

Orçamento Participativo do Recife: a participação popular nos processos de planejamento e gestão da cidade

Rodrigo Callou¹

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

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

Resumen. **Presupuesto Participativo de Recife: la participación popular en los procesos de planificación y gestión de la ciudad.** El Partido de los Trabajadores encabezó la Alcaldía de Recife durante tres gestiones consecutivas (2001-2012) de dos alcaldes con el Presupuesto Participativo como el eje estructurador de esos 12 años de gobierno. Durante ese período, se ampliaron los espacios de gestión democrática de la ciudad. Se activaron diversos foros y consejos, lo que resulta en la oxigenación de la actuación de las entidades del movimiento popular, y nuevos grupos se organizaron con el intuito de participar de las plenarias del Presupuesto Participativo. Tal experiencia marcó la historia de la participación popular en Recife, puesto que miles de personas pasaron a participar de las decisiones acerca de las inversiones públicas. El presente artículo tiene como objetivo analizar la experiencia del Presupuesto Participativo de Recife, a fin de verificar si se consiguió contemplar las diversas comunidades en el proceso de participación; además, no se rompió totalmente con prácticas antes combatidas por las fuerzas que componen el campo democrático popular. Se quedan como reflexión las dificultades que se pueden encontrar cuando se deposita solamente en un proceso institucionalizado de participación las esperanzas para que el Estado se convierta en un “espacio” menos hostil a la participación popular.

Palabras claves: Presupuesto Participativo; Participación Popular, Planificación Urbana, Gestión Participativa, Recife.

¹ Geógrafo, formado pela UFPE. Mestre em Estado e Políticas Públicas pela FLACSO. rcallou@gmail.com.

1 Introdução

A cidade do Recife possui histórico de várias experiências de participação popular nas tomadas de decisões da gestão pública municipal, mas é a partir da gestão de Jarbas Vasconcelos (PMDB), de 1986 a 1988, primeiro prefeito eleito após o golpe militar, que o Orçamento Participativo (OP) do Recife tem suas bases fincadas. Contudo, a partir de 2001, com a eleição do candidato João Paulo do Partido dos Trabalhadores (PT), a participação popular, fundamentalmente por meio de um “Novo Orçamento Participativo”, passou a ganhar centralidade no sistema de planejamento e gestão municipal, demonstrada, por exemplo, no Plano Plurianual, elaborado em 2001, ao estabelecer que “o novo modelo de gestão tem no Orçamento Participativo o instrumento central de planejamento das políticas públicas e descentralizações das atividades de governo” (RECIFE, 2001, p. 34).

Durante as três gestões lideradas pelo PT (2001-2012), o discurso da utilização de instrumentos de planejamento e gestão participativos ganhou visibilidade, muito em decorrência da dimensão que o Programa do Orçamento Participativo alcançou durante este período. Essa experiência foi desenvolvida, sofrendo pequenas inovações metodológicas, sobretudo a partir da eleição de João da Costa (2009-2012), que manteve o OP praticamente sob o mesmo ideário, mas buscou introduzir uma plataforma digital à experiência já existente.

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

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

O Orçamento Participativo do Recife tem uma importante singularidade entre as demais experiências do país: ao contrário do que acontece em outras cidades que alternaram partidos e forças políticas no poder municipal, onde, em alguns casos, a

experiência de OP chegou a ser interrompida, em Recife observou-se a sua continuidade independentemente da sigla partidária que assumia a gestão municipal (SILVA, 2007, p. 129).

O OP é um importante colaborador do processo de democratização do Estado. Vários estudos já foram realizados apontando as diversas potencialidades desse instrumento, como a possibilidade de inverter prioridades de investimentos públicos, o compartilhamento do poder entre governo e sociedade civil, o enfrentamento das práticas de corrupção e de clientelismo e a descentralização do poder para as esferas locais e regionais de tomada de decisão. O entendimento é de que o Estado tem tido como característica servir aos interesses das elites, devendo alguns espaços democráticos serem criados de forte participação popular nas decisões e no planejamento, pois os cidadãos são agentes fundamentais na elaboração de propostas que dialoguem com seus desejos e necessidades. Na atual conjuntura, é propício estimular um amplo processo de reflexão sobre as experiências governamentais desenvolvidas pelo campo progressista brasileiro, reafirmando os acertos, identificando e corrigindo possíveis erros, de modo que o projeto democrático e popular possa seguir sendo reoxigenado.

Para o desenvolvimento do presente artigo foi necessário além de uma revisão bibliográfica sobre o tema, um processo de coleta e análise de documentos oficiais (planos plurianuais, programas de governo), informativos institucionais produzidos pela Prefeitura do Recife, fotografias e vídeos, como também pesquisas em jornais e *sites* sobre o OP. Ainda foram realizadas entrevistas com ex-integrantes da equipe, conselheiros(as) e delegados(as) do OP. As entrevistas realizadas objetivaram levantar elementos que colaboraram com o processo de avaliação do funcionamento das instâncias do OP, buscando elucidar questões e dúvidas oriundas da realização da pesquisa documental.

2 O “Novo Orçamento Participativo”

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

O programa de governo (PT, 2000) apresentado por João Paulo durante a campanha tinha como eixos fundamentais a participação popular na gestão municipal e a inversão de

prioridades dos investimentos públicos. Após a posse, João Paulo decidiu instituir um grupo de trabalho² com representantes da sociedade civil, de federações comunitárias, universidades e ONGs, que tinham como objetivo definir a metodologia do OP da Cidade do Recife. Foi a partir desse grupo que as discussões em torno da proposta inicial foram aprofundadas chegando ao desenho metodológico que foi apresentado à coordenação política do governo e aprovado.

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

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

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

Também se deu um passo muito significativo para a legitimação desse instrumento de gestão local, a decisão de constituir uma Secretaria de Orçamento Participativo. Além

² Este grupo de trabalho foi instituído a partir de uma portaria publicada no Diário Oficial do Recife no dia 06 de fevereiro de 2001, com representantes da ONG Fase, da Federação de Entidades de Casa Amarela, Federação de Entidades do Jordão, Mestrado de Desenvolvimento Urbano da UFPE, Secretaria do Orçamento Participativo e Gestão Cidadã, Secretaria de Planejamento e Coordenação Geral do OP (Governo Roberto Magalhães).

de coordenar toda a dinâmica inerente ao ciclo orçamentário e participativo, ela dispõe de uma infraestrutura de pessoal e de tecnologia que agrega mais agilidade às ações e confere mais poder e referência institucional a tal instrumento e gerir a alocação dos recursos (SILVA, 2007, p. 143).

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

Figura 1 - Ciclo do Orçamento Participativo



Fonte: Prefeitura do Recife.

As etapas anuais do OP aconteciam de forma sistemática e cíclica, tendo em vista a necessidade que o OP acompanhasse o processo de orçamentação pública municipal, que tem forte vinculação com o universo temporal de um ano. Entre 2001 e 2006, o funcionamento do programa seguiu praticamente a mesma metodologia, conforme a *Figura 1*. O *Quadro 1* apresenta algumas etapas previstas no desenvolvimento do Programa, destacando as suas características principais.³

³ A descrição das etapas do "Ciclo do OP" foi realizada a partir dos informativos oficiais da Secretaria do Orçamento Participativo, do Plano Plurianual 2002-2005, mas também a partir das observações oriundas da vivência do autor em diversas das etapas descritas.

Quadro 1 – Principais Espaços de Participação do Ciclo do OP

Reuniões Metodologia	de	Reuniões preparatórias onde era apresentado o método de funcionamento do OP. As reuniões eram coordenadas pela equipe da Prefeitura do Recife.
Plenárias Regionais		Grandes reuniões aonde a população decidia os três temas prioritários por microrregião por meio de eleição direta. Nesse momento, a Prefeitura também realizava uma prestação de contas dos investimentos realizados no último ano. As reuniões eram coordenadas pela Prefeitura do Recife, mas existia uma forte parceria com grupos e entidades do movimento popular.
Plenárias Intermediárias		Os grupos que tivessem mais de 10 participantes cadastrados, estavam aptos a realizarem a Plenária Intermediária. Aí que eram eleitas as obras e/ou ações prioritárias. Para cada tema prioritário, os grupos elegiam uma obra/ação. Também eram eleitos os delegados(as) do OP. Os candidatos que obtivessem 10 votos ou mais fariam parte dos Fóruns de Delegados Regionais.
Planárias Temáticas		Plenárias que possuíam o objetivo de discutir temas gerais da cidade, buscando ir além da discussão regionalizada dos investimentos. Eram eleitas 3 prioridades temáticas para cada plenária e também os delegados e delegadas que fariam parte dos Fóruns de Delegados Temáticos.
Fórum Delegados	de	Eram instâncias de participação da sociedade civil, em nível de cada microrregião da cidade e temáticas, e tinham como finalidade coordenar, em suas respectivas áreas de atuação, a execução do plano de investimento e das políticas públicas desenvolvidas no âmbito da gestão municipal. Eram instalados 18 fóruns microrregionais e 07 fóruns temáticos que se reuniam ordinariamente uma vez por mês.
Conselho Orçamento Participativo (COP)	do	O COP era uma instância de participação direta da sociedade civil, cuja finalidade era propor, fiscalizar e deliberar sobre matérias relacionadas ao orçamento municipal do Recife. Participavam do COP dois representantes titulares e dois suplentes de cada fórum regional e temático, além de representações dos demais conselhos setoriais da cidade do Recife. O COP tinha como objetivo, entre outras questões, acompanhar todo o processo de formulação, envio e votação da matriz orçamentária.
Comissão de Fiscalização e Acompanhamento de Obras e Projetos	de	Comissões compostas por delegados(as) e/ou moradores(as) das microrregiões que tinham o objetivo de acompanhar a execução das obras eleitas como prioritárias nas plenárias regionais, intermediárias e temáticas.

Fonte: Prefeitura do Recife.

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

O OP desenvolvido ao longo dos três governos do PT no Recife passou por algumas reformulações metodológicas e também por algumas alterações na sua estrutura organizacional. Em 2005, por exemplo, o Prefeito João Paulo, um ano após a sua reeleição, realizou uma

reforma administrativa, criando e reformulando algumas secretarias. A Secretaria de Planejamento e a Secretaria de Orçamento Participativo e Gestão Cidadã passaram por uma fusão, dando origem à Secretaria de Planejamento Participativo, Obras, Desenvolvimento Urbano e Ambiental (SPPODUA), sendo considerada, inclusive por membros do governo, como uma “supersecretaria”, cuja titularidade foi assumida por João da Costa, até então Secretário do OP. A justificativa para a criação da nova “supersecretaria” foi a tentativa de solucionar “conflitos” que passaram a existir entre o OP e as demais estruturas de planejamento já existentes no município (NUNES, 2015), sendo definida como

[...] órgão superior, subordinado diretamente ao Prefeito, constituindo o núcleo central dos sistemas de planejamento, de obras de infraestrutura, de controle urbano e ambiental do Município, do processo de participação popular, orçamento participativo e o de descentralização administrativa (RECIFE, 2005, p. 06).

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

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

A terceira gestão do PT no Recife, entre 2009 e 2012, foi dirigida por João da Costa, eleito ainda no primeiro turno, com pouco mais de 51% dos votos válidos. Após a posse, seguindo o ritual dos seus antecessores, alterou a estrutura organizacional da Prefeitura do Recife. Assim, a então “supersecretaria” deixou de existir, sendo basicamente dividida em duas outras secretarias: a Secretaria de Controle e Desenvolvimento Urbano (SCDUO) e a Secretaria Especial de Gestão e Planejamento (SEGP), a qual o OP foi atrelado.

Ao transferir a estrutura administrativa do OP para a SEGP, João da Costa optou por deixar o OP próximo a ele, decisão, sem dúvida, relacionada ao fato de ser o OP uma “marca” que possuía forte vínculo com a sua imagem de gestor. Não obstante, as mudanças apresentadas que impactaram na estrutura do OP no Recife, a partir de 2009, foram orientadas a partir de um modelo de gerenciamento de metas e resultados, buscando “promover a integração das mais diversas áreas do governo” (RECIFE, 2009, p. 01).

Quanto às alterações metodológicas do OP, a principal reestruturação ocorreu em 2007, com a justificativa de ampliar a participação popular, atraindo cada vez mais setores da sociedade para o processo. Como pode ser visto na *Figura 2* o centro das mudanças foi o fim das plenárias intermediárias, fazendo com que tanto as obras e/ou ações como também os(as) delegados(as) passassem a ser eleitos(as) em um único momento, nas Plenárias Regionais. Defendendo a mudança metodológica do OP, João da Costa, ainda Secretário de Planejamento do Recife, afirmou: “Depois das (plenárias) regionais, havia 600 plenárias intermediárias. Agora, além de garantir mais eficiência no processo, vamos garantir mais legitimidade para as obras escolhidas” (PREFEITURA DO RECIFE, 2007, p. 01).

Figura 2 - Ciclo do OP após revisão metodológica



Fonte: Prefeitura do Recife.

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

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

Tabela 1 - Participação Anual no OP do Recife 2001 – 2012

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

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

Não é objetivo do presente artigo realizar avaliações oriundas de um balanço quantitativo, mas, faz-se necessário registrar que o modelo de OP implementado pelos governos do PT no Recife possibilitaram a ampliação do número de participantes, como é possível identificar na *Tabela 1*⁴. Mesmo sabendo que o quantitativo de pessoas envolvidas no processo, por si só, não garante a qualidade da participação, os dados sistematizados e apresentados são relevantes, não havendo na história recente do Recife nenhum outro programa de participação institucional que tenha reunido um número tão elevado de participações. Salienta-se que durante este período, 26.788 delegados(as) foram eleitos(as) nas plenárias regionais e temáticas e 928 conselheiros(as) fizeram parte do COP⁵ (PREFEITURA DO RECIFE, 2008a, p. 89 e PREFEITURA DO RECIFE, 2012, p. 97).

⁴ É possível perceber que em anos de disputas eleitorais municipais houve uma leve queda do número de participantes do OP. As justificativas para esse decréscimo estão amparadas na tese de que as disputas eleitorais acabam por comprometer a participação de alguns setores, que se retiram do processo na tentativa de deslegitimá-lo. Em 2012, essa diminuição foi bem maior do que o comum. Esse ano foi marcado por um imenso racha interno no PT de Pernambuco e também no governo municipal. O candidato foi escolhido por prévias, havendo inclusive intervenção do Diretório Nacional do PT. Toda essa tensão interna comprometeu não só o funcionamento do OP, mas também outros organismos do governo.

⁵ Faz-se necessário destacar que os delegados(as) e Conselheiros(as) muitas vezes eram reeleitos(as) por vários mandatos consecutivos, de acordo com as possibilidades regimentais.

4 Avaliação da inserção das comunidades e dos cidadãos nos processos de gestão e planejamento da cidade

A partir das análises realizadas após a pesquisa documental, pretende-se trazer alguns elementos que contribuam com a avaliação do funcionamento do OP do Recife, fazendo uso de relatórios de gestão, cópias de apresentações, balanços de governo e informações nos sites oficiais. Na tentativa de qualificar as análises, realizou-se um conjunto de entrevistas com técnicos que integravam a equipe do OP, além de ex-delegados(as) e ex-conselheiros(as). Optou-se por não personalizar os entrevistados, mantendo-se assim, os seus anonimatos.

As entrevistas realizadas tiveram o objetivo de identificar possíveis incoerências entre o discurso oficial e prática diária de execução do programa ao longo dos seus 12 anos de existência. Orientadas por perguntas abertas, algumas das entrevistas enviadas não foram respondidas, havendo alegação em dois casos específicos, de temerem alguma “retaliação” por parte dos atores que coordenaram o processo do OP. A análise será realizada considerando dois eixos centrais: a) identificar avanços e entraves da experiência do OP de Recife durante os três governos liderados pelo PT, a partir de alguns dos princípios norteadores do Programa, já apresentados anteriormente e b) discutir o processo de inclusão das diversas comunidades do Recife na definição dos rumos do planejamento e gestão da cidade.

4.1 Proposta radicalmente democrática

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

O OP cumpriu o papel de liderar esse processo, de sorte que uma nova dinâmica foi iniciada, modificando a relação entre governo e sociedade. A partir das entrevistas realizadas, é possível afirmar que há um forte reconhecimento que os espaços de gestão democrática da cidade, durante os 12 anos de governos petistas, foram ampliados e estimulados. A participação popular, sem dúvida, foi uma das principais marcas desses três governos.

Acredito que houve sim essa possibilidade (de garantir a radicalização da democracia e da inserção das comunidades no processo), impulsionando diversos indivíduos e entidades a uma ampla participação no processo, de forma individual e coletiva). Isso deu ao programa uma característica democrática e plural, sinalizando condição de reorganização de pessoas e grupos fortalecendo o papel social. Foi possível visualizar esse movimento, especialmente nos Fóruns Temáticos, tanto os que envolviam

parcelas da sociedade (LGBT, Juventude, Idosos, Mulheres, Negros e Negras, Direitos Humanos...), historicamente excluídas, como os fóruns relacionados às políticas públicas de interesse geral (saúde, educação, cultura, meio ambiente...). No entanto, essa participação por vezes esteve fragilizada pela limitação dos próprios delegados (acesso à informação, disponibilidade de tempo, de uma apropriação real sobre elaboração de leis, de domínio efetivo do orçamento geral, das licitações e contratos (E 08, ex-conselheiro(a) do OP, em entrevista realizada pelo autor em 2016).

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

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

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

Compreendendo que a “radicalização da democracia” não se dá apenas com a garantia da participação universal (tema que será abordado posteriormente), algumas lacunas foram identificadas. É possível perceber, por exemplo, que as instâncias de participação representativas (fóruns de delegados e COP) passaram a viver um “desprestígio” com o passar dos anos. As pautas que eram debatidas nessas instâncias ficaram limitadas, na grande maioria das vezes, às discussões relacionadas às obras, perdendo, muitas vezes, a oportunidade de aprofundar temas relevantes para a cidade, como apontou mais de um entrevistado.

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

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

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

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

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

A inserção (das mais diversas comunidades) teve recortes. De classe, pois se verificou hegemônica mobilização de comunidades de baixa renda. De Zonas Eleitorais, uma vez que se pôde perceber maior participação em Zonas onde se mostrava expansão das bases eleitorais da Frente Popular, sobretudo do PT. De bases eleitorais, já que “redutos” eleitorais, sobretudo petistas emplacaram expressivas participações das comunidades. Esses recortes não se revelaram espontaneamente, pois foram fruto de iniciativas deliberadas da gestão para fortalecer sua base comunitária. Os setores médios e produtivos da Cidade mantiveram seus canais de participação e influência na Gestão, especialmente as Audiências de Gabinete. A inserção nas instâncias do OP não se mostrou necessária ou atrativa para esses setores. O Fórum do PREZEIS e os Conselhos Setoriais de Políticas Públicas foram aliçados do processo do OP, apesar de comporem formalmente seu escopo. A radicalização da democracia passava, necessariamente, pela complementaridade entre esses canais de participação e a inserção dos agentes dos espaços anteriormente construídos precisavam ser valorizados (E 01, ex-integrante da equipe do OP, em entrevista realizada pelo autor em 2016).

É verdade que a participação era, muitas vezes, estimulada pelo governo, o que abre precedente para discussão acerca da imparcialidade do governo diante do processo de mobilização para as plenárias do OP, mas é preciso levar em consideração que os potenciais de mobilização de uma comunidade para outra não podem ser apenas balizados por essa influência

governamental, pois as comunidades socialmente organizadas e com histórico de mobilização sempre tiveram maior influência nos espaços de decisão da gestão pública municipal, inclusive, anteriores à chegada do PT no comando da Prefeitura do Recife. Tal “colaboração” do governo diante das mobilizações para as plenárias pode ser confirmada tanto por meio de análises empíricas quanto a partir de documentos analíticos já produzidos sobre o OP de Recife. “A equipe do OP muitas vezes ajudava a mobilizar os moradores de uma rua para estimulá-los a vim enquanto grupo de moradores para o programa” (RAMOS, 2015, p. 18).

4.2 Universalização da participação

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

De modo geral, o quadro dos atores envolvidos, segundo a Prefeitura do Recife, mediante informações da Secretaria de Orçamento Participativo e Gestão Cidadã, de 2003, é o seguinte: no PPB/OP⁶, entre 1997 e 2000, participaram 3.214 pessoas de suas reuniões, sendo 375 do Fórum de Entidades e 28.39 das Plenárias Populares, que juntas elegeram 470 delegados (sendo 197 delegados do Fórum de Entidades e 273 de Plenárias Populares), perfazendo um total de 34 reuniões do PPB/OP (17 do Fórum de Entidades e 17 das Plenárias Populares). Durante os anos de 2001 e 2002, participaram do OP 109.048 pessoas (42.067 em 2001 e 66.981 em 2002), elegendo 1.289 delegados em 2001 e, em 2002, um total de 2.119 delegados, consolidando, ao final dos dois anos, 92 Plenárias Regionais, 15 Plenárias Temáticas e 1.073 Plenárias Intermediárias. (SILVA, 2003a, p. 48)

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

A decisão de universalizar a participação também alterou as características do processo de organização social do Recife. A participação extrapolou a lógica tradicional de representação

⁶ No segundo Governo Jarbas Vasconcelos, entre 1995 e 1996, foi apresentada a proposta de criação do OP, sendo integrado ao Programa Prefeitura nos Bairros, passando a existir o PPB/OP.

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

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

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

Na realização das Plenárias Intermediárias existia uma diminuição do número de participantes. Os cidadãos que se cadastravam nas Plenárias Regionais como integrantes de uma determinada organização deveriam participar da etapa posterior, mas a média de participação diminuía cerca de 50%. Em estudo anterior realizado, que avaliou brevemente esta questão, havia indícios de que a diminuição da participação poderia estar relacionada às práticas de mobilização realizadas, que aconteciam a partir do governo municipal, por meio dos seus agentes políticos, pelos novos agentes que surgiram a partir do próprio OP, mas também pelas lideranças comunitárias mais tradicionais, muitas delas possuidoras de práticas clientelistas, que procuram atuar apenas com o objetivo de quantificar o processo (CALLOU, 2006). Assim, de fato, houve uma ampliação do número de participantes, fazendo com que as decisões relacionadas às obras/ações atingissem um número maior de pessoas. Ao mesmo tempo em que se conseguiu ampliar o número de participantes, a exclusão das plenárias intermediárias atingiu a qualidade da participação, como apontou um dos técnicos que participou da equipe do OP:

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

A possibilidade da participação digital não conseguiu atingir o objetivo de ampliar o envolvimento de novos setores da sociedade ao processo. O que se notou foi que os espaços digitais de participação foram ocupados pelos grupos que já participavam das plenárias regionais, havendo um aumento do número de participantes, mas sem impactar o envolvimento de novos setores sociais, como se previa. Sobre essa questão, o mesmo técnico afirmou:

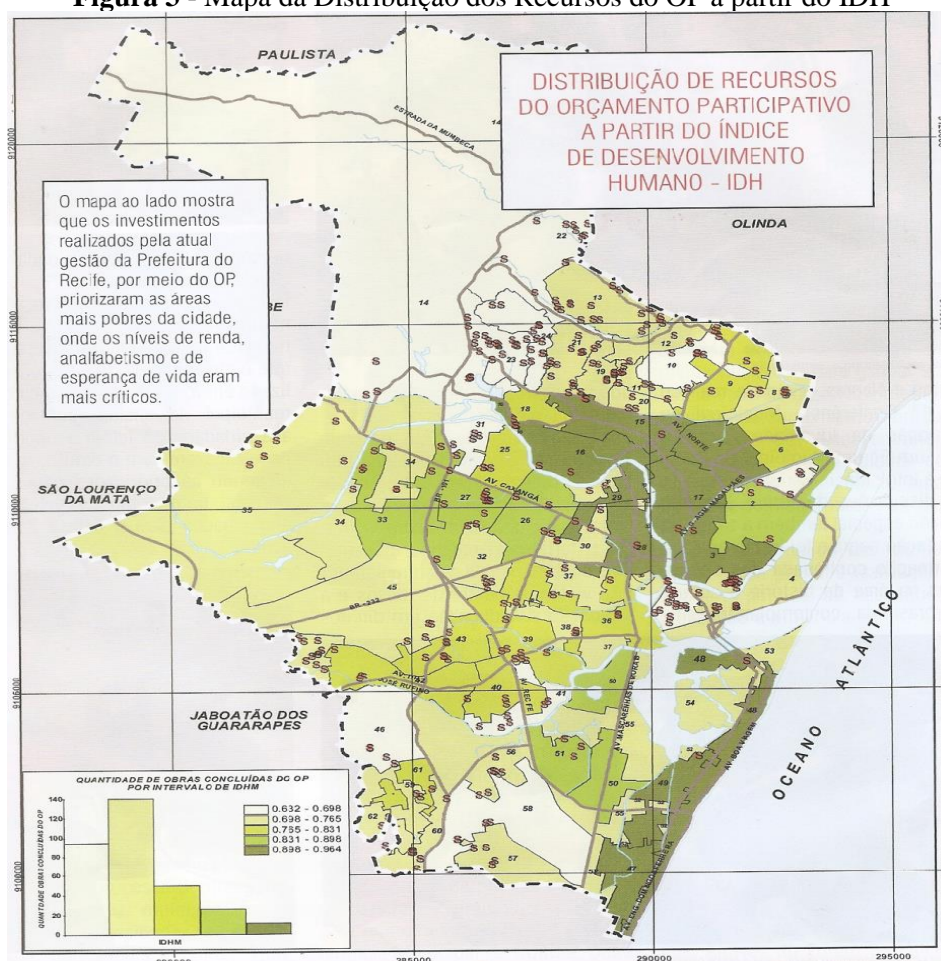
As urnas eletrônicas e a internet não conseguiram atingir novos atores. O que acontecia era apenas uma complementação da votação nas plenárias. A maior parte da mobilização para o “OP Digital” era promovida pelos articuladores dos grupos que já haviam participado das plenárias (E 02, ex-integrante da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

Ainda sobre a inclusão dos instrumentos de participação digital, o Entrevistado 01 afirmou que o “OP não superou o limite de ser um programa para as áreas mais pobres da Cidade, pouco incorporando os setores médios e de alta renda”. Mas as críticas não param aí:

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

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

Figura 3 - Mapa da Distribuição dos Recursos do OP a partir do IDH



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

Outra questão que merece ser abordada é a relação do princípio da participação universal e a distribuição dos recursos para investimentos na cidade. A participação universal veio a propiciar a inversão de prioridades, elemento tão presente nos discursos petistas. De fato, a partir de um mapeamento elaborado e apresentado pela Prefeitura do Recife, em 2008, foi possível perceber que os investimentos relacionados ao OP estavam sendo destinados às regiões com os menores IDH da cidade, o que aponta para a realização de obras e ações nas áreas mais pobres do Recife, como ilustra a *Figura 3*.

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

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

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

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

Os critérios para a definição das obras eram mais objetivos nos primeiros anos do OP. Com o passar dos anos, a subjetividade passou a fazer parte do processo. A definição das obras que iriam ou não ser executadas passaram a seguir critérios mais “frouxos”, deixando de ficar evidenciado para os delegados(as) e conselheiros(as) quais os procedimentos que eram utilizados para a definição das obras que seriam executadas. É evidente que as obras e ações que recebiam mais votos eram prioritariamente executadas, mas em alguns casos eram iniciadas após o início de obras que haviam sido menos votadas.

Sobre os recursos destinados ao OP, que eram relativamente altos, como já foi demonstrado, com o passar dos anos, deixaram de existir discussões fundamentadas em critérios

técnicos e passaram a existir interferências políticas na definição desses recursos. Sobre tal questão, um ex-integrante da equipe do OP afirmou:

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

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

4.3 Cogestão da cidade

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

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

Mas a implantação de um sistema de gestão compartilhado entre Estado e Sociedade é bastante complexo de ser realizado. As dificuldades em ajustar a máquina administrativa às práticas necessárias para o desenvolvimento de um modelo de cogestão é algo que precisa ser considerado como uma tarefa contínua. Até porque, a cogestão é algo que não se realiza sem a garantia de espaços democráticos de diálogos e decisões. É condicionante a aproximação entre agentes do poder público e cidadãos interessados em participar de um processo coletivo de gestão. Mas é necessário que essa aproximação seja orientada por diretrizes e responsabilidades muito claras. Muitas vezes, os espaços criados para garantir um modelo de cogestão acabam servindo para a reprodução de práticas condenáveis, que inclusive caminham na contramão do ideário democrático do planejamento e da gestão. Nestes termos, diversos avanços foram reconhecidos no que diz respeito ao princípio da cogestão utilizado pelo OP de Recife.

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

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

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

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

De fato, a partir das pesquisas e análises realizadas, foi possível perceber indícios de que o princípio da cogestão acabou ficando restrito às decisões orçamentárias, existindo grandes lacunas quanto à participação da sociedade em demais instâncias de gestão da cidade.

4.4 Controle social sobre o Estado

Qualquer experiência de OP se baseia, pelo menos no campo do discurso, no princípio do controle social sobre as ações do Estado. Esse modelo, amparado no modelo de gestão democrática, é algo que já vem sendo debatido. De fato, vários são os avanços obtidos na implantação de mecanismos de controle social no Brasil, principalmente após a promulgação da Constituição de 1988. O que se percebe, porém, é que muitas das experiências de OP, que se autointitularam promotoras do controle social, ficaram apenas no campo das ideias e do discurso, quando não, promoveram timidamente uma ou outra ação que possuam interface com um controle efetivo da sociedade sobre as ações do poder público, como é o caso do OP implementado em Olinda, cidade vizinha a Recife e dirigida pelo PC do B a partir de 2001.

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

Um fator que pode vir a comprometer um mecanismo ou instrumento de controle da sociedade sobre o Estado é a difícil e complexa relação que se estabelece entre ambos. É a partir de distorções na forma em que essas relações são estabelecidas que surgem casos de cooptação

que podem vir a comprometer a lisura do processo de participação democrática. Uma das questões, que merece atenção quando se analisa possíveis distorções na relação entre a estrutura de governo que comandava o OP e a sociedade, recai sobre as características da equipe do OP. A diversidade da equipe sempre foi considerada um elemento positivo pelos integrantes da SOPGC, mas não era assim que o conjunto do governo avaliava. Havia certo preconceito com alguns integrantes, por não possuírem curso superior ou qualificações técnicas “formais”. Era uma equipe empoderada no interior do governo, mas que sofria diversas retaliações por parte de algumas secretarias, justificadas em parte pela composição plural que integrava a coligação, sem falar também que muitos dos secretários, inclusive petistas, tinham divergências quanto à condução dada pelo corpo dirigente da SOPGC. Sobre esse assunto, um dos entrevistados que participou da equipe do OP desde o início do primeiro Governo João Paulo, em 2001, e pode acompanhar o momento de formação da equipe, teceu as seguintes considerações:

Houve critérios técnicos, sobretudo na composição da Diretoria de Metodologia e Sistematização de Informações, com pessoas com experiência em processos participativos e organização de informações. Já a Diretoria de Articulação teve perfil mais político, compondo-se por pessoas ligadas aos movimentos populares e com forte ligação com a campanha eleitoral, seja junto à chapa majoritária, seja junto às candidaturas proporcionais. Várias lideranças populares ocuparam cargos de coordenação regional e microrregional das áreas às quais estavam vinculadas. [...] Já as coordenações das microrregiões obedeceram a critérios como importância política da microrregião (prioritariamente para o PT); bases eleitorais de candidatos proporcionais com votação expressiva ou eleitos; acomodação de indicações dos partidos da base de governabilidade em construção. Algumas poucas pessoas compuseram a equipe em função de sua experiência no PPB e antigo OP, como forma de transferência de memória dos programas anteriores, mas nenhuma ocupando cargo mais expressivo (E 01, ex-integrante da equipe do OP, em entrevista realizada pelo autor em 2016).

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

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

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

Os trechos das entrevistas acima apresentados deixam claro que mesmo havendo significativos avanços na experiência do OP coordenado pelo PT, não foi possível se livrar de práticas clientelistas e fisiologistas na relação do governo com a sociedade, sendo porquanto possível afirmar que algumas das críticas elaboradas anteriormente pelo PT acabaram sendo reproduzidas durante os três governos petistas na capital pernambucana.

5 Considerações Finais

O presente trabalho buscou analisar um Programa, que pela visibilidade alcançada, tornou-se o eixo central de três governos consecutivos liderados pelo PT no Recife. O que se propôs foi verificar criticamente se tal experiência conseguiu contemplar as mais diversas comunidades e os cidadãos no processo de gestão e planejamento urbano.

Pode-se afirmar que ao longo dos 12 anos de governos petistas, a experiência do OP foi significativa já que alterou o modo de incorporação da concepção política da ampliação dos espaços de participação popular no planejamento e gestão da cidade. Os trabalhos acessados na etapa da pesquisa documental e bibliográfica podem ser divididos, grosso modo, em dois blocos: os que exaltam o OP - o transformando em algo perfeito, em referência a ser seguida para demais administrações municipais - e os que tecem críticas, dialogando com a ideia central de que o sucesso e as grandes quantidades de participantes e investimentos são mera obra de ficção, amparadas por intensas campanhas de *marketing* político.

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

Assim, apresentam-se alguns pontos que não possuem necessariamente um caráter conclusivo, mas que podem servir como eixos norteadores para futuras reflexões acerca dessa

experiência. Reiterando uma das ideias motivadoras da realização deste trabalho, é possível afirmar que não houve, dentre os programas de participação popular na definição dos investimentos públicos, nenhum que tenha as mesmas características que o OP desenvolvido durante os governos liderados pelo PT. A experiência estudada conseguiu atingir um número de participantes nunca antes registrados em programas com objetivos similares.

Outros pontos positivos devem ser considerados. A criação do COP, mesmo havendo dificuldades no seu funcionamento após os anos iniciais, também foi um ponto importante para a cidade, pois passou a existir uma instância única de gestão orçamentária e financeira, participativa, com poder de deliberação. Os investimentos públicos passaram a ser pautados de forma diversificada, promovendo uma nova visão das comunidades para políticas até então secundarizadas, como esporte, lazer e cultura, alterando a pauta do investimento municipal.

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

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

Ao longo da pesquisa foram encontrados indícios de que algumas práticas antes combatidas pelo campo progressista passaram a ser adotadas pelo governo petista no decorrer do processo. A partir das entrevistas realizadas foi possível constatar que os critérios de definição de obras e ações começaram a ser influenciados pela subjetividade, havendo relatos de que a execução das obras passou, algumas vezes, a ser ditada pela lógica político-partidária. Fica evidente também que com o passar dos anos os fóruns e o COP, antes espaços privilegiados

de debate democrático de ideias, foram paulatinamente sendo desprestigiados. Passou a ser rara a presença de agentes de governo que tinham poder decisório, transformando tais reuniões em atividades muitas vezes improdutivas.

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

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

O OP de Recife, durante os três governos do PT, mostrou que é possível permitir que a democracia participativa ganhe terreno no grande quadro de democracia brasileira, mas também deu sinais de que um verdadeiro processo democrático, que inclua as pessoas, que leve em consideração as especificidades dos cidadãos, que garanta a participação dos diferentes atores sociais na construção de uma cidade mais justa e menos desigual, só será possível se os que se disponibilizam a coordenar esse processo estejam dispostos a perder parcelas de poder.

6 Referências

- 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, p. 13-60.
- BITOUN, Jan. Gestão Pública Municipal e seus Instrumentos. Orçamento Participativo em Recife: **Gestão do Planejamento, Exercício de Cidadania**. Recife: Fase Pernambuco, 2002.
- CALLOU, Rodrigo. **Uma breve análise sobre a experiência do OP de Recife**. Monografia de conclusão do curso de Bacharelado em Geografia. UFPE, 2006.
- NUNES. Sandra Marília. **Planejamento Urbano no Recife: futuro do pretérito**. Tese de Doutorado em Desenvolvimento Urbano. UFPE, 2015.
- PARTIDO DOS TRABALHADORES. **Programa de Governo**: João Paulo Prefeito. PT, 2000.
- PREFEITURA DO RECIFE. **Balanço do Primeiro Ciclo do OP**. Recife, 2001.
- _____. **Novo OP busca ampliar participação popular**. Disponível em <http://www.recife.pe.gov.br/pr/secfinancas/empres/publica/index.php?GrupoCodigo=15&UltAnt=27919&Data=22/05/2007&GrupoCodigoMateria=15>. 2007. Acesso em: 27 maio 2016.

- _____. **Mudando o Recife de mãos dadas com o povo.** Recife, 2008a.
- _____. **Orçamento Participativo do Recife: obras que ficam para sempre.** Recife, 2008b.
- _____. **Quatro anos de avanços.** Recife, 2012.
- RAMOS, Priscila. **Democracia Participativa: análise da experiência de 12 anos de Orçamento Participativo na Gestão Pública do Recife.** Monografia de conclusão de curso de Bacharelado em Ciências Sociais. UFRPE, 2015.
- RECIFE. **Plano Plurianual 2002-2005.** Recife, 2001a.
- _____. **Regimento Interno dos Fóruns e do COP.** Recife, 2001b.
- _____. **Decreto nº 18.861, de 03 de julho de 2001c.** Aprova as nomenclaturas dos cargos comissionados e funções gratificadas do Poder Executivo do Município do Recife.
- _____. **Lei nº Lei 17108/05, de 27 de julho de 2005.** Dispõe sobre a adequação da estrutura da Administração Direta e Indireta do Município do Recife às novas diretrizes administrativas e consolida atribuições.
- _____. **Lei nº Lei 17568/2009, de 23 de setembro de 2009.** Dispõe sobre a alteração da estrutura organizacional da Administração Direta e cria cargos públicos.
- SILVA, Evanildo Barbosa. **Das tensões às intensões: gestão de planejamento urbano, orçamento participativo e participação popular no Recife (1997-2002).** Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Urbano). UFPE, 2003a.
- _____. **Olhar crítico sobre a participação e cidadania: a construção de uma governança democrática e participativa a partir do local.** São Paulo: Expressão Popular, 2007.
- SILVA, Tarcísio da. Da participação que temos à que queremos: o processo do Orçamento Participativo na cidade do Recife. In: ARVITZER, Leonardo e NAVARRO, Zander. **A inovação Democrática no Brasil.** São Paulo: Cortez Editora, 2003b, p. 297-324.
- SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a Cidade: Uma Introdução Crítica ao Planejamento e à Gestão Urbanos.** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.