

**Da Participação que temos à que queremos:
o processo do Orçamento Participativo na Cidade do Recife**

Tarcisio da Silva

A descentralização e a participação tem sido tomadas como o caminho mais adequado para enfrentar os problemas da gestão das políticas públicas, sobretudo a nível local. A participação, além de elemento instrumental no processo de tomada de decisões, exerceria uma função educativa no que diz respeito à preparação do povo para exercer a sua soberania. Função esta cuja base se encontra no seio dos locais de moradia e/ou de trabalho. Assim sendo, os movimentos populares assumiriam uma importância fundamental, visto que são eles o canal mais direto de representação da população e, desta feita, o canal por excelência para a formação de cidadãos engajados (ativos).

A discussão acerca de movimentos comunitários e participação direta da comunidade ganhou corpo na década de 70, quando emergiram os novos movimentos comunitários que mexeram com as estruturas vigentes na época. Da Europa a estas plagas tropicais, proliferaram movimentos de reivindicação de interesses e direitos, tais como, os movimentos de defesa dos direitos das mulheres, negros e outras minorias. No caso do Brasil, a luta por melhores condições de moradia torna-se o principal fator de aglutinação de novos atores sociais na esfera política do país.

A expectativa em torno desses movimentos apoiava-se no fato de que emergia dos mesmos, uma nova via de ação política e representação de interesses, da qual emanavam novos atores coletivos. Atores estes, que seriam a vez e a voz de setores até então marginalizados no cenário político nacional. Além disso, tinha-se a imagem de que esses movimentos eram autônomos em suas ações, visto que – ao contrário do que ocorrera com os sindicatos e os partidos políticos – eles nasciam desatrelados do Estado, o que reforçava ainda mais o seu

perfil de independência e representação dos interesses da sociedade civil. Tal aspecto significava uma ruptura com um padrão “homogeneizante” de certas práticas coletivas até então estabelecidas, e sinalizava uma mudança no padrão de associativismo do país, marcado fortemente pela orientação sindical (AVRITZER:1997). Estes novos atores irão desempenhar papel importante na condução das políticas públicas em seus respectivos campos de atuação.

No Brasil, o surgimento dos movimentos sociais urbanos foi um marco importante na medida em que os mesmos irão se constituir longe da tutela do governo central, ao contrário do que aconteceu com os sindicatos e os partidos políticos. Ocorre, assim, a “substituição da funcionalidade pela territorialidade” (AVRITZER:op.cit).

Essa condição fez com que alguns segmentos da elite e da comunidade acadêmica enxergassem neles a alternativa de rompimento com a estrutura vigente no país. Esses movimentos seriam a “nova ‘vanguarda’ que substituiria o papel até então ocupado pelo movimento dos trabalhadores, cuja importância política estava em declínio.” (OTTMANN : 1995)

A emergência e crescimento de importância e visibilidade política dos MSUs abre uma nova esfera de interlocução entre o poder público e a sociedade civil, que foge do padrão de relacionamento político ditado pelo modelo de atuação parlamentar. Essa nova fonte de diálogo permitiria quebrar os particularismos gerados na representação legislativa e permitiria o ecoar das vozes e dos anseios das bases da sociedade civil. Como aponta Sérgio Costa:

“A sociedade civil, com o seu conjunto de associações voluntárias, independentes do sistema econômico e político-administrativo, absorve, condensa e conduz de maneira amplificada para a esfera pública os problemas emergentes nas esferas privadas, no mundo da vida.”
(1994:44)

Paralelamente ao surgimento dos movimentos sociais urbanos, o país clamava por abertura e democracia. Diante da estrutura autoritária e centralizada do poder no país, os movimentos de oposição apontavam, como alternativa, a democratização das administrações municipais; democratização esta, baseada na participação popular. Como afirma Fontes: “A abertura de canais de comunicação entre a sociedade civil e o poder público local seria um instrumento de racionalização da gestão pública na medida em que os recursos fossem dirigidos mais eficientemente” (FONTES, LACERDA, LEAL:1995: 127). A base dessa “eficiência” seria uma fiscalização constante das comunidades junto ao poder público e, nesse sentido, o crescimento dos movimentos comunitários parecia apontar para uma real participação da população no seio da administração dos municípios.

A existência de uma sociedade civil forte e organizada seria o contraponto fundamental para se evitar, ou corrigir, os desvios cometidos pela esfera pública, bem como permitiria também, uma maior legitimidade das ações tomadas pelo governo municipal. A atuação das entidades representativas dos interesses dos moradores viria preencher, deste modo, o “hiato” que se estabelecia no diálogo existente entre o Estado e a sociedade civil provocado pelo descrédito dos partidos políticos e pela segmentação presente na atuação dos sindicatos.

Com a transição democrática, a nova Constituição e o retorno às eleições diretas, o país se reorganiza sob os ares da democracia. Os atores sociais voltam a se organizar, desta feita sob a forma das entidades de reivindicação de direitos e entidades de classes, movimentos de bairro, movimentos feministas, além de instâncias como os sindicatos e outras organizações como as CEBs da Igreja Católica.

Esse novo perfil do país, e a crise econômica que se instalou desde a década de 80, abrem caminho para a discussão em torno da estruturação dos governos, tendo como intuito superação de tal situação. Novamente clama-se pela democratização das estruturas de poder, sobretudo a nível local. Aponta-se para uma maior autonomia de estados e municípios e pela participação popular como instrumento de fiscalização e representação de interesses. Como ressalta Melo, “um dos princípios fundamentais da transição democrática é que a democracia rejuvenesceria as políticas públicas, tornando-as mais participativas, descentralizadas e transparentes” e “... a participação permitiria melhor controle de qualidade nas políticas à medida que os beneficiários forneciam inputs ao processo de desenho e definição de prioridades, implementação e de avaliação da satisfação/efetividade dos programas públicos.” (Melo,1995: 42)

Apesar de, em boa parte dos casos, as experiências participativas terem superado o problema da descontinuidade e da falta de organização das entidades representativas e a própria “cultura cívica” da população, há ainda um comodismo e uma descrença com relação ao Estado, que conferem ao governo municipal ampla margem de manobra. É preciso salientar também, a ausência de um modelo de integração entre o sistema de

representação vigente no país e as propostas de administração participativa, para que outros setores deixados de lado na formulação das propostas fossem integrados.

O que as experiências participativas no Brasil têm em comum é o fato de que partem sempre, como salientado por Fontes, “de duas premissas fundamentais: (a) que a população é a melhor representante de seus interesses, porque conhece como ninguém os seus problemas; (b) que o exercício da cidadania deve ser estimulado, permitindo uma relação mais estreita entre o poder público e o cidadão.” (1995:05)

Dentro desse processo um dos instrumentos que mais tem chamado a atenção dentro e fora do país é o orçamento participativo. Através desse programa, as administrações municipais criam um espaço de diálogo e transparência com as comunidades. A participação popular se torna “a ferramenta capaz de desvendar os mistérios do orçamento público” (ETAPAS, 1998:01), constituindo-se como importante gerador de cidadania.

O presente artigo se propõe a uma análise de um dos aspectos fundamentais na condução de propostas democráticas de gestão pública: a participação popular. Esta não é uma temática nova. Ela ganha novo fôlego no Brasil com a Constituição de 1988, que permite o estabelecimento de novos modelos de organização da estrutura político-social das administrações e abre espaço para as tendências municipalizadoras, de cunho participativo, como elementos de soerguimento das administrações municipais. Vale ressaltar, que apesar de se situarem no foco dos problemas comunitários, os municípios, devido à estrutura centralizadora do Estado brasileiro, encontram-se sempre na última instância decisória da administração pública.

Optamos por avaliar essa participação com o olhar voltado para a ação dos movimentos comunitários em sua relação com o Estado por entendermos que, como bem afirma Sérgio Costa, as teorias que versam sobre a transição democrática ainda se concentram em demasia na figura dos aspectos institucionais, deixando em segundo plano as relações que se estabelecem de modo mais direto entre o Estado e a sociedade civil. Essa descrença em torno da atuação dos MSUs deve-se, em grande parte, ao fato de que houve, a nosso entender, uma superestimação dos objetivos e ideais de atuação daqueles movimentos.

2. Gestão Democrática e Participação Popular

“A participação disseminada em associações e entidades equilibraria a tendência para a ruptura contida na participação se canalizada exclusivamente através dos partidos políticos. Além disto, na medida em que expressa interesses reais e mais próximos e visíveis por cada um, ajudaria a conter a tendência inata para o despotismo supostamente contido em toda a democracia, já que ela sempre contempla os interesses das majorias e submete-se às minorias.” (BORDENAVE,1983:14)

A afirmação acima sustenta que, além de uma função nitidamente instrumental, a participação carregaria consigo uma função educativa: preparar o povo para assumir e exercer a sua soberania de fato. Ou seja, a microparticipação seria a instância fundamental na construção de indivíduos conscientes e atuantes, visto que é nesse nível que ocorre o pleno desenvolvimento da prática participativa e da educação para a cidadania.

Como afirma Mill,

“... o envolvimento da comunidade urbana na resolução dos desafios e problemas cotidianos estimula a sensação de eficácia pessoal, favorece maior capacidade e competência na participação política nacional e, em consequência, tem um papel fundamental no desenvolvimento de uma cidadania competente.” (1997:12)

Afora os efeitos benéficos proporcionados pela participação, a mesma se apresentaria também como uma “necessidade fundamental” do ser humano, assim como comer e dormir. Deste modo, a participação seria um processo, uma construção que culminaria com a tomada do poder – entendida aqui como a capacidade de tomar a frente nos processos decisórios da arena política- pelo povo, numa espécie de “autogoverno”. Como define Bordenave: “A participação não tem pois, somente uma função instrumental na co-direção do desenvolvimento do povo e o governo, mas também exerce uma função educativa da maior importância, que consiste em preparar o povo para assumir o governo como algo próprio de sua soberania, tal como está escrito na Constituição.” (op. cit.:56)

Contudo, acredito que seja necessária uma maior reflexão em torno do próprio conceito de participação. “A participação ... está nos lábios de todos. Mas como muitas palavras da moda, ela é vaga.” (Lucas,1985:107). Ela pode assumir modos diferentes e ser condicionada por diferentes motivos :

- a) Em primeiro lugar, é preciso salientar que a participação pode assumir diversas formas e intensidades. Deste modo, parece-nos escuso falar em participação como sendo algo único e preciso. Podemos falar em termos de participação individual ou coletiva, ativa

ou passiva, eventual ou organizada, ou ainda orientada para uma “conscientização” ou para a organização em defesa ou luta por direitos entendidos como justos.

Esta classificação está associada de modo direto ao grau de controle dos membros sobre as decisões (amplo ou restrito) e à importância das decisões de que se pode participar (consultiva ou estratégica). Assim sendo, podemos falar de participação tanto no simples fato de tomar parte em uma reunião, como quando da definição das prioridades e estratégias a serem utilizadas para a consecução do fim a ser alcançado. É preciso, portanto, que a participação seja analisada em função do nível ou qualidade da mesma. Desse modo, propomos uma escala de qualidade de participação que se apresenta deste modo (do menor para o maior nível):

1. Não participa
2. Passiva (frequenta as reuniões, mas não opina)
3. Informativa (reivindica informações sobre os assuntos tratados)
4. Consultiva (sua opinião é ouvida, mas não é necessariamente levada em consideração na hora da definição das prioridades e estratégias)
5. Consulta obrigatória
6. Propositiva (além de pedir informações e de opinar sobre as propostas, também coloca suas propostas para o debate entre os membros)
7. Co-gestão (divide, juntamente com representantes de outras categorias ou órgãos, a definição das atividades a serem desenvolvidas)
8. Delegação (define as prioridades e determina quem coordenará e/ou executará as atividades)
9. Autogestão

É possível até mesmo considerar a participação passiva como um importante fator na construção de um cidadão mais “ativo”. Quando o cidadão passivo toma parte nos debates e discussões fica informado sobre os rumos e decisões tomados e pode acompanhar de perto e fiscalizar a atuação das lideranças e o andamento dos trabalhos. Esse é um primeiro passo para uma participação plena que consiste em “... apresentar uma reivindicação pleiteando poder opinar nos estágios finais do processo decisório.” (LUCAS, op. cit., 108) Ou seja, não basta simplesmente “fazer parte”, é preciso “tomar parte”.

Esse processo de participação e a coleta de informações, pelo menos teoricamente, ajuda a quebrar o sentimento de impotência que se abate sobre as pessoas diante de assuntos que não dominam. Diante da idéia de que nada pode fazer ou de que fazer não é sua tarefa, a tendência do indivíduo é isolar-se e manter-se afastado do processo de discussão. Como aponta Dallari, “ é preciso que dentro de cada um nasça a convicção de que é justo e possível participar. Depois virá automaticamente o desejo de participação, sobretudo para os mais injustiçados.” (1983:37)

É preciso também chamar a atenção para as “desvantagens” ou limitações da participação. A primeira delas já foi apresentada acima no texto de Lucas: a participação é sempre parcial. Não podemos almejar uma participação ampla e irrestrita para todos os cidadãos

de alguma localidade¹. E também nota-se que a participação está restrita a áreas ou setores específicos tanto das atividades desenvolvidas na esfera pública como na esfera privada.

Esta conclusão aponta para um segundo aspecto que diz respeito ainda ao tamanho do grupo em questão: quanto maior o grupo, menor é o nível da participação, o que gera uma concentração do poder decisório na mão de uns poucos “líderes”. Isso fica evidente quando nos detemos, por exemplo, no caso da relação entre MSUs e os governos municipais. O que se percebe é uma interação complexa e ambígua com o poder público, sobretudo nos municípios onde as propostas de gestão participativa elegeram aquelas entidades como interlocutores privilegiados do poder público, como foi o caso de Recife/PE e Uberlândia, MG, por exemplo. O que se configura, em boa parte dos casos, na troca de favores e no apoio político de uns para os outros.

Deste modo, a participação pode apresentar “efeitos perversos” que distorcem ou reorientam os rumos traçados em teoria. No caso mais específico das administrações municipais essa relação perversa se configura no embate de interesses entre os diversos grupos que tomam parte no processo. O que prevalece é a luta pela defesa dos espaços já conquistados e a busca por benefícios para as áreas de atuação das entidades e dos políticos; a questão do território é a principal bandeira de luta/reivindicação junto ao poder público. Em outras palavras, cria-se um “corporativismo territorial” (FONTES:1995:10), que não permite que se pense a cidade como um todo.

Entretanto, devemos ressaltar que o bom desempenho de políticas participativas não passa exclusivamente pela participação popular. É preciso considerar ainda toda a conjuntura

¹E aqui aludimos à noção empregada por Rousseau de que a democracia plena não é passível de acontecer em grandes extensões territoriais, posto que não seria possível reunir a todos na praça pública para deliberar sobre os assuntos pertinentes à vida social.

sócio-política que envolve o processo, em especial, a tradição associativa e a vontade política do governo (aqui associada com a sua capacidade financeira).

Acreditamos que não basta a criação e a implantação de mecanismos de participação para que a mesma se mostre eficaz e venha trazer consigo mudanças significativas na condução dos rumos da cidade. É preciso que haja um comprometimento expresso do poder público em fazer valer as “regras do jogo”. Sem isso, o processo participativo não vai além de um grande “ritual” de consulta², diferentemente do pressuposto de maior abertura do processo de deliberação e tomada de decisões por parte dos cidadãos.

É ainda evidente que para que possamos obter êxito na implementação de políticas participativas, a capacidade de investimento da administração é fundamental para o processo, posto que de nada adianta (manutenção da participação dos moradores no processo) todo um processo de consulta e deliberação que não se materialize. Sem capacidade de investimento que garanta a realização das decisões tomadas pela sociedade civil (principal fator de mobilização popular e de credibilidade do poder público junto aos participantes do processo), tende-se a uma descrença e conseqüente desmobilização das pessoas em torno das políticas implementadas o que implica em seu insucesso e muitas vezes o fim das mesmas.

² Embora reconheçamos que a participação em nível consultivo já constitui avanço no sentido de democratizar a administração. Mas o que se coloca é que o OP propõe a superação desse nível de participação para um nível, ao nosso ver, superior de participação que é a deliberação.

Além disso, nos parece claro que o sucesso ou os resultados demonstrados pelas políticas participativas, decorrem também de práticas participativas prévias ao nível da sociedade civil e do nível de relacionamento estabelecido entre o poder público e os representantes da sociedade civil, marcadamente os movimentos comunitários. Desse processo gesta-se a marca da cultura política predominante a nível do poder local; que vem a ser um ponto fundamental para o êxito, ou não, de políticas participativas.

Isso posto, consideramos fundamental uma análise dos segmentos da sociedade civil envolvidos e de sua relação com o Estado. Consideramos que é fundamental que se tenha a presença de diversos setores da sociedade civil e não apenas a representação da sociedade através dos movimentos comunitários de bairro como se estabeleceu em muitos modelos no Brasil, inclusive no Recife.

Apontamos isso como elemento chave para romper o padrão clientelista e assistencialista entre o poder público e as entidades “tradicionais” de representação da sociedade civil (associações de moradores, clubes de mães, etc). Isso se coloca pela forte ligação que o modo de fazer política dessas entidades tem com um modelo centralizador e populista caracterizado, sobretudo, por reivindicações em gabinetes e articulações com vereadores e demais políticos influentes.

Além desse aspecto temos ainda o fato de que o diálogo com essas associações traz consigo um caráter muito fragmentador para as políticas públicas, posto que as mesmas se apoiam em uma base territorial local e centrada em um “sistema corporativo de representação de interesses”. Interesses esses, constituídos basicamente na realização de obras de infra-

estrutura geradas a partir das contradições urbanas presentes nos locais de moradias. Com isso a presença de entidades desvinculadas desse modelo de representação de interesses é um elemento de grande importância para o êxito das propostas participativas, pois garante uma maior representatividade social e um pluralismo temático ao processo. Permitindo uma ampliação do alcance da discussão dos problemas e da cidade como um todo, bem como a superação do modelo homogeneizante das associações tradicionais.

Desse modo, concordamos com Avritzer ao afirmar que “... é o formato institucional de colaboração entre Estado e sociedade civil que determina uma mudança significativa na natureza das práticas políticas” (2000:29). Se há uma predominância do poder público no processo de deliberação e tomada de decisões e os segmentos da sociedade civil não possuem autonomia política, não conseguimos romper com o modelo populista de política que se estabeleceu no país há tempos.

3. As experiências democráticas na cidade do Recife

A idéia de gestão democrática no Recife não se limita à administração de Jarbas Vasconcelos. Em verdade, a análise da participação popular em Recife, e sua relação com a administração municipal remete ao período que compreende o governo da Frente do Recife (1960-1964). Percebe-se, nas gestões de Miguel Arraes e de Pelópidas da Silveira, uma participação forte das camadas populares. A própria conjuntura da época, onde se dava a prevalência das práticas populistas nas administrações, favorecia esta participação. Entretanto, ressalte-se que a participação da população se dava dentro dos moldes estabelecidos pelos governos mediante as alianças que lhes davam sustentação.

Esse modelo se pautava por uma participação popular baseada nas associações de bairro e cuja ênfase se dava nas reivindicações de cada localidade, não em um processo de abertura para a discussão de diretrizes ou programa de governo. É nesse período que as associações de moradores passaram a surgir de modo menos atomizado no Recife, ou seja, a implantação de uma política de abertura à população funcionou como um estimulante para a criação de entidades de defesa dos interesses dos seus bairros e que mantinham um canal de reivindicação junto ao poder público. Desse modo, o governo exerce uma tarefa de organização popular e com isso não se apresenta como antagonista dos movimentos comunitários mas sim, como referencial para as suas reivindicações.

Nesse sentido, duas ações merecem destaque: o movimento de Alfabetização Popular, capitaneado por Paulo Freire, e o carro-chefe das administrações da Frente que eram as “audiências públicas” onde os membros do governo recebiam a população para recolher demandas e também para discutir prioridades no setor de obras públicas e na criação de uma escala de prioridades por parte dos representantes comunitários. Numa antecipação de um modelo de participação consultiva que será empregado depois na primeira gestão de Jarbas Vasconcelos através do Programa Prefeitura nos Bairros.

É importante salientar, contudo, que o histórico de formação de associações comunitárias em Recife ocorre já a partir da década de 20, quando surgem as primeiras ligas e associações nos locais de moradia. Tais entidades surgem principalmente a partir de um quadro de crescimento acelerado da população recifense (incremento de 46% da população no período entre 1920 e 1940) baseado no êxodo rural e de pequenas cidades e que não encontrou contrapartida de políticas públicas e de emprego, gerando com isso um forte

quadro de contradição que é a gênese do surgimento dos primeiros movimentos/associações da cidade.

Contudo, é a partir da ação do Estado na definição de políticas para a urbanização da cidade (principalmente com a criação do “Serviço Social contra o Mocambo”) que ocorre um processo de politização do espaço urbano do Recife, posto que as associações surgem com o objetivo de garantir a permanência das pessoas em suas áreas e reivindicar junto ao poder público serviços de infra-estrutura e equipamentos coletivos (KLEINEKATHÖFER: 1998). O que nos indica um tipo de comportamento que será generalizado na cidade, e de modo mais amplo no país, a partir de meados da década de setenta. Podemos citar ainda a formação dos “Comitês Populares Democráticos de bairro” ligados ao PCB, nos anos 40, e que irão consolidar-se com a administração de Pelópidas da Silveira.

Apesar disso, o período de maior mobilização dos movimentos de bairros dá-se a partir de 1977, juntamente com o retorno das organizações populares ao cenário político e aos clamores pelo fim da ditadura. O quadro do país aponta que “para se gerir a cidade ... faz-se necessário adotar uma política mais efetiva de atendimento às reivindicações populares. ” (SILVA: 1988:17)³

Como já chamamos a atenção anteriormente, esse é o novo modelo adotado pelo governo federal para manter-se. A idéia é antecipar-se aos anseios da população e cooptar os movimentos de bairro para com isso reverter o quadro de pressão popular contra o regime.

³ Nesse período o Recife acompanha, além do incremento de associações de moradores, o surgimento de grupos de articulações setoriais e temáticas como a Federação das Associações, Centros Comunitários e Conselhos de Moradores de Casa Amarela (FEACA), a Articulação Setor Caxangá e Articulação Setor Sul. Num desenho daquilo que virá se cristalizar num dos principais problemas de funcionamento das políticas de

Com isso a postura da Prefeitura da cidade do Recife⁴ vai ser a de tomar como bandeira de ação a política de participação das comunidades o compromisso com os setores populares da cidade. O lado prático desse discurso se faz na criação dos Núcleos de Planejamento Comunitário (NPC) os famosos “barracões”⁵, que seriam os intermediários entre a comunidade e a Prefeitura⁶. Os barracões representariam a presença da Prefeitura no seio das comunidades e a “preocupação” da mesma com as demandas ou os problemas das comunidades carentes da cidade além de um instrumento de participação da população na gestão da cidade. Entretanto, o funcionamento dos barracões não abre um real espaço de participação efetiva das comunidades na condução dos rumos da cidade.

Segundo a Prefeitura, mediante os barracões:

“a comunidade participaria, ao lado da Prefeitura, nas fases de identificação das carências sociais, de modo a indicar e eleger o conjunto de obras e serviços a serem prioritariamente realizados; da formulação dos programas ... e; na fase de execução das obras, visando propiciar a ampliação das oportunidades de emprego através da incorporação das pessoas a programas intensivos de mão-de-obra e de gestão dos equipamentos comunitários.” (PCR:1980:26). Propostas estas que se assemelham à idéia de consulta presente no PPB e no OP e de cooperação presente, por exemplo, no programa Parceria nos Morros. (Segunda administração de Jarbas e governo Roberto Magalhães).

planejamento participativo da cidade: a defesa de interesses exclusivos das suas comunidades de origem em detrimento de uma visão mais global da cidade.

⁴ No período da administração de Gustavo Krause – PDS (1978-1982).

⁵ Equipamentos comunitários instalados pela prefeitura nos bairros e que receberam esse apelido pelo fato de serem em geral construídos de “madeirit”.

⁶ Saliente-se que os “barracões” eram subordinados ao “Sistema de Ações Comunitárias” (SAC), que por sua vez era coordenado pela Secretaria de Planejamento e Urbanismo.

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”. (SILVA: 1988:18) Além disso, os barracões mantinham apenas serviços assistencialistas como a emissão de documentos, atendimento médico-odontológico além de servir como balcão de empregos.

Na verdade os barracões permitiam a participação das comunidades apenas em caráter consultivo, posto que a mesma se dava dentro dos limites preestabelecidos pela administração municipal e as decisões finais, quanto às prioridades a serem atendidas, não passavam pelo crivo das comunidades. Ou seja, a prefeitura se colocava nos bairros através dos barracões e recolhia as demandas das comunidades, conforme previsto na filosofia de governo demonstrada acima. Contudo, a fase de parceria na construção dos programas e definição das obras, era de competência exclusiva dos técnicos da secretaria de planejamento e urbanismo.

Como bem salientam Rocha Filho e Dornelles (1996) os barracões se constituíam em uma frente aberta pela prefeitura no sentido de tentar antecipar e reverter o quadro de pressão popular sobre o governo e legalizar as demandas populares e constituir uma nova geração de lideranças comunitárias “antenadas” com o discurso oficial. Os técnicos sociais que coordenavam as ações dos barracões “embora destacados para uma primeira tentativa de romper com o ‘planejamento de gabinete’ ... eram na verdade encarregados de criar ‘clubes de mães, de jovens’ ou entidades semelhantes, que serviram como estruturas sociais, além de legitimadores da ação governamental vigente”.

O outro extremo de atuação da Prefeitura da Cidade do Recife no sentido de reverter o quadro de pressões das camadas populares foi o incentivo à formação de novas entidades de bairros, principalmente naquelas localidades mais organizadas, a fim de fragmentar o poder das mesmas e legalizar a atuação destes movimentos no seio da administração municipal. A Prefeitura oferecia até mesmo o local para a instalação da sede das novas entidades através da COHAB, além de incentivar a formação de novos líderes que reproduziriam mais tarde o próprio discurso da administração.

O resultado concreto é um aumento significativo no número de associações de moradores no Recife durante o período. Esse número aumentou das 17 existentes em 1977 para 57 entre 1978 e 1982, período de gestão de Gustavo Krause (SILVA:1988).

Apesar destes artifícios a administração de Gustavo Krause à frente da Prefeitura da cidade do Recife não surtiu os efeitos político-eleitorais esperados pelo partido da situação para a eleição para o governo do estado em 1982. A proliferação dos barracões e a criação de entidades representativas nos bairros mais populares, o chamado efeito Krause, não conseguiram angariar os votos para o candidato do PDS. As eleições para a Prefeitura do Recife em 1985 marcam o retorno às eleições diretas para a administração municipal e a elevação da oposição ao poder. Jarbas Vasconcelos é eleito prefeito da cidade do Recife e a sua ascensão marca uma nova etapa na gestão do município.

4. O Programa Prefeitura nos Bairros (PPB)

A eleição de Jarbas traz nova tônica à administração do Recife através da apresentação de uma nova proposta de gestão da cidade pautada em três diretrizes básicas:

- a) Descentralização e aproximação da população;
- b) Transparência de decisões e ações;
- c) Estímulo e institucionalização da participação popular direta na administração.

Estes são os marcos da proposta de gestão participativa da cidade do Recife, que se materializará na formulação do “Programa Prefeitura nos Bairros” que visa um trabalho conjunto entre a administração municipal, através de suas secretarias e órgãos, e as comunidades na definição e execução das prioridades de cada área da cidade.

Busca-se uma administração mais descentralizada e desburocratizada através da divisão da cidade em Regiões Político-Administrativas (RPA's) e da presença do prefeito e de todo o secretariado nas RPA's para a discussão e definição das prioridades a serem atendidas pela Prefeitura. Mais especificamente, o Programa Prefeitura nos Bairros baseia-se na institucionalização dos canais de participação direta das comunidades nas decisões do poder municipal e na descentralização administrativa, sendo as decisões tomadas nas plenárias realizadas nas RPA's. Além do Programa Prefeitura nos Bairros, a administração de Jarbas Vasconcelos instituiu modelos setoriais de administração na área das políticas sociais como educação e saúde, sempre com a abertura de canais de participação da população.

Outra característica importante da administração de Jarbas Vasconcelos em seu primeiro mandato é o “palanque” que o leva ao poder: de caráter mais “esquerdista”, a aliança que elegeu Jarbas Vasconcelos para seu primeiro mandato permitiu a incorporação de diversos setores populares na administração da cidade, o que permitiu também um aspecto mais heterogêneo nos modelos implantados.

Com efeito, a eleição de Jarbas faz ressurgir a importância das entidades/movimentos de bairro no processo de gestão da cidade. Os mesmos serão os interlocutores diretos entre as comunidades e o poder municipal. Encarados como representantes da vontade das populações de suas respectivas áreas, os Conselhos/Associações de moradores assumem a condição de elementos fundamentais para o processo democrático nas esferas do poder. A proposta da Prefeitura ao propor o contato direto com as comunidades e suas entidades, como base de apoio para a implantação de uma gestão democrática, aumenta a participação da população na elaboração de políticas no Recife. Esse aumento se dá em detrimento de outros setores - os partidos políticos e o Poder Legislativo - que não são apontados enquanto parceiros da administração municipal.

Entretanto nem só de flores viveu a primeira gestão de Jarbas Vasconcelos à frente da Prefeitura da cidade do Recife. Como bem salienta Fontes: "... não houve sucesso a discussão de questões ligadas ao conjunto da cidade com a população⁷. As comissões municipais não foram formadas e as reuniões da Prefeitura com as associações nas regiões Político-Administrativas limitaram-se à colheita de reivindicações pontuais."(1995:14)

A proposta de gestão democrática do Recife esbarra assim, em questões conjunturais como a falta de organização das entidades de bairro e no aspecto territorial das demandas apresentadas, bem como com a descontinuidade do processo que se interrompe com as novas eleições para a Prefeitura.

⁷ A própria estrutura estabelecida pelo programa Prefeitura nos Bairros gerou esse problema, pelo fato de que trabalhou de forma isolada com as comissões de delegados de cada área e/ou microrregião (exclusivamente no levantamento das carências locais) não havendo um espaço de discussão que envolvesse todos os representantes ao mesmo tempo, como será a proposta do Fórum da Cidade do Recife.

O retorno de Jarbas Vasconcelos à prefeitura foi marcado pela institucionalização e consolidação dos canais de participação da comunidade na administração do município através da Lei Orgânica do Município e do Plano Diretor da cidade do Recife, elementos importantes para a continuidade do processo de democratização da administração da cidade⁸. O Programa Prefeitura nos Bairros é retomado e atinge a sua segunda fase, preparando os caminhos para a sua última instância que é o orçamento participativo do município.

Além disso, são efetivados outros canais de participação da comunidade tais como:

- a) Os conselhos setoriais e de desenvolvimento urbano (1990) – responsáveis pela elaboração, atualização, monitoramento e avaliação de planos e programas setoriais, do Plano Diretor, do PPA e da LDO, e cuja composição era paritária entre Prefeitura, ONGs, associações comunitárias e demais setores da sociedade civil;
- b) O Fórum da cidade do Recife (1995) – criado para gerar uma ampliação do debate e deliberações acerca dos programas de ação para a cidade (composto pelos membros do Conselho de delegados do OP, Conselheiros Municipais, Conselheiros do Fórum do PREZEIS e Prefeitura e ;
- c) O PREZEIS (1987) – gerado como um mecanismo de participação dos moradores de áreas mais carentes (sobretudo favelas) no processo de urbanização e regularização de suas áreas de moradia.

⁸ Segundo a prefeitura, O PPB é a base da consolidação dos canais institucionais de participação popular e tem por objetivos “implementar as determinações da Lei Orgânica do Município do Recife sobre gestão democrática da cidade dividida em Regiões Político-Administrativas; criar canais de participação popular que permitam aos cidadãos participar organizadamente na definição das políticas, no planejamento, na gestão e

Com o retorno de Jarbas Vasconcelos à Prefeitura, Recife mais uma vez se vê sob a tutela de um governo que se pretende democrático e descentralizado. Como da primeira gestão, são as entidades de bairro os principais interlocutores entre as comunidades e o poder municipal e os canais de participação direta das comunidades voltam a ser ponto basilar para a administração dos rumos da cidade.

Entretanto, é importante salientar a mudança nos quadros de apoio que levam Jarbas de volta ao poder: diferentemente do que ocorreu no primeiro mandato, a aliança em torno do nome de Jarbas Vasconcelos irá se afastar um pouco da linha mais esquerdista para um palanque de centro-direita em aliança com o PFL. Tal mudança irá ser de fundamental importância na condução da administração da cidade neste período e no subsequente, em que o comando da Prefeitura permanecerá nas mãos da aliança PFL/PMDB, desta feita com Roberto Magalhães (PFL) como prefeito. Com isso, a administração tende a se afastar de uma discussão mais próxima com as entidades da sociedade civil, sobretudo os movimentos populares.

A construção da participação se centrará no PPB. Contudo, o modelo proposto, centrado em plenárias locais indicadoras de prioridades, gera duas falhas fundamentais: em primeiro lugar, a redução do poder de pressão dos movimentos populares ao “corporativismo territorial” ou como definiria Doimo, uma ambivalência entre a lógica consensual-solidarística da participação movimentalista e a lógica racional-competitiva da participação política institucional. (1993:145,146) .Tal ponto se explica pelo fato da Prefeitura, ao remeter as discussões temáticas e o processo de formulação de políticas e programas para a

controle da administração municipal; consolidar no sistema de planejamento mecanismos institucionais de participação popular.” (PCR:1995:11)

alçada dos Conselhos Setoriais, deixou a definição das reivindicações territoriais por conta das plenárias locais. Tal decisão teve como justificativa o argumento de que haveria uma ausência de capacidade técnica e de condições de atuação em um conselho deliberativo por parte dos líderes comunitários. Com isso “o poder municipal ao invés de negociar em grandes plenárias populares [como ocorreu na primeira administração] fa-lo-á apenas com os delegados, introduzindo uma outra intermediação nesse processo de democracia semi-direta.”(KLEINEKATHÖFER:1998:37)

O segundo ponto diz respeito ao limitado poder de decisão dos participantes. A participação dos membros do movimento popular se mostrava de caráter apenas consultivo, posto que a prefeitura ouvia os pleitos 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.

Desse modo, mantém-se uma ausência de pluralismo no processo de participação (a classe média, por exemplo, não se encontrava contemplada nos canais institucionais criados) e ocorre a manutenção de formas de relacionamento direto e, às vezes, corporativas de negociação com as diversas instâncias do poder público. O que corrobora a tese de Doimo de que a criação de “práticas coletivas que correm por fora das instituições de representação política requerendo, no entanto, o lado provedor do Estado [origina] forças sócio-políticas profundamente ambíguas que oscilam entre a negação e a afirmação do Estado.” (DOIMO,1995: 141-145)

5. O Orçamento Participativo

Em Recife a implantação do programa de orçamento participativo, no segundo mandato de Jarbas Vasconcelos (1993-1996), surgiu como a fase final do PPB. Seria o ponto culminante no processo de democratização da gestão do município. A idéia central era a de trazer a população para a discussão e deliberação da proposta orçamentária da prefeitura e com isso alcançar “uma maior eficiência e efetividade em termos de negociação e priorização dos investimentos disponíveis” (KLEINEKATHÖFER :1998:17).

Em relação ao PPB, o Orçamento Participativo traz três mudanças principais:

- a) ao invés de fechar compromissos com os líderes ou representantes das comunidades, o programa passou a vincular a realização dos investimentos determinados como prioritários aos recursos estabelecidos na peça orçamentária do ano posterior;
- b) redução do público envolvido no processo de análise e discussão de prioridades (sob o argumento de melhoria da qualidade desse processo) através da criação de um sistema de representação das camadas populares, o que veio a gerar o “colegiado de delegados populares do orçamento participativo”;
- c) o processo de negociação com a população passa a levar em consideração um planejamento baseado nas carências das regiões e na definição de prioridades temáticas apontadas pelos delegados de cada RPA (“Grade de Hierarquização de carências”).

Mantendo como base de participação popular a estrutura existente no PPB, o programa de orçamento participativo apresentava os seguintes níveis de atuação:

Tabela 01: Modelo de Funcionamento do PPB.

Instância	Atribuições	Composição	Natureza
Fórum da Cidade do Recife	<ul style="list-style-type: none"> ➔ debater propostas do PPA e da LDO; ➔ discutir as diretrizes gerais, as prioridades de ação e o plano de investimentos da Prefeitura, tomando como base o Plano diretor, o PPA e as políticas setoriais dos Conselhos Municipais ➔ discussão do pré-orçamento e definição dos critérios a serem empregados para a fixação dos pesos das peças orçamentárias estipuladas pelas secretarias 	<ul style="list-style-type: none"> - Prefeito - Secretariado - Vereadores - Empresários - Lideranças comunitárias - Universidade 	Consultiva
Fórum Municipal de Delegados	<ul style="list-style-type: none"> ➔ Coordenação dos trabalhos do PPB (definição da metodologia e das normas a serem empregadas para balizar a relação entre o poder público e os cidadãos ➔ Acompanhamento e fiscalização da 	<ul style="list-style-type: none"> - Delegados do OP 	Deliberativa

	execução do Plano de Investimentos Regionalizados		
Fórum Regional de delegados	☛ Deliberação das matérias concernentes ao OP no nível regional (RPAs)	- Delegados do OP em cada RPA	Deliberativa
Fórum Microregional de Delegados	☛ Definição das prioridades e dos investimentos a serem realizados na microrregião	- Delegados das microrregiões	Deliberativa
Assembléia Microrregional de entidades	☛ Escolha dos delegados	- Entidades populares da microrregião	Consultiva

Fonte: Prefeitura da Cidade do Recife, Secretaria de Políticas Sociais.

A estrutura acima mostra dois dos principais problemas enfrentados pelo OP no Recife. Em primeiro lugar, o fato de que os delegados só têm espaço de consulta do pré-orçamento, após a definição do mesmo por parte das secretarias municipais, ou seja, compete tão somente aos secretários definirem qual o montante de recursos a serem disponibilizados para negociação dentro do programa. Além disso, não há uma indicação para os delegados de quais são os critérios utilizados para se chegar ao percentual proposto nas peças orçamentárias apresentadas pelas secretarias, ferindo assim, um dos princípios fundamentais das propostas de orçamento participativo que é justamente a transparência nas decisões governamentais.

Por outro lado, nesse primeiro momento, a escolha dos delegados do programa se dava exclusivamente através das entidades populares cadastradas na prefeitura, o que implica em que o cidadão comum, isto é, aquele que não é filiado a nenhuma associação comunitária estava excluído do processo de eleição de seus “representantes”.

Além disso, como também se pode perceber na tabela acima, a distribuição dos delegados, bem como a negociação dos pleitos se dão ao nível das microrregiões, o que vem a fragmentar a atuação dos delegados que se orientam, conseqüentemente, para a defesa de obras e benefícios para as suas comunidades de origem, aumentando assim o que Fontes chamou de “corporativismo territorial” o que atrapalha o processo de pensar e discutir a cidade como um todo. Também não havia reuniões periódicas, exceção feita à reunião do Fórum da Cidade, que envolvessem todos os delegados de todas as RPAs, o que dificulta ainda mais a visualização dos problemas/carências da cidade como um todo.

O problema da representação foi abrandado na gestão de Roberto Magalhães quando abriu-se espaço para a participação de membros da comunidade, mesmo que não filiados a entidades populares, para participarem da eleição dos delegados (cujo número subiu de 320 para 470, dos quais 273, isto é, 58%, eleitos pelos moradores).

A primeira eleição nesse novo sistema se deu em 1998 e ajudou a criar o grande ponto de divulgação do OP na gestão de Magalhães: a quantidade de pessoas envolvidas no processo. Enquanto no período de administração de Jarbas o número de participantes foi de 6.900 (1995) e 10.500 (1996), respectivamente; em 1998 participaram cerca de 30.000 pessoas. Contudo, é preciso mostrar que esse número é apenas um jogo de cena, posto que

o processo decisório manteve-se o mesmo, ficando a deliberação das prioridades e dos investimentos regionais nas mãos dos delegados. A participação do cidadão comum ficou restrita à escolha dos delegados.

Mais do que isso, na administração de Magalhães não foram retomadas as rodadas de negociação de pleitos, visto que a metodologia do processo estipula que não é possível votar novas obras enquanto restarem pendências assumidas em anos anteriores. E a prefeitura no período de 1998 a 2000 não retomou a construção das obras votadas nos exercícios anteriores e que ainda não haviam sido iniciadas ou concluídas. Algumas dessas obras, assumidas na gestão de Jarbas, ainda estavam pendentes quando da posse do novo prefeito em 2001.

Desse modo, apesar de mantido no papel, o processo do orçamento participativo ficou estagnado na prática durante o período de Roberto Magalhães (exceção feita à eleição de delegados e realização de alguma reuniões plenária de discussão da metodologia)

Um outro ponto fundamental a ser destacado é o montante de recursos destinados ao programa. Afora o problema acima citado da ausência de participação dos representantes populares na definição do pré-orçamento o valor percentual destinado ao programa mostrou-se muito pequeno. Em termos práticos, esses recursos representaram cerca de 10%

do “Programa de Trabalho” no ano fiscal de 1996, o que correspondeu a aproximadamente 2,5% do orçamento total proposto⁹.

Tabela 02: Investimento Regionalizado X Investimentos (1996)

ÁREAS DE INVESTIMENTOS	DESPESAS DOS ÓRGÃOS EXECUTORES (TODAS AS FONTES) (A)	PARCELA CORRESPONDENTE AO INVESTIMENTO REGIONALIZADO (B)	% (B/A)
Desenvolvimento Econômico e Turismo	11.027.000	202.000,00	1,8
Educação	95.114.000	2.103.000,00	2,2
Assistência Social	4.295.000	323.000,00	7,5
Cultura	10.714.000	945.000,00	8,8
Saúde	240.557.000	1.189.000,00	0,5
Infra-estrutura – Limpeza Urbana	110.683.000	4.070.000,00	3,6
Infra-estrutura – Urbanização	84.826.000	5.283.000,00	6,2
Infra-estrutura – Abastecimento	20.778.000	340.000,00	1,6
Total	577.994.000	14.455.000,00	2,5

Fonte: Prefeitura da Cidade do Recife, Secretaria de Políticas Sociais, 1996.

⁹ É importante destacar que o percentual destinado ao OP no Recife ainda rende muitas discussões sendo possível encontrar percentuais bastante diversos em alguns trabalhos sobre o tema como WAMPLER,

Apesar de pequeno esse montante não foi totalmente empregado: a realização das obras assumidas como compromissos, como já mencionamos, se dava de acordo com a orientação e disponibilização de recursos por parte do poder público municipal, o que resulta no fato de que apenas 40,2% dos pleitos definidos como prioritários pelos delegados para o exercício de 1996 não tenham sido sequer iniciados.

Tabela 03: Compromissos assumidos X Compromissos Atendidos

Pleitos	Frequência	Porcentagem
Compromissos assumidos	2.125	100,0
Pleitos atendidos até 12/1996	1.026	48,3
Pleitos parcialmente atendidos	244	11,5
Pleitos não iniciados	855	40,2

Fonte: Prefeitura da Cidade do Recife. Secretaria de Políticas Sociais

Mais do que isso significa dizer que (como demonstra a tabela elaborada por WAMPLER, que reproduzimos abaixo), além da não realização dos pleitos, o montante de recursos destinados ao programa não são utilizados em sua totalidade. Tão somente cerca de 30% dos recursos foram empregados na realização dos compromissos assumidos junto aos delegados.

Tabela 04: Gastos Autorizados X Gastos Realizados no OP

Secretaria	Gastos Autorizados (1)	Gastos realizados (2)	% 2/1
	1996-1998	1996-1998	
Desenvolvimento	1.287.000	5.000	0,30
Saúde	4.141.000	1.102.086	27,00
Educação	7.324.000	902.590	12,00
Cultura	1.680.000	762.634	45,00
Infra-estrutura			
URB	25.323.000	8.728.063	34,00
Emlurb	13.200.000	4.035.668	31,00
Total	52.955.000	15.536.041	29,00

Fonte: Prefeitura da Cidade do Recife, Secretaria de Políticas Sociais.

Isso ajuda a explicar o baixo impacto em termos de realizações por parte do programa de orçamento participativo em Recife o sucesso limitado do processo de democratização da gestão e de abertura de espaços para a participação do cidadão comum na administração pública e a geração, ao nosso ver, não de um novo canal de representação dos interesses da população, mas sim de uma nova camada de representação de interesses particulares e de barganha política com a cooptação dos delegados por parte dos vereadores.

Isso ocorre, ao nosso ver, pelo fato de que predominou no Recife, desde a própria composição da Frente do Recife, um tipo de participação popular que oscilou entre o tipo

induzido ou provocada (dirigida ou manipulada) e a participação concedida (planejamento participativo). Sobretudo do primeiro tipo, ou seja, uma participação calcada e definida pela agenda do poder público cuja orientação para a ampliação da discussão e negociação com as entidades encontra-se ligada de modo direto com a vontade e a composição política das administrações no poder (como já comentamos anteriormente)

Esse quadro não apresentou modificações significativas quando da execução do OP nas gestões de Jarbas Vasconcelos e Roberto Magalhães. Ao nosso ver, o modelo colocado em prática ainda se baseava no mesmo estilo de fazer política e de relacionamento com os movimentos comunitários, inaugurado em Recife, como já dissemos anteriormente, com Pelópidas da Silveira.

Não ocorreu o aumento do poder decisório dos participantes, pelo fato de que os mesmos continuaram restritos à determinação do tipo de obra ou serviço a ser executado (com um montante de recursos determinado pela PCR, através de um pré-orçamento), ficando portanto, ausentes do processo de definição acerca dos investimentos regionalizados. Além disso, as obras em questão não incluem os chamados “investimentos estruturadores” da cidade, incrementando com isso uma visão individualizada do local de moradia (corporativismo territorial).

Desse modo, cresce em importância a figura do líder comunitário, figura que possui bom trânsito entre os moradores e apresenta-se como porta-voz dos interesses de sua comunidade junto ao poder público (administração e vereadores). Ocorre com isso uma maior disputa pelo comando da entidade ou o controle da mesma por um pequeno grupo de

peessoas. Tal fenômeno expressa a “lei de ferro das oligarquias” de Mitchels: uma especialização cada vez maior do centro em detrimento das bases, gerando um distanciamento cada vez maior e a “feudalização” do movimento.

A representatividade centrada na figura do delegado trouxe ainda duas questões centrais a serem avaliadas: em primeiro lugar, a limitação da participação das pessoas não vinculadas a associações, ao processo de eleição dos delegados privilegia a figura do intermediário. Constitui-se, assim, um novo nível de representação gerando uma categoria de elite intermediária no contato com o poder público. Esse processo implica no surgimento dos chamados “vereadores de bairro” e nos remete ainda a uma elitização de lideranças, pelo fato do processo ficar circunscrito aos delegados. Também aqui se aplica a “lei de ferro das oligarquias” de Mitchels.

Acrescente-se a isso o fato de não ter acontecido um posicionamento firme da prefeitura no sentido de respeitar e dar cumprimento às deliberações feitas nas assembléias do OP, quebrando um de seus eixos fundamentais: descentralização do processo de tomada de decisões e o conseqüente incremento da capacidade decisória dos cidadãos na definição dos rumos da administração.

Sendo assim, ainda permaneceram vigentes um forte particularismo e uma certa “obscuridade” nas formas de decisão empregadas pela administração do município. Ocorrendo, portanto, uma abertura parcial do processo e um limitado incremento da participação pública no processo de tomada de decisões, em contraste com o discurso de transparência e de descentralização empregados pelo poder público.

O que prevaleceu foi o princípio apontado por Avritzer de que “... elementos hierárquicos de uma cultura política tradicionalmente pouco participativa [ou de uma política de participação limitada ou tutelada], mantêm influência nas formas de deliberação a despeito da predominância de elementos participativos”. (2000:33)

O resultado disso é que o OP não trouxe um quadro de inversão de prioridades, mantendo-se um padrão que se estabeleceu desde a Frente do Recife. O OP no Recife foi incapaz de limitar a ação dos intermediários políticos posto que a base de representação dos fóruns se deu nas entidades comunitárias que reproduzem em seu bojo os mesmos vícios da estrutura política local. Não coube à população a deliberação acerca das principais decisões referentes à alocação e distribuição dos recursos disponíveis no programa.

6. O Orçamento Participativo e a nova administração

A implantação do Orçamento Participativo na nova administração da cidade foi precedida de uma série de discussões com vários setores da sociedade civil, de representantes comunitários a membros das Universidades e ONGs.

O Orçamento Participativo do Recife passou por uma reformulação em sua metodologia e modelo de implantação inspirados no programa implantado em Porto Alegre. Desse modo, a prefeitura buscou ampliar o espaço de participação da população, sobretudo do cidadão comum, isto é, sem vinculação a entidades organizadas. Além disso, outra intenção do novo

modelo é suplantado uma cultura de representação via associações e líderes comunitários instalada desde há muito nos canais de participação abertos na cidade.

Assim sendo o Orçamento Participativo passou a contar com a seguinte estrutura:

1ª Rodada:

- a) Plenárias Regionais: 02 reuniões por cada microrregião e abertas a todos os moradores da área. Nelas são definidas as prioridades de investimentos dentre os diversos setores de atuação do poder público municipal. Além disso, há a definição do número de delegados que serão eleitos para o Fórum de Delegados. Nesse sentido o modelo estabelecido acaba com o número fixo de delegados que havia nos modelos anteriores; agora esse número é definido pela quantidade de pessoas cadastradas na primeira plenária regional numa proporção de 01 delegado para cada 10 pessoas presentes.

Outro fator importante é a distinção no processo de cadastramento do modo como as pessoas desejam ser inscritas no processo: como representantes de organizações comunitárias ou como moradores. Esse novo critério vai influir no número de reuniões que irão compor as plenárias intermediárias, que são o passo seguinte no processo do OP.

- b) Plenárias Intermediárias: organizadas e coordenadas por cada uma das organizações sociais que tomara parte das plenárias regionais. Tais plenárias também são abertas a todos os moradores da região, contudo apenas aqueles que se cadastram na plenária inicial, têm direito a voto. Nessas plenárias são definidas as obras e/ou ações de maior prioridade dentro das prioridades temáticas eleitas na plenária regional. Além disso,

após a definição das obras, são eleitos os delegados da área para compor o fórum de delegados do programa.

Essa é uma mudança muito importante no novo modelo e que vem mudar o status e o papel dos delegados do OP no cenário político local. Como anteriormente eram os delegados que definiam as prioridades e as obras a serem alocadas no orçamento, criou-se (como já mencionamos anteriormente) uma nova instância de representação das comunidades e com isso uma nova esfera de negociação e barganha com o poder público (Prefeitura e, sobretudo, Vereadores e outros políticos da cena local).

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

Outro fator importante vinculado ao novo modelo é o fato de que as pessoas que não são vinculadas a nenhuma associação comunitária também passam a ter um espaço para a discussão e definição das prioridades de suas áreas, posto que também elas realizam as suas plenárias intermediárias e elegem seus delegados, ampliando assim o espectro da participação do cidadão comum no processo.

Com a possibilidade de participação mais ampla, a cidade vê surgir em meio ao novo processo a emergência de grupos de pessoas que se unem em defesa de assuntos e/ou

obras específicas de suas comunidades e que representam uma nova modalidade de organização e uma nova esfera de representação de interesses fora do modelos tradicionais.

- c) Plenárias Temáticas: surgem como um dos principais instrumento da prefeitura para fazer com que haja uma maior discussão dos rumos da cidade como um todo, querendo evitar com isso, um dos principais elementos que emperraram discussões mais amplas nos modelos anteriores: o “corporativismo territorial” que já mencionamos na seção anterior desse artigo.

São sete plenárias, cada uma com um tema específico, a saber: educação, saúde, assistência social, desenvolvimento econômico, desenvolvimento urbano e ambiental, mulher e cultura. As plenárias são abertas a todos os moradores da cidade e busca uma discussão do município como um todo através da definição de políticas e diretrizes setoriais. Como no processo das regionais, nas plenárias temáticas o número de delegados eleitos também é proporcional à quantidade de pessoas presentes nas reuniões, seguindo a mesma razão de 01 delegado para cada 10 participantes. (vide tabela abaixo)

Tabela 05: Número de Participantes e de delegados eleitos nas Plenárias Temáticas do OP.

Reuniões Temáticas	Participantes	Delegados Eleitos
Educação	268	19
Assistência Social	673	67

Desenvolvimento Econômico	172	13
Desenvolvimento Urbano e Ambiental	684	59
Saúde	407	28
Mulher	531	53
Cultura	1043	104
Total	3778	343

Fonte: Prefeitura da Cidade do Recife, Secretaria de Orçamento Participativo, 2001.

2ª Rodada:

- a) Fórum Regional de Delegados: encontro dos delegados de cada uma das microrregiões. 18 reuniões (uma para cada micro) onde são apresentadas as ações e obras que serão incluídas no plano de investimentos para o ano seguinte. Tal fórum é uma forma aumentar o acesso às informações do que é feito pela administração, visto que um dos pontos de cada uma das reuniões é a prestação de contas e apresentação do quadro orçamentário da prefeitura para a análise e definição do que será incluído, dentre as ações prioritárias de cada área, no orçamento do próximo ano. Também nesses fóruns são eleitos os representantes da área para a composição do Conselho do Orçamento Participativo e a coordenação regional e as comissões de acompanhamento de obras e ações

b) Fórum Temático de delegados: segue a mesma lógica do fórum regional, ocorrendo uma reunião para cada área temática. Nessa reunião são debatidas e sugeridas ações estruturadoras para o orçamento do ano posterior; além da eleição de um representante para o Conselho do OP e da coordenação dos delegados de cada setor.

O processo teve início em 23 de abril e as plenárias regionais e intermediárias se estenderam até o dia 07/06. Esse foi uma das maiores dificuldades encontradas pela prefeitura e que se apresenta como um desafio para o próximo ciclo. A possibilidade de realização das intermediárias de acordo com a quantidade de organizações que se fizessem presentes nas regionais, aumentou muito a previsão inicial da secretaria quanto ao número de reuniões que seriam realizadas.

A metodologia das reuniões regionais é bastante interessante, pois disponibiliza uma série de informações às quais a maioria da população não tem acesso, como a prestação de contas do exercício anterior, a formulação do orçamento do município e um diagnóstico da área. Isso incluindo ainda a participação de arte-educadores para facilitar a compreensão por parte dos moradores. A idéia é aumentar a percepção das pessoas sobre a realidade em que vivem e com isso tentar fazer com que as pessoas procurassem eleger temáticas que fossem de interesse de toda a coletividade e não apenas de sua área ou rua.

Contudo, a grande quantidade de informações colocadas pelos técnicos da prefeitura fez com que as reuniões se tornassem muito longas e cansativas (cerca de uma hora e meia, cada uma delas). Além disso, o cadastramento das pessoas também demorou muito tempo devido à grande quantidade de pessoas que se fez presente nos locais fazendo com que

nenhuma das reuniões começasse no horário estabelecido. Esses fatores fizeram com que uma quantidade significativa de pessoas - (cerca de um terço dos que se cadastraram) não ficassem até o final das reuniões; momento no qual eram definidas as prioridades da área.

Esse percentual foi bem maior nas plenárias intermediárias, onde houve uma evasão de 54% das pessoas presentes nas plenárias regionais, como podemos perceber na tabela abaixo.

Tabela 06: Comparativo das Plenárias Regionais com as Plenárias Intermediárias

MICRORREGIÃO	PARTICIPANTES		%
	REGIONAIS	INTERMEDIÁRIAS	
1.1	1252	510	41
1.2	112	74	66
1.3	651	357	55
2.1	676	259	38
2.2	814	316	39
2.3	1082	494	45
3.1	1853	1117	60
3.2	2310	1311	57
3.3	3295	1801	55
4.1	1812	924	51
4.2	1190	374	31

4.3	1343	662	49
5.1	1191	628	53
5.2	1128	503	44
5.3	1076	431	40
6.1	2313	851	37
6.2	2261	967	43
6.3	1898	453	24
TOTAL	26257	12032	46

Fonte: Prefeitura da Cidade do Recife, Secretaria de Orçamento Participativo, 2001.

Isso é um ponto importante pois é nas plenárias intermediárias que as obras a serem incluídas no orçamento do ano seguinte, dentro das áreas consideradas prioritárias nas regionais, são decididas. O que demonstra que o processo decisório por parte dos moradores está sendo esvaziado, o que prejudica a idéia de amplitude de discussão e deliberação dos interesses dos cidadãos.

Outro fator preocupante é o local e a quantidade de áreas englobadas por algumas microrregiões, pois, apesar da preocupação manifestada pela secretaria de orçamento com a centralidade e acessibilidade dos locais onde as reuniões foram realizadas, nas áreas mais extensas (sobretudo na RPA 3) pudemos perceber que havia uma predominância muito grande dos moradores de determinada área em detrimento de outras regiões que compõem a microrregião.

Isso, ao nosso ver, atrapalha o processo de representação de interesses dos moradores e restringe a área de abrangência do mecanismo. Seria interessante repensar a distribuição das áreas para que as reuniões chegassem ainda mais próximo dos moradores.

Apesar disso, podemos dizer que esse primeiro ciclo do OP na nova administração foi exitosa. O número de participantes foi bastante alto (vide tabela baixo) e a ampliação do número de microrregiões (apesar das restrições que fizemos acima) fez com que o debate e a participação das pessoas fosse ampliada e levada a regiões que anteriormente não participavam do processo (como por exemplo, a região 3.1 que engloba bairros tradicionais e aristocráticos da cidade como Aflitos e Casa Forte em que cerca de 400 pessoas compareceram).

Tabela 07: Quadro Resumo das Plenárias Regionais do OP

Micro-região	Participantes	Votantes	No de entidades	No de reuniões
1.1	1252	919	30	02
1.2	112	59	07	01
1.3	651	378	30	02
2.1	676	484	59	02
2.2	814	635	46	02
2.3	1082	772	65	02
3.1	1853	1333	51	02
3.2	2310	1261	80	02

3.3	3295	2485	121	04
4.1	1812	1276	61	02
4.2	1190	819	40	02
4.3	1343	908	56	02
5.1	1191	635	50	02
5.2	1128	640	51	02
5.3	1076	712	55	02
6.1	2313	1613	77	02
6.2	2261	1441	61	02
6.3	1898	1284	76	02
Total	26257	17654	1016	38

Fonte: Prefeitura da Cidade do Recife, Secretaria de Orçamento Participativo, 2001.

A tabela acima nos mostra que, apesar do avanço no que se refere à busca de uma maior participação do cidadão comum, a presença nas plenárias do OP ainda é dominada pelas áreas de influências das associações comunitárias. Nos locais em que existe uma maior tradição associativa (3.2, 3.3, 6.1 e 6.2) tivemos uma maior quantidade de pessoas nas plenárias e também o maior contingente de pessoas cadastradas como filiadas a organizações comunitárias. No total, 58% das pessoas cadastradas no processo são membros de alguma entidade tradicional. O que mostra o forte poder de mobilização dessas agremiações.

Mas o modelo pode aos poucos reverter esse quadro posto que 26% das pessoas que participaram desse primeiro ciclo vieram de organizações desvinculadas do processo tradicional de representação e 16% se apresentaram como moradores. Isso significa uma mudança importante no perfil das pessoas que participam do Orçamento Participativo.

Além disso, como podemos constatar na tabela abaixo, também ocorre uma mudança perfil dos delegados do programa que até então era quase que exclusivamente líderes comunitários e/ou membros de alguma associação.

Tabela 08: Perfil dos delegados eleitos no OP.

RPA	SEXO		FILIAÇÃO		
	M	F	Morado	Entidade não-tradicional	Entidade tradicional
1.1	34	17	4	11	36
1.2	05	03	-	-	08
1.3	22	13	03	07	25
2.1	13	11	03	15	06
2.2	20	09	07	01	21
2.3	33	16	10	04	35
3.1	75	47	01	24	97
3.2	76	57	01	10	122
3.3	101	83	-	17	167

4.1	58	35	04	47	42
4.2	19	15	10	12	12
4.3	39	28	11	31	25
5.1	37	30	06	25	36
5.2	26	22	11	15	23
5.3	26	15	02	17	22
6.1	53	34	02	17	68
6.2	39	56	03	22	70
6.3	63	59	03	17	102
TOTAL	739	550	81	292	917

Fonte: Prefeitura da Cidade do Recife, Secretaria de orçamento Participativo, 2001.

Em primeiro lugar, ocorre uma maior eqüidade de gênero posto que em 1995 e 1996 as mulheres representavam cerca de 38% do montante total de delegados eleitos no processo, ao passo que nas eleições realizadas em 2001 esse percentual subiu para 42,6%.

Porém, o fato mais importante a destacar é que a meta da Prefeitura em buscar uma maior participação do cidadão comum e se desvencilhar da ligação quase que umbilical que o OP possuía com as associações de moradores nas gestões anteriores, começou a dar resultados já nesse primeiro período como pudemos constatar na análise da tabela 08.

O delegado padrão do OP ainda sai dos quadros das associações “tradicionais” (71,1% do total de eleitos) mas a nova metodologia do programa fez surgir, como dissemos anteriormente, uma nova modalidade de mobilização dos moradores e que nasce fora do bojo do sistema de representação via associações, clubes de mães etc. Amigos da Rua,

grupos de defesa de locais e outras entidades até então ausentes do processo passam a tomar assento no Conselho de Delegados (com 22,6% das vagas) e com isso, acreditamos que se dá um passo importante para aumentar o pluralismo de idéias e conseqüentemente a representatividade do processo.

Alie-se a isso o fato de termos também a realização das plenárias de moradores, que apesar do pequeno percentual de participantes e de uma mobilização ainda incipiente, que tornaram possível ao cidadão comum (não associado a nenhuma entidade ou grupo) se fazer ouvir através de seus delegados (6,3%).

Ao nosso ver, quanto maior for o percentual de pessoas e grupos novos no programa de Orçamento Participativo, maior a possibilidade de se conseguir quebrar o “corporativismo territorial” e de aumentar o grau e o nível de participação dos moradores e com isso incrementar a representatividade dos interesses e questões discutidos e assumidos no processo. Além disso, tornar-se-ia possível com isso quebrar a malha de assistencialismo e clientelismo que marcou os modelos anteriores de participação popular no Recife.

7. Conclusões

A participação em Recife ainda não se consolidou de modo amplo. Os tipos de mecanismos criados não conseguiram romper o padrão tradicional de relação entre Estado e sociedade civil, notadamente no que diz respeito aos movimentos populares. Mais: não conseguiram subverter de modo mais preciso a “cultura política” de relação com o Estado, ao contrário do processo a nível nacional (Avritzer,1997). Ainda assim, surgiram alguns mecanismos institucionais de participação.

O fato da prefeitura permanecer no centro de comando das decisões e se manter como a grande provedora do processo faz com que a participação esteja atrelada a ela. Na verdade, “nem as pressões de baixo para cima nem o simples dispositivo legal foram suficientes para garantir, de forma contínua, o funcionamento de instâncias deliberativas com a presença popular.” (KLEINEKATHÖFER:op cit.: introdução). Essas características do processo não se alteraram com a introdução do OP. Pelo contrário, o corporativismo territorial e o relacionamento direto com o poder público aumentaram devido ao papel de intermediários desempenhado pelos delegados.

Além disso, há uma excessiva concentração de interesses em torno da realização de obras que melhorem o nível de vida da comunidade, que desse modo, se constitui no maior e principal fator de legitimidade e manutenção das lideranças. Tal fato, determina também o fluxo participativo nos movimentos e associações de moradores que tomam parte do processo do OP. A participação e a atuação desses grupos deixa a esfera de novo espaço de diálogo com o poder público e assumem a feição de “grupos de interesses”. Ou seja, a

dimensão educativa de formação de cidadãos ativos e conscientes é subjugada pela busca de benefícios materiais imediatos e localizados.

Ainda é prematuro fazer algum tipo de análise mais apurada do novo modelo de orçamento participativo no Recife, visto que, no momento da redação dessa conclusão, as reuniões da segunda rodada do ciclo ainda iriam acontecer. É preciso ainda acompanhar a implantação das obras definidas como prioritárias pelos moradores, para ver se o programa consegue superar o seu caráter consultivo. Só assim, ele será capaz de gerar um processo que venha minimizar os “efeitos perversos” da participação popular na cidade consolidados ao longo do tempo e com isso sair do “ritual da participação” para uma “participação de fato”.

Contudo, já é possível constatar a ampliação dos espaço de discussão das prioridades do programa com o aumento do número de RPAs e o conseqüente incremento no número de reuniões realizadas com a comunidade. O repasse de informações e a prestação de contas do exercício anterior também se constituem em um importante instrumento acrescido ao processo.

Acreditamos que as principais contribuições feitas para o processo, com as mudanças estabelecidas pela administração de João Paulo, foram a ampliação dos segmentos da sociedade civil presentes no processo, tanto nas regionais quanto nas temáticas, especialmente a formação de grupos de amigos e moradores desvinculados de associações tradicionais.

Foi também muito relevante a inversão do processo de tomada de decisões e eleição dos delegados. O primeiro elemento contribui para a abertura da discussão de novas prioridades

e da ampliação do nível de representatividade do programa, apesar de alguns grupos terem se organizado em torno de obras específicas, como a manutenção do canal do Cavouco. A presença de novos grupos abre uma nova frente de representação de interesses e a possibilidade de um maior pluralismo no debate e deliberação posto que os mesmos vem congregam segmentos, até então, à margem do OP formado por movimentos de bairros de classe média.

A criação e implementação dos fóruns temáticos, permite a discussão de políticas e programas de governo ao invés de se limitar a uma discussão acerca da distribuição de recursos materiais e da alocação de investimentos financeiros e obras de infra-estrutura nos bairros. Pode-se assim alcançar o intuito basilar de discutir a cidades como um todo e com isso gerar uma real participação popular na definição dos rumos da administração pública.

Some-se a isso a ampliação do espaço para a participação do cidadão comum através das plenárias regionais e intermediárias (discussão e definição das prioridades e obras) e de fiscalização (através da eleição de delegados). Acreditamos que esse é um fator imprescindível para uma maior eficiência e transparência do programa, além de permitir uma maior representação do quadro social estabelecido na cidade.

O segundo ponto de mudança no processo, ao nosso ver o mais importante, foi a mudança na definição das prioridades. No atual modelo, a discussão e definição das prioridades e das obras a serem executadas, se dá com a presença aberta a todos os moradores das RPAs, contrariamente ao modelo anterior no qual o processo de definição se dava a partir do restrito grupo dos delegados. Com isso os delegados perdem o seu caráter decisório e passam a ser fiscais da implementação do que foi definido pelas comunidades em suas

assembléias. Tal mudança rompe com a subrepresentação dos interesses e limita a ingerência dos políticos locais no programa.

Tais pontos são basilares porque se constituem em ferramentas para a quebra do modelo clientelista e assistencialista que caracterizou as políticas participativas no Recife desde a Frente do Recife e que atravessaram as décadas seguintes sem uma mudança significativa nos modos de atuação do poder público e no formato dado aos canais de participação. Com isso, o programa de orçamento participativo da cidade do Recife caminha para transpor o campo do discurso de participação tornando-se uma política efetiva de participação popular na administração pública.

BIBLIOGRAFIA

AVRITZER, Leonardo. Um desenho institucional para o novo associativismo. in: Lua Nova, n. 39, p. 149-174, 1997.

AVRITZER, Leonardo. Sociedade Civil, espaço público e poder local: uma análise do orçamento participativo em Belo Horizonte e Porto Alegre. In: Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil. São Paulo, Paz e Terra, 2002.

BORDENAVE, Juan E. Diaz. O que é participação. São Paulo: Brasiliense, 1983 (Coleção Primeiros Passos, 95).

BOSCHI, Renato Raul. A arte da Associação. Política de base e democracia no Brasil. São Paulo: Ed. Vértice/IUPERJ. Coleção Grande Brasil: Veredas. Vol. 4. 1987

CÉZAR, Maria do Céu. As Organizações Populares do Recife: Trajetória e Articulação Política (1955-1964). in: Cadernos de Estudos Sociais. v. 1 n. 2. Recife: Jul/Dez 1985, pp. 161-182.

COSTA, Sérgio. Movimentos sociais, democratização e a construção de esferas públicas locais. in: Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 12, n. 35, ano 11. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1997

_____. Esfera pública, redescoberta da sociedade civil e movimentos sociais no

Brasil. Uma abordagem tentativa. in: Novos Estudos CEBRAP, n. 38, março 1994.

DALLARI, Dalmo de Abreu. O que é participação política. São Paulo: Brasiliense,

Coleção Primeiros Passos.

DANIEL, Celso. Gestão Local e Participação da Sociedade. in: VILLAS-BÔAS,

Renata. (org.) Participação Popular nos Governos Locais. Polis. São Paulo, 1994. pág.

21-41.

DEMO, Pedro. Cidadania Menor. Algumas indicações quantitativas de nossa pobreza

política. Petrópolis: Vozes, 1992.

DOIMO, Ana Maria. A vez e a voz do popular: movimentos sociais e participação política

No Brasil pós-70. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1995.

DORNELLES, Marlova Lenz. ROCHA FILHO, Francisco de Assis. Prefeitura nos bairros.

Descentralização e Democracia no Recife. (mimeo)

FONTES, Breno Augusto Souto Maior. A Estrutura organizacional das associações políticas voluntárias: um estudo de caso das associações de moradores em Recife. in:

Revista Brasileira de Ciências Sociais, n. 32, ano 11. Rio de Janeiro: Relume-Dumará.

_____. Gestão Urbana e Participação Popular: A Democracia Participativa

enquanto Utopia, ou um Projeto de Reengenharia Política? Recife, 1995.

_____. Redes de solidariedade e movimentos reivindicativos urbanos: estudo

- de caso de associações de moradores do Córrego do Jenipapo – Recife/PE. in: Encontro Nacional da ANPUR. Anais, vol. 2, pp. 1132 – 1159. Recife: 1997.
- FONTES, Breno Augusto Souto Maior. MELO, Norma Moura Lacerda de. LEAL, Maria Suely Ribeiro. Gestión local en el Nordeste de Brasil. in: Revista Mexicana de Sociología, 2/95, pp. 123 – 142.
- FOWERAKER, Joe. Theorizing Social Movements. Colorado/USA: Pluto Press, 1995.
- LUCAS, Randolph. Democracia e Participação. Coleção Pensamento Político n.69. Brasília: Ed. da UnB, 1985.
- MELO, Marcus André B. C. Ingovernabilidade: desagregando o argumento.
in: VALLADARES, Lícia. (org.) Globalização e Pobreza no Brasil, 1995.23-48.
- MOISÉS, José Álvaro. Os Brasileiros e a Democracia. São Paulo: Ática, 1994
- O'DONNELL, Guillermo. Sobre o Estado, a democratização e alguns problemas conceituais. Uma visão latino-americana com uma rápida olhada em alguns países pós-comunistas. in: Novos Estudos - Cebrap. n. 36. São Paulo: jul/93. Pág. 123-145.
- OTTMANN, Götz. Movimentos Sociais Urbanos e Democracia no Brasil. in: Novos Estudos.CEBRAP.n.41.mar/95.
- PCR. Plano de Desenvolvimento. Recife, 1980.
- _____. Orçamento Participativo. Metodologia. Recife, 1995.

_____. Orçamento Participativo. Recife, 1996.

PUTNAM, Robert D. Comunidade e democracia. A experiência da Itália Moderna. Rio de Janeiro: Ed. Da FGV, 1996.

PONTES, Lúcia. KLEINEKATHÖFER, Michael. Novos Formatos de Democracia Ampliada na Gestão Local. A experiência do Orçamento Participativo na Cidade do Recife. Recife: Centro Josué de Castro, agosto de 1998 (mimeo).

SCHERER-WARREN, Ilse. Redes de Movimentos Sociais. São Paulo: Loyola, 1998.

SILVA, Neide Maria da. et alli. Movimento de bairro. Repetição/invenção. ETAPAS. Recife, 1988.

SOARES, José Arlindo. Mudanças e Impasses na Gestão das Grandes Cidades no Brasil. (tese de Doutorado: UnB, 1996)

SOLER, Salvador. Movimentos sociais urbanos populares na atual conjuntura. Agentes de transformação social? (in: <http://www.emprel.gov.br/pcr/secpolitica/ppb/movim.htm>)

_____. Poder local e planejamento participativo. Teoria e prática do exercício da participação popular. in: Novos paradigmas da realidade brasileira. Belém: Ed. da UFPA, 1993.

WAMPLER, Brian. Orçamento Participativo: Os Paradoxos da Participação e Governo no Recife. (mimeo)