um

grande desgaste entre a prefeitura e a população após a mesma ter sido eleita. Muitas obras inclusive deixaram de ser feitas por essa questão.

A demanda da cidade era muito maior que o orçamento que se tinha, nos primeiros anos a população pedia tudo e nem sempre todas as prioridades podiam ser realizadas. Mas isso acontecia também porque o prefeito decidiu não limitar o recurso para o OP, a partir daí acontecia a peregrinação interna para garantir recursos pelas outras secretarias e até mesmo fora, como foi o caso do governo federal. Muitos canais, encostas e contenções foram feitos por conta de captação de recurso fora. Quando se abria uma linha de crédito para fazer projeto numa determinada área, como uma creche por exemplo, a gente já tinha o diagnóstico feito pela população. (ANA PAULA, RPA 02)

Apesar de ter muita gente, essa participação ainda estava baseada num sistema de troca e tutelada pelo governo, ou seja, eu vou lá por conta da obra e não porque eu tenho um papel enquanto cidadão de cobrar e fiscalizar o poder público. Essa falta de entendimento talvez tenha contribuído para um descrédito ou até uma desmobilização no programa quando a obra não saía. (ROSANA, RPA 04)

A gente já vinha de 08 anos de OP, avaliando melhor hoje o programa já tinha um certo desgaste de eleger ações todo ano e não conseguir executar tudo no ano seguinte, gerando um acúmulo e um descrédito por parte da população. Além disso, o nosso envolvimento mais direto no processo eleitoral misturou um pouco a nossa ação enquanto gestor e enquanto militante político. (FELIPE, RPA 06)

Revela-se aqui a baixa capacidade de execução frente a uma quantidade grande de solicitações priorizadas pela população. Ao longo dos anos isso foi gerando um acúmulo de demandas reprimidas que afetavam a credibilidade e a participação da população junto ao programa.

Naquele tempo tinha muita resistência das associações de moradores porque era um momento novo na Prefeitura. Até então, só se sabia o que era participação através das lideranças, só que essas eram lideranças a vida toda e muita gente já não se sentia mais representada, até porque muitos estavam atrelados a vereadores, prefeitos, enfim. Pra você ter ideia de como isso era difícil, quando havia uma eleição na associação que a liderança perdia, no outro dia ele abria um conselho de moradores, um clube de mães, ou seja, ele ia mudando para se manter no poder ser o representante, mesmo quando as pessoas não se sentiam representadas. E com a abertura que o OP fez, isso também ficava escancarado inclusive para o político que ele apoiava. E eles por sua vez botavam a culpa no modelo do processo do OP. (ANA PAULA, RPA 02)

A gente talvez tenha errado em subestimar o papel que as lideranças tinham anteriormente e não investir na capacitação delas para esse

novo processo, porque no OP a gente não dava passagem, não dava lanche, não dava emprego, ou seja, não tinha a prática fisiologista dos governos passados, o que dificultava uma participação maior dos novos atores. As lideranças querendo ou não, eram o elo entre as informações dos poderes e o povo e estes não entendiam essa “ajuda” como uma prática fisiologista, mas sim como um direito já que o entendimento era que estavam também ajudando a gestão. Acho que isso foi uma das coisas que fez com que o OP fosse desmontado rapidamente porque a primeira coisa que o Recife Participa fez foi cooptar novamente a maioria dessas lideranças com empregos na Prefeitura. (ROSANA, RPA 03)

A diferença foi que o OP começou a conversar com o povo e não só mais com as lideranças. Eu fui numa reunião em que o morador da rua conseguiu se eleger delegado e o presidente da associação não, ficando de fora. Aconteceu um fato desse no Engenho do Meio e no final o camarada que não conseguiu se eleger começou a ameaçar a gente. Eu lembro que a 1ª plenária do Campo da União, teve tapa, teve vaia. Era muito enfrentamento, depois que foi arrefecendo, mas esse conflito nunca deixou de existir. (Ma DO CARMO, RPA 01)

Percebe-se aqui o “eterno” conflito entre as antigas lideranças comunitárias e os novos atores que emergiam com o Orçamento Participativo. Historicamente os governos do Recife sempre tiveram uma forte relação com as associações de moradores, diferente do OP que estimulava a participação direta do “cidadão comum”. No entanto, essa disputa em alguns momentos chegavam as vias de fato, e isso também afastava, em alguns momentos, outros atores que poderiam participar.

Importante destacar ainda, nesse abrangente campo de análise, os mais diversos aprendizados possibilitados pelo processo do Orçamento Participativo na trajetória política dos atores sociais do Recife, no que segue:

Para fazer OP, como foi feito no Recife, tem que ter coragem. O OP não foi apenas eleger obras, foi principalmente discutir orçamento. Foi bater de frente com o apadrinhamento político de obras e ações, até com companheiros que eram vereadores do próprio partido, mas que eram contra o programa, porque assim eles não podiam ser o pai da obra, o pai ou a mãe da obra era o povo, isso incomodava muito. E o povo entendeu que podia caminhar sem eles. (EDJONHSON, RPA 03)

O fundamental de tudo isso foi que as pessoas começaram a aprender que não dependiam mais só do vereador, nem tinham que ir na prefeitura falar com o prefeito para ter uma obra. Que isso era possível participando. Mas não foi fácil porque a cultura é de pedir ao dr. fulano ou a patroa que é ligada ao político. Então o OP envolveu o povo. Quantas novas lideranças não surgiram nesse processo que hoje estão em posição de destaque nas ONGs, nas gestões públicas, na Câmara de

Vereadores? Assim como foi o caso do delegado, Josemir Simões e outros. Nesse período até os mandatos da Câmara foram oxigenados. Vários vereadores que tinham mais de 10 anos na Câmara que não conseguiram se reeleger porque a população estava mais atenta. (HERCULANO, RPA 03)

Diante dos diversos conceitos atribuídos ao OP, reafirmamos nesses relatos o conceito de Wampler (2003) quando se refere que esse processo redistribui as “delegações de poder”. E isso tem a ver com a estrutura de poder historicamente construída na nossa sociedade. Se perceber enquanto sujeito de direito que pode interferir na realidade, mesmo que de forma branda, é um ganho democrático.

[...] essa experiência fez eu me sentir mais digna de tudo, de me sentir especial, eu não sei explicar. De participar de algo que muda alguma coisa na vida das pessoas. Isso trouxe confiança sobre mim, sobre as minhas decisões. Creio que na minha vida, a política também me transformou, seja com as pessoas com quem eu me relaciono, ou com a escolha do profissional que eu quero fazer. Se eu pudesse resumir esse processo em duas palavras, seriam, dignidade e transformação. (NATANE, RPA 02)

[...] esse programa gerou um processo de autoformação onde as pessoas, a partir daquelas discussões, iam tendo a capacidade de avaliar o que era realmente importante e de mais impacto para uma comunidade, e isso também foi interessante para a cidade. Em todo lugar que eu passava tinha aquela placa: o povo decide a prefeitura faz. Então isso, eu acho que mexeu muito com o sentimento de pertencimento e empoderamento das comunidades. E eu não consigo entender como ainda tem gente que diz que o povo não gosta de participar, eu acho que eles é que não acham fácil esse espaço. (ROZANA, RPA 04)

A partir dos relatos aqui expressados, podemos reafirmar Pires et. (2011) no que se refere a capacidade desses espaços de aprendizado coletivo gerarem dinâmicas que não só qualificam a participação, como também são capazes de interferir na produção subjetiva dos participantes. E dependendo de como acontece, isso pode gerar diferentes resultados nas instituições democráticas.

[...] se vc oportunizar, vai ver que essa vocação em participar a pessoa traz em sí, a partir dos seus desejos de mudança e interferência na sua realidade, a questão é que quando o poder público faz isso, ele tutela e quando isso não é bem conduzido fica passível à manipulação. Mas o sucesso do OP se deu exatamente pelas pessoas entenderem que elas tinham o seu direito de escolha e que depois elas tinham um espaço para acompanhar isso ou não. Infelizmente nós não somos um país de cultura democrática e libertária, pelo contrário, essa elite trabalha a escravização, e falando a verdade esse processo era uma contracultura conosco também da equipe (ROSANA, RPA 03)

Esse processo do OP aumentou a minha percepção sobre a cidade e sobre seus problemas. Deixei de ver o povo não como coitadinho, mas como um agente que podia transformar sua realidade. Comecei a desmistificar também que o povo não entendia ou não gostava de política, o problema é que não é oportunizado, não está acostumado porque nunca é dado a ele o poder de decisão, porque das vezes que a gente fez isso, a gente constatou que o povo é muito sábio e eu acho que a gente aprendeu muito mais com eles do que eles com a gente. Aprendi a ser mais democrática dentro até da minha própria casa, porque a gente diz que é democrático mas impõe certas escolhas aos nossos filhos, e aos poucos comecei a desconstruir isso nas minhas relações pessoais, ouvindo mais inclusive. (Ma do CARMO, RPA 01)

Podemos resgatar aqui um pensamento de Bobbio (2000) quando diferencia a democratização do Estado com a democratização da sociedade. De fato, as nossas instituições familiares, escolares, de trabalho nem sempre são democráticas. E a participação democrática precisa se materializar, sobretudo nos discursos e nas práticas cotidianas.

O OP foi fundamental na minha formação, tanto como delegado e depois como gestor. A gente aprende demais com o povo. Eu não conço mais uma gestão pública que não tenham espaços institucionais e permanentes de diálogo direto com a sociedade na construção do orçamento público. (FELIPE, RPA 06)

Hoje eu consigo ter um olhar fiscalizador, vejo aonde tem ação da prefeitura, onde não tem, o valor da obra, essas coisas que antes eu nem percebia. (JOSILENE, RPA 02)

Tudo que eu aprendi foi participando. Antes eu achava que as coisas não eram feitas porque não se tinha interesse, mas depois que eu participei da gestão, aprendi que o serviço público tem um orçamento que tem um limite, que ele depende da Câmara de Vereadores para ser aplicado, que é preciso priorizar o que é mais importante e procurar atender o máximo de pessoas com esse recurso, não só a minha rua, o meu bairro (FÁTIMA, RPA 02).

Destaquemos aqui a modificação da visão da sociedade sob o poder público e por consequência, deste para com a sociedade como afirma Dutra (2001). Compreender como funciona a máquina pública seu poder de interferência e limitação, ajuda numa melhor definição sobre os recursos públicos. E a aplicação eficiente dos recursos públicos garante uma redução mais efetiva das mazelas e desigualdades enfrentadas pela população.

[...] aprendi no Orçamento Participativo a ajudar o próximo, os que mais precisavam do governo, aqueles que não tinham apoio de ninguém. (ELIEZER, RPA 02)

[...] aprendi a luta, lutar pelo que é certo. Não ter medo de falar do que tá errado, nem ser uma delegada lagartixa que só balança a cabeça. (JOSEFA, RPA 02)

Para Benevides (2001) a experiência do Orçamento Participativo ensina a reforçar laços concretos de solidariedade. E é essa construção que orienta novos valores para o exercício da democracia, que implica compromissos com novas possibilidades.

De acordo com os dados expostos podemos deduzir que são inúmeros os resultados apresentados por esse processo referente a contribuições e/ou aprendizado dos atores sociais a partir da experiência do Orçamento Participativo, tanto do ponto de vista pessoal como do ponto de vista político.

Para Luchmann (2012) a participação também é entendida como um importante mecanismo de aprendizado político, no sentido de permitir o desenvolvimento de atitudes e comportamentos fundamentais para uma sociedade democrática:

Assim, como processo educativo, a participação possibilitaria, entre outros, a aquisição e o aumento de in formações, o desenvolvimento de virtudes cívicas, a exemplo da cooperação, do respeito e da tolerância de habilidades políticas, na conformação de uma cidadania pautada na autonomia, dimensão central da democracia (LUCHMANN, 2012, p. 515).

Dentre as questões levantadas nas entrevistas pelos atores sociais que vivenciaram essa experiência, e no que se refere a contribuição desse processo na trajetória política dos mesmos, estão os conceitos incipientes de autonomia, empoderamento, autoformação, luta, solidariedade, transformação, dignidade e democracia.

Assim como reafirma Pateman (1992) o que se torna essencial nesse processo é a relação entre a participação e o processo educativo, onde quanto mais os indivíduos participam, mais aprendem a participar e mais capacitados se tornam, desenvolvendo-se tanto no aspecto psicológico quanto na prática de habilidades e procedimentos democráticos.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Atualmente o Brasil tem vivenciado inúmeros processos que ameaçam a sua democracia liberal, agravados por um governo que alimenta ataques aos direitos individuais e ao Estado Democrático de Direito, em um momento marcado por graves crises financeira, sanitária e política.

Apesar de ser considerado um país de democracia recente, a Brasil ora e outra convive sob ameaça de rupturas democráticas. No entanto, é aqui também que se constrói inovações e experiências que se tornam referências no tocante ao aprofundamento da democracia.

Com o advento da Constituição Cidadã de 88, pós período antidemocrático de 64, a noção sobre direitos civis e cidadania foram bastante ampliados. É nesse período que o Estado também transita de um modelo bastante centralizador de gestão pública, para um modelo de co-gestão do Estado com a sociedade civil.

E a experiência do Orçamento Participativo surge nesse contexto em que o poder público incorpora, por meio de encontros e regras institucionais, setores da população na dinâmica de discussão e de formulação do orçamento público estatal. (LUCHMANN, 2014)

O Orçamento Participativo é uma experiência riquíssima enquanto prática de participação direta, de redistribuição de recursos públicos, de controle social e cidadania e de educação política, mas ainda não é suficiente para romper um modelo hegemônico liberal extremamente excludente.

A nível local e de gestão pública o OP é extremamente eficaz, no entanto não queremos dizer com isso que este supre todas as necessidades locais, mas que introduz uma nova concepção administrativa por parte do poder público e uma nova concepção política no que se refere a participação da população como uma alternativa possível de existir.

Não é à toa que o Orçamento Participativo é um espaço em que se presencia bastante conflito. O que Dagnino (2002) expressa como a disputa pela partilha de poder que se origina nas concepções políticas resistentes à democratização dos espaços de tomada de decisão e as características estruturais do funcionamento do Estado.

O desenho do Orçamento Participativo de Recife se dá de forma singular no que se refere ao contexto econômico, social e político da cidade, mas outros fatores também contribuem para esse formato, bem como a vontade política dos prefeitos, a concepção de participação a partir de um partido político de esquerda e a predisposição de participação dos recifenses, que vem desde as gestões de Pelópidas da Silveira, até hoje.

O que foi possível perceber em relação ao Orçamento Participativo do Recife em relação as demais experiências participativas das gestões anteriores é que quando a participação é estimulada e os recursos públicos são verdadeiramente aplicados, a população se disponibiliza a participar.

Falamos nisso porque há uma concepção atual, muito influenciada pela teoria moderna de que as pessoas, principalmente as de baixa renda, não têm pré-disposição de participar das decisões políticas. No entanto, essas pessoas quase sempre foram excluídas dos processos de decisão política.

E isso é muito significativo na afirmação de Pateman (1992) quando afirma que a participação é um processo e que toda forma de participação é benéfica à sociedade. Ou a afirmação de Bobbio (2000) quando afirma que o mais importante de toda essa discussão é a ampliação da participação.

É importante destacar que o Orçamento Participativo do Recife teve muitos avanços, mas também muitos limites, os quais já foram expostos nesse trabalho, mas é inegável a sua contribuição como distribuidor de renda nas áreas mais carentes, ainda mais numa cidade tão desigual, econômica e socialmente como Recife.

A atuação conjunta do poder público com a sociedade em resolver os problemas da cidade só tem a dar certo. O primeiro, porque dispõe do conhecimento técnico e do funcionamento da máquina pública, o segundo, porque conhece como ninguém o lugar em que mora. Mas essa ação conjunta exige dos dois lados muito diálogo.

Contudo, não podemos ter o Orçamento Participativo como uma coisa mágica, idílica, ou como a solução radical para todos os problemas da democracia. Certamente, é um instrumento poderoso ainda não suficientemente bem implantado, “tensionado” entre nós. É um processo. Portanto ele precisa ser sempre aperfeiçoado. (DUTRA e BENEVIDES, 2001).

Diante da análise dos dados coletados a partir das entrevistas, podemos afirmar que através do envolvimento com o Orçamento Participativo, muitos participantes, mesmo os que já possuíam algum tipo de militância, tornam-se mais atuantes na política, contrariando as expectativas históricas que é reservado aos grupos populares, relegado ao papel de coadjuvantes como afirma Damo (2008).

Uma outra experiência bastante interessante nessa pesquisa perpassa pelo OP Criança, que tem um desenho institucional voltado para o protagonismo juvenil, e que no dia a dia da escola cria as condições para que crianças e jovens se constituam no futuro enquanto cidadãos e cidadãs.

Podemos afirmar, com toda certeza, que as experiências de participação vivenciadas pelos atores sociais nesse processo são muito maiores do que poderíamos relatar nessa dissertação, de fato é um laboratório riquíssimo no que se refere a compreensão de como as pessoas se relacionam com a coisa pública, de como se dão as disputas de poder nas comunidades e nas instâncias públicas, de como vive a população excluída dentro da sua cidade, das lutas dos movimentos sociais, etc.

Do ponto de vista democrático, talvez só essas experiências não sejam suficientes para uma formação política totalmente transformadora para o exercício da cidadania, mas almejamos que sejam capazes de, pelo menos, introduzir valores de cooperação, solidariedade e diálogo no sentido de construir a convivência social que faz possível a vida sustentável com dignidade para todos. (ANTUNES, et al. 2004).

O que podemos concluir dessa pesquisa é que ainda há um longo caminho a ser trilhado, rumo a uma maior participação consciente nas instâncias públicas e na construção de uma nova cultura política de sociedade. Logo, a experiência do Orçamento Participativo em Recife e em diversas cidades brasileiras representa um importante avanço democrático nessa perspectiva.

REFERÊNCIAS

ANTUNES, ANGELA (org.). **Orçamento Participativo Criança**: exercendo a cidadania desde a infância. São Paulo: Instituto Paulo Freire, 2004.

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

AVRITZER, Leonardo. **Impasses da Democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: **Civilização Brasileira**, 2016.

AVRITZER, Leonardo. **Instituições Participativas e Desenho Institucional**: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Opinião Pública*, Campinas, v.14, n. 1, 2008. <Disponível em: <https://www.scielo.br/j/op/a/SXb5hxxKDHgM3Y9YMvRgMzN/?lang=pt>> Acesso em 21 de out. 2021.

AVRITZER, Leonardo. **Modelos de Deliberação Democrática**: Uma análise do Orçamento Participativo no Brasil. In: SANTOS, Boaventura de Souza (orgs.). **Democratizar a Democracia: Os Caminhos da Democracia Participativa**. Rio de Janeiro: **Civilização Brasileira**, 2002.

AZAMBUJA, Darcy. **Teoria Geral do Estado**. 2ª edição revista e atualizada – São Paulo: Globo, 2008. Disponível em: < <https://drive.google.com/file/d/0B5mtRbill-WOR2xPdG52bkprNGM/view>>. Acesso 20 de fevereiro de 2021.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. **Educação para a Democracia**. Lua Nova, São Paulo, n.38, 1996. Disponível em <<https://www.scielo.br/j/ln/a/yKyLW-KGYV8TNKLLKrRR6LpD/?lang=pt>> Acesso em 02 Set. 2021.

BEZERRA, Carla de Paiva. **Do poder popular ao modo petista de governar**: mudanças no significado de participação para o Partido dos Trabalhadores. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014. Disponível em: <[file:///C:/Users/Note/Desktop/1917-2475-1-PB%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/Note/Desktop/1917-2475-1-PB%20(2).pdf)>. Acesso em 21 de abr. 2021

BEZERRA, Carla de Paiva. **Por que o Orçamento Participativo entrou em declínio no Brasil?** Mudanças na legislação fiscal e seu impacto sobre a estratégia partidária. VII Seminário discente da Pós-Graduação em Ciência Política – FFLCH/USP, 2016. Disponível em: <[file:///C:/Users/Note/Desktop/1917-2475-1-PB%20\(3\).pdf](file:///C:/Users/Note/Desktop/1917-2475-1-PB%20(3).pdf)> Acesso em 28 de abr. 2021.

BITOUN, Jan. *Gestão Pública Municipal e seus Instrumentos*. Orçamento Participativo em Recife: **Gestão do Planejamento, Exercício de Cidadania**. Recife:

Fase Pernambuco, 2002 CHAÚÍ. Marilena. **Convite à Filosofia**. São Paulo: Editora Ática, 2011.

BITOUN, Jan; MIRANDA, Livia; SOUZA, Maria. **Cadernos Observatórios de PE: políticas Públicas e gestão local na região metropolitana do Recife**. Recife, 2007.

BOBBIO, Norberto. **O Futuro da Democracia**. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

BOURDIEU, Pierre. **Esboço de Autoanálise**. São Paulo: Companhia das Letras, 2005.

CAMPOS, Geraldo Adriano G. **Participação e representações não avaliativas: a produção de significados nas experiências participativas**. Brasília: Ipea, 2011.

CARLOS, Euzeneia. **Movimentos Sociais e Instituições Participativas: efeitos do engajamento institucional nos padrões de ação coletiva**. Espírito Santo, v.30, n.88, p.83-98, 2015. Disponível em < <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/k8sNWd8Drt7f9LHwSXSWMMP/?format=pdf&lang=pt>> Acesso em 16 de set. 2021.

CARLOS, Euzeneia. **Participação e Cultura Política no Orçamento Participativo**. Civitas – Revista de Ciências Sociais, v. 6, n. 1, jan.-jun. 2006. Disponível em < [file:///C:/Users/Carrefour%20Torre/Downloads/26-Texto%20do%20artigo-7658-2-10-20071107%20\(3\).pdf](file:///C:/Users/Carrefour%20Torre/Downloads/26-Texto%20do%20artigo-7658-2-10-20071107%20(3).pdf)> Acesso em 04 de nov. 2021.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: O longo Caminho**. 3a ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos. **Participação e Deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Ed.34, 2004.

DAGNINO, Evelina. **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DAGNINO, E.; OLIVEIRA, A. J.; PANFICHI, A. Para uma outra leitura da disputa pela construção democrática na América Latina. In: DAGNINO, E.; OLIVEIRA, A. J.; PANFICHI, A. **A disputa pela construção democrática na América Latina**. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2006.

DAMATTA, Roberto. **O que faz o Brasil, Brasil?** Rio de Janeiro, Editora Rocco, 1986.

DAMO, Arlei Sander. **Cultura e Agência: o engajamento no Orçamento Participativo**. Campos, v. 9, n. 1, 51-85, 2008. Disponível em < <https://revisitas.ufpr.br/campos/article/view/13867>> Acesso em 18 de Mai. 2021.

DUTRA, Olívio; BENEVIDES, Maria Victória. **Orçamento Participativo e Socialismo**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2001.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder. Formação do Patronato Político Brasileiro.** Globo, 3ª ed. 2001.

FONSECA, Ana; FAGNANI, Eduardo. **Políticas Sociais, Desenvolvimento e Cidadania.** São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013.

FONTES, Breno Augusto Souto Maior; EICHNER, Klaus. **Sobre as Estruturas em Redes Sociais Voluntárias:** Estudo Empírico de Organizações Não-Governamentais na Cidade do Recife. Recife, 2001. < <https://www.scielo.br/j/se/a/jS5HCWSfChmxrw5v9gQqJHB/?lang=ptf>>. Acesso em 27/05/2021.

FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO. **Os donos do dinheiro:** o rentismo no Brasil. São Paulo, 2019.

HABERMAS, Jurgen. **A Inclusão do Outro:** estudos de teoria política. São Paulo, 2004.

LESBAUPIN, Ivo; SOLER, Salvador (org). **Prefeituras do Povo e Para o Povo.** São Paulo: edições Loyola, 1996.

LUCHMANN, Lígia Helena Hahn. **25 anos de Orçamento Participativo:** algumas reflexões analíticas. Política e Sociedade, Florianópolis, v.13, n. 28, 2014. Disponível em <https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/view/2175-7984.2014v13n28p167> Acesso em 13 de abr. 2021.

LUCHMANN, Lígia Helena Hahn. **A representação no Interior das Experiências de Participação.** Lua Nova, São Paulo, n.70, 2007. Disponível em <https://www.scielo.br/j/ln/a/TyXHbPQ93yGm7Z7SSDrwc4f/?lang=pt&format=pdf> Acesso em 15 de Out. 2021.

LUCHMANN, Lígia Helena Hahn. **Desafios analíticos e metodológicos na avaliação de efeitos democráticos de instituições participativas.** XVI Congresso Brasileiro de Sociologia. Salvador, 2013. Disponível em <https://www.fclar.unesp.br/Home/Pesquisa/GruposdePesquisa/participacaodemocraciaepoliticaspUBLICAS/encontrosinternacionais/pdf-st05-trab-aceito-0439-11.pdf> Acesso em 08 de Jun. 2021.

LUCHMANN, Lígia Helena Hahn. **Participação e Aprendizado Político no Orçamento Participativo:** estudo de caso em um município catarinense. Educ. Soc., Campinas, v. 33, n.119, p.513-532, 2012. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br> Acesso em 26 ago. 2021.

MARCONI, Maria de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica.** 7. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MARQUES, Angela Cristina Salgueiro. **A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas.** Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2009.

MIGUEL, Luís Felipe. **A democracia Domesticada:** bases antidemocráticas do pensamento democrático contemporâneo. Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v.45, n. 3, p. 483-511, 2002. Disponível em <https://www.scielo.br/j/dados/a/3nnkkDsspkGdQDKJnc434FLs/?lang=pt> Acesso em 17 de abr. 2021.

MOUFFE, Chantal. **Democracia, Cidadania e a Questão do Pluralismo.** Florianópolis, v.2, n. 3, 2003. Disponível em <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/view/2015>> Acesso em 12 de julh. 2021.

MOURA, Joana Tereza Vaz; SILVA, Marcelo Kunrath. **Atores Sociais em Espaços de Ampliação da Democracia:** As redes sociais em perspectiva. Revista Sociologia Política, Curitiba, v.16, n. suplementar, 2008. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/LHgb45mQwZCyxFHSdcfJSGr/abstract/?lang=pt> Disponível em 27 de Mai. 2021.

OLIVEIRA, Joana Caroline Gomes Cipriano. **O Papel do Estado no Processo de Desenvolvimento do Brasil.** Monografia (Graduação em Ciências Sociais) Universidade Federal Rural de Pernambuco. Recife, p. 68. 2015.

PATEMAM, Carole. **Participação e Teoria democrática.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992. Disponível em:< <http://pt.slideshare.net/klivan03/carole-pateman-participao-e-teoria-democrtica>>. Acesso em 25 de set. 2021.

PREFEITURA DO RECIFE. **Balanco do Primeiro Ciclo do OP.** Recife, 2001.

_____. **Balanco da Gestão 2010.** Recife, 2010.

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

_____. **Mudando o Recife de mão dadas com o povo:** 08 anos de participação e avanços no Recife, 2008.

_____. **Orçamento Participativo 2009:** nossa cidade é a gente quem faz. Recife, 2009.

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

_____. **OP Criança.** Disponível em <https://www.recife.pe.gov.br/pr/seeducacao/op.php> Acesso em 21 de jan. 2021

PIRES, Roberto Rocha C. (org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação.** Brasília: Ipea, 2011.

POGREBINSCHI, Thamy. **O Enigma da Democracia em Marx.** Revista Brasileira de Ciências Sociais, v.22, n. 63, 2007. Disponível em < <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/tzTc5MpsvmhSDt8h3R8HbjC/?lang=pt> > Acesso em 02 de jan. 2021.

RAMOS, Priscila da Silva. **Democracia Participativa**: análise da experiência de 12 anos do Orçamento Participativo na gestão pública do Recife. Monografia (Graduação em Ciências Sociais) – Universidade Federal Rural de Pernambuco, Recife, p.45. 2015.

RICUPERO, Bernardo. **Sete lições sobre a interpretação do Brasil**. São Paulo, Alameda, 2007.

ROCHA, Enid. A Constituição Cidadã e a institucionalização dos espaços de participação social: avanços e desafios. In: Vaz FT, Mousse JS, Santos RF, organizadores. **20 Anos da Constituição Cidadã: avaliação e desafios da segurança social**. Brasília: ANFIP, 2008.

SÁNCHEZ, Félix. **Orçamento Participativo**: Teoria e Prática. São Paulo: Cortez, 2002.

SANTOS, Boaventura de Sousa, AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Sousa. **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS, Boaventura de Souza. Orçamento Participativo em Porto Alegre: Para uma Democracia Redistributiva. In: SANTOS, Boaventura de Souza (orgs.). Democratizar a Democracia: **Os Caminhos da Democracia Participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961.

SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia do trabalho científico**. São Paulo: Editora Cortez, 2004.

SILVA, Ana Paula. **Participação popular na Prefeitura do Recife**: a experiência de estágio no Orçamento Participativo. Monografia (Graduação em Ciências Sociais) – Universidade Federal Rural de Pernambuco. Recife, p. 50. 2005.

SILVA, Ilse Gomes. **Democracia e Participação Na Reforma do Estado**. São Paulo: Cortez 2003.

SILVA, Tarcísio. Da Participação Que Temos à Que Queremos: O processo do Orçamento Participativo na Cidade do Recife. In: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander; **A Inovação Democrática no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2003.

TEIXEIRA, Ana Cláudia Chaves Teixeira. **Participação no Brasil**: dilemas e desafios contemporâneos. São Paulo: Instituto Polis, 2006.

TEIXEIRA, Elenaldo. **O Local e o Global**: Limites e desafios da participação cidadã. São Paulo: Cortez 2002.

TEIXEIRA, et al. **Orçamento Participativo**: Democratização da Gestão Pública e Controle Social. Rio de Janeiro: Solidariedade e Educação – FASE, 2003.

WAMPLER, Brian. **Orçamento Participativo**: Os paradoxos da participação e governo no Recife. Recife, v.15, n.2, p. 343-374, 1999.

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.

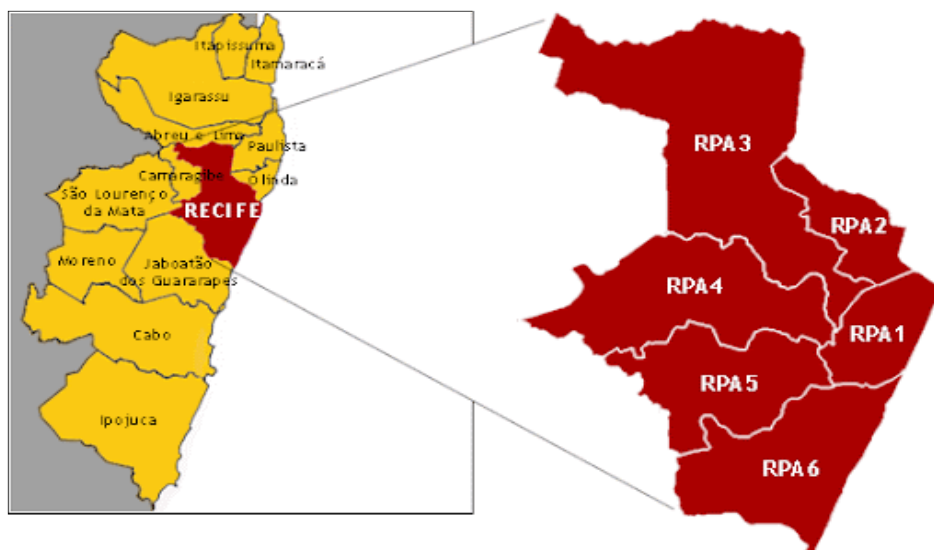
WEFFORT, Francisco C. **Os clássicos da Política**, 2. São Paulo: Ática, 2006

YOUNG, Iris Marion. **Representação Política, Identidade e Minorias**. Lua Nova, São Paulo: Lua Nova, 2006.

ZORZAL, Gabriela. **Democracia Representativa e Democracia Participativa**: limites e complementaridade. Anais da Semana de Ciências Sociais da UFES, v.1, 2014. Disponível em <https://periodicos.ufes.br/scsufes/article/view/8567>
Acesso em 05 de set. 2

ANEXOS

ANEXO I - Regiões Político-Administrativas da cidade do Recife



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

Anexo II – Ciclo do OP (2001-2006)



Anexo III – Ciclo do OP (2007-2012)



Anexo IV – Plenária Regional - 2009



Anexo V- Cadastramento da população pela EMPREL



Anexo VI – Senha de Credenciamento



Anexo VII- Momento de fala dos participantes na Plenária Regional














ANEXO VIII – Cédula de votação das prioridades regionais (2007-2012)

Orçamento Participativo 2005

O povo decide. A Prefeitura faz.

Prioridades Temáticas
 Marque nos quadradinhos, com os números 1, 2 e 3, os três temas mais importantes para sua comunidade.

<input type="checkbox"/>		ASSISTÊNCIA SOCIAL	M O D E L O
<input type="checkbox"/>		CONTENÇÃO DE ENCOSTAS DE MORROS	
<input type="checkbox"/>		CULTURA	
<input type="checkbox"/>		EDUCAÇÃO	
<input type="checkbox"/>		HABITAÇÃO	
<input type="checkbox"/>		LAZER/ ESPORTES	
<input type="checkbox"/>		PAVIMENTAÇÃO E DRENAGEM	
<input type="checkbox"/>		SANEAMENTO BÁSICO	
<input type="checkbox"/>		SAÚDE	
<input type="checkbox"/>		TRABALHO E RENDA	


Prefeitura do Recife
A grande obra é unir as pessoas

ANEXO IX – Urna de apuração



Anexo X – Cédula de pré-credenciamento das ações prioritárias (2007-2012)



SECRETARIA DE PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO, OBRAS E
DESENVOLVIMENTO URBANO E AMBIENTAL
Coordenadoria de Orçamento Participativo e Participação Popular



PÁGINA
/

GRUPO																				MR	

AÇÕES POR GRUPO NO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO 2009

Em reunião realizada no dia ____/____/2009

Local: _____

com _____ participantes, conforme lista abaixo, foram escolhidas as seguintes AÇÕES.

1 _____

2 _____

NOME: _____

APELIDO: _____ RG: _____ Ano de nascimento: _____ SEXO: M F

ENDEREÇO: _____

BAIRRO: _____ TELEFONE: _____

NOME: _____

APELIDO: _____ RG: _____ Ano de nascimento: _____ SEXO: M F

ENDEREÇO: _____

BAIRRO: _____ TELEFONE: _____

NOME: _____

APELIDO: _____ RG: _____ Ano de nascimento: _____ SEXO: M F

ENDEREÇO: _____

BAIRRO: _____ TELEFONE: _____

Anexo XI – Plenária Temática de Assistência Social – 2010



Anexo XII – Urna eletrônica itinerante



Anexo XIII – Votação das ações prioritárias pela internet




URNA ELETRÔNICA

OBRAS DA MICRO-REGIÃO 1.3

<p>1 REFORMA DA CASA DA COMUNIDADE PARA ATENDER AS CRIANÇAS CARENTES NAS ÁREAS PEDAGÓGICA, CULTURAL E ARTESANAL - RUA RÉGO MELO, Nº502 - COELHOS</p>	<p>6 REFORMA GERAL DA CHEFE MAEZINHA DO COQUE E AMPLIAÇÃO - JOANA BEZERRA</p>
<p>2 REQUALIFICAÇÃO DA TRAVESSA DOS COELHOS (BECO DO ESPARADRAPO) - COELHOS</p>	<p>7 REFORMA DA PRAÇA MATARAZO - COELHOS</p>
<p>3 RUA "G" - JOANA BEZERRA</p>	<p>8 RUA BRASILÂNDIA - JOANA BEZERRA</p>
<p>4 CURSOS PROFISSIONALIZANTES - JOANA BEZERRA</p>	<p>9 CONSTRUÇÃO DE QUADRA DE FUTSAL, VOLEY E BASQUETE NA FRENTE DA ESCOLA NOVO MANGUE - JOANA BEZERRA</p>
<p>5 RUA ITAJUIPE - JOANA BEZERRA</p>	<p>10 RECUPERAÇÃO DO CAMPO DO COQUE COM ILUMINAÇÃO, ALAMBRADOS E ARQUIBANCADA - JOANA BEZERRA</p>




Anexo XIV – Conselho do Orçamento Participativo – COP



Anexo XV – Caravanas do Orçamento Participativo



Anexo XVI – Ciclo do OP Criança



Anexo XVII – Eleição das prioridades do OP Criança



Anexo XVIII – Reunião com delegados/as e conselheiros/as do OP Criança



Anexo XIX – Premiação do OP Criança na Alemanha



Anexo XX – Roteiro de Entrevista Semi-Estruturada.

Roteiro de Entrevista Semi-Estruturada

Dados de Identificação:

Nome: _____

Bairro: _____

Gênero: _____ Raça: _____ Idade: _____

Escolaridade: _____

Profissão: _____

Renda: _____

E-mail: _____

Entrevista

1. Por quanto tempo você participou do Programa Orçamento Participativo?

2. Qual era sua função no Programa OP?

3. Em que momento você considera que começou a sua atuação política?

4. Você teve ou tem alguma vivência com algum movimento e/ou organização social?

5. Quais experiências em programas de participação social você já atuou ou desenvolveu junto ao poder público?

6. Na sua percepção, para que serve o Orçamento Participativo?

7. A sua atuação no Orçamento Participativo contribuiu de que forma na sua trajetória política- social?

8. Descreva-me os pontos positivos dessa participação institucional?

9. Descreva-me os pontos negativos dessa participação institucional?

10. Com o término do Orçamento Participativo você continuou engajado politicamente?
