

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE ARTES E COMUNICAÇÃO
DEPARTAMENTO DE ARQUITETURA E URBANISMO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO URBANO

Rodrigo Callou da Silva Santos

DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO AO RECIFE PARTICIPA: uma avaliação
comparativa dos processos de participação no planejamento e gestão urbanos do Recife

Recife
2017

RODRIGO CALLOU DA SILVA SANTOS

DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO AO RECIFE PARTICIPA: uma avaliação comparativa dos processos de participação no planejamento e gestão urbanos do Recife

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano da Universidade Federal de Pernambuco como requisito para obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Urbano, sob a orientação do Prof. Dr. Luis de la Mora

Recife
2017

Catálogo na fonte
Bibliotecário Jonas Lucas Vieira, CRB4-1204

S237d Santos, Rodrigo Callou da Silva

Do Orçamento Participativo ao Recife Participa: uma avaliação comparativa dos processos de participação no planejamento e gestão urbanos do Recife / Rodrigo Callou da Silva Santos. ĩ Recife, 2017.

118 f.: il., fig.

Orientador: Luis de la Mora.

Dissertação (Mestrado) ĩ Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Artes e Comunicação. Desenvolvimento Urbano, 2017.



Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Urbano

Universidade Federal de Pernambuco

DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO AO RECIFE PARTICIPA: Uma avaliação comparativa dos processos de participação no planejamento e gestão urbanos do Recife

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial para obtenção do título de mestre em Desenvolvimento Urbano.

Aprovada em: 30/08/2017.

Banca Examinadora

Prof. Luis de la Mora (Orientador)
Universidade Federal de Pernambuco

Profa. Suely Maria Ribeiro Leal (Examinadora Interna)
Universidade Federal de Pernambuco

Prof. Márcio Moraes Valença (Examinador Externo)
Universidade Federal do Rio Grande do Norte

A Tomás, em quem venho depositando a
esperança de que dias melhores virão.

AGRADECIMENTOS

Meus agradecimentos a Luis de la Mora, por demonstrar que é possível fazer com que o conhecimento acadêmico rompa os muros da universidade para cumprir, realmente, a sua função social.

A Suely Leal, por quem nutro o mais profundo respeito e admiração. Suely, obrigado por ter me iniciado nessa vida de pesquisador, sempre chamando atenção para os meandros da participação social.

Agradeço também a Ana Rita, Cristina Araújo e Norma Lacerda. Professoras, muito obrigado pelos conhecimentos compartilhados.

À Fundação de Amparo à Ciência e Tecnologia de Pernambuco, agradeço pelo suporte financeiro que tanto colaborou para o desenvolvimento dessa pesquisa.

A Renata, exemplo de profissionalismo. O MDU é bem mais leve com você por aí. Muito obrigado.

Aos colegas de turma, em especial a Felipe Moraes, Bierramos Saraiva e Paulo Ferrari, com quem tive o prazer de compartilhar algumas boas discussões sobre a participação popular e sobre tensa conjuntura política do Brasil.

Aos que participam da Comissão Interdisciplinar de Ação Pesquisa e Aprendizagem, muito obrigado pela troca de saberes e pela disponibilidade em colaborar nos momentos em que os caminhos que precisavam ser percorridos durante essa pesquisa ainda eram permeados por muitas dúvidas.

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

Iana, obrigado pelo carinho e companheirismo durante esse período. Ao seu lado, consegui fechar esse ciclo com mais tranquilidade e felicidade. Você me faz uma pessoa melhor!

Consuelo, Diego e Raphael, obrigado pelo apoio e pelo incentivo nos momentos em que as inquietações apareciam.

Por fim, agradeço a Tomás por ter conseguido reoxigenar o sentimento de esperança de que o mundo pode e precisa ser melhor. Filho, obrigado por estar me ensinando o que realmente é importante na vida.

ñA democracia é hoje uma arma do
imperialismo. É democracia de baixa intensidade.
A democracia representativa transformou-se num
instrumento de razão imperial, destroem-se países
em nome da democracia.ò

Boaventura de Sousa Santos

RESUMO

A cidade do Recife possui relevante tradição na implementação de programas institucionalizados de participação popular na gestão pública municipal. Esse trabalho apresenta uma análise comparativa entre os processos de participação implementados pelos governos do Partido dos Trabalhadores ao longo de três gestões consecutivas (2001-2012) e pelo Partido Socialista Brasileiro (2013-2016). Com o objetivo de identificar as similaridades e diferenças entre a origem, o funcionamento interno e, sobretudo, a qualidade da participação do Orçamento Participativo (PT) e do Recife Participa (PSB), o trabalho se baseou nos dados primários coletados a partir de entrevistas realizadas com participantes e ex-participantes dos referidos programas, bem como com gestores públicos que estão ou estiveram envolvidos na formulação, implementação e operacionalização dos programas. Ademais, também foram analisados uma série de documentos oficiais com o intuito de verificar qual a importância e o papel que era conferido a tais experiências no âmbito da gestão municipal. Uma das constatações do trabalho é que, apesar da centralidade atribuída aos processos de participação de ambas as gestões, há uma grande escassez de documentos que contenham o registro sistematizado da dinâmica de participação que permeou os processos de planejamento e de gestão urbana nos últimos quinze anos. Essa dissertação concluiu, a partir do referencial teórico e das categorias de análise utilizadas, que o Orçamento Participativo teve uma dinâmica de participação qualitativamente superior ao Recife Participa, o que permite afirmar que está em curso um retrocesso na política de participação social do município.

Palavras-chave: Recife. Participação. Orçamento Participativo. Recife Participa. Planejamento.

ABSTRACT

The city of Recife has a relevant tradition in the implementation of institutionalized programs of popular participation in the municipal public management. This paper presents a comparative analysis of the participation processes implemented by the governments of the Workers' Party (*Partido dos trabalhadores*) over three consecutive terms (2001-2012) and by the Brazilian Socialist Party (*Partido Socialista Brasileiro*), (2013-2016). In order to identify the similarities and differences between the origin, the internal functioning and, above all, the quality of participation in the *Orçamento Participativo* (Workers' Party) and *Recife Participa* (Brazilian Socialist Party), the work was based on the primary data collected from interviews carried out with participants and former participants of these programs, as well as with public managers who are, or have been, involved in the formulation, implementation and operationalization of the programs. In addition, a series of official documents were also analyzed in order to verify the importance and the role that was given to such experiences in the scope of municipal management. One of the findings of the study is that, despite the centrality attributed to the participation processes by both parties, there is a great shortage of documents with systematized record of the participation dynamics that permeated the urban planning and management processes in the last fifteen years. This dissertation concluded, based on the theoretical reference and on the categories of analysis used, that the *Orçamento Participativo* had, qualitatively, a superior level of participation than the *Recife Participa*, which leads to conclude that a regression in the politics of social participation is taking place in the municipality of Recife.

Key words: Recife. Participation. *Orçamento Participativo*. *Recife Participa*. Planning.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 Divisão Político-Administrativa do Recife	48
Figura 2 Ciclo do Orçamento Participativo.....	50
Figura 3 Reuniões de Metodologia em Jardim Tersópolis e UR7.....	51
Figura 4 Plenárias Regionais do Orçamento Participativo do Recife no Bairro de Casa Amarela	52
Figura 5 Plenárias Intermediárias em Jardim Teresópolis e Várzea	53
Figura 6 Posse dos Delegados do OP no Bairro da Iputinga (MR 4.1)	55
Figura 7 Seminário do Recife Participa no Centro de Formação de Professores Paulo Freire	68
Figura 8 Fóruns Microrregionais do Recife Participa.....	72
Figura 9 Mapa da Distribuição dos Recursos do OP a partir do IDH.....	85

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 Quantidade de Participantes por Ano no OP de Recife 2001 - 2012	61
Tabela 2 Total de Obras/Ações e Investimentos do OP do Recife (2001 ã 2007).....	62
Tabela 3 Total de Obras/Ações e Investimentos do OP do Recife (2009 ã 2012).....	62

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 Graus de Participação	26
Quadro 2 Bairros por Microrregiões da Cidade	49
Quadro 3 Temas Votados por RPA no Seminário do Recife Participa	69
Quadro 4 Temas Debatidos nos Foruns Microrregionais do Recife Participa - 2014	73
Quadro 5 Temas Debatidos nos Fóruns Microrregionais do Recife Participa - 2015	74
Quadro 6 Comparativo das similaridades e diferenças entre o Orçamento Participativo e o Recife Participa.....	99

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ARENA	Aliança Renovadora Nacional
CJP	Comissão de Justiça e Paz
COP	Conselho do Orçamento Público e Gestão Cidadã
ETAPAS	Equipe Técnica de Assessoria, Pesquisa e Ação Social
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
MR	Microrregião
OP	Orçamento Participativo
PC do B	Partido Comunista do Brasil
PCB	Partido Comunista Brasileiro
PCB	Partido Comunista Brasileiro
PCR	Prefeitura da Cidade do Recife
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PFL	Partido da Frente Liberal
PHS	Partido Humanista da Solidariedade
PI	Plano de Investimento
PJMP	Pastoral da Juventude do Meio Popular
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PPA	Plano Plurianual
PPB	Programa Prefeitura nos Bairros
PRC	Partido Revolucionário Comunista
PREZEIS	Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PT	partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista do Brasil
PTN	Partido Trabalhista Nacional
RP	Recife Participa
RPA	Região Político-Administrativa
SCDUO	Secretaria de Controle e Desenvolvimento Urbano
SEGP	Secretaria Especial de Gestão e Planejamento
SEPLAM	Secretaria de Planejamento, Urbanismo e Meio Ambiente
SGPS	Secretaria de Governo e Participação Social
SOPGC	Secretaria do Orçamento Participativo e Gestão Cidadã
SPPODUA	Secretaria de Planejamento Participativo, Obras, Desenvolvimento Urbano

e Ambiental

URB	Empresa de Urbanização do Recife
ZEIS	Zonas Especiais de Interesse Social

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	15
2	DISCUTINDO A PARTICIPAÇÃO: UMA ABORDAGEM QUALITATIVA	20
2.1	Formas de Participação	22
2.2	Tipos de Participação	23
2.3	Graus de Participação	25
2.4	Níveis de Participação	27
3.	DO PLANEJAMENTO URBANO CENTRALIZADO ÀS PRÁTICAS DE GESTÃO PARTICIPATIVAS DAS CIDADES	28
3.1	A Organização Popular no Recife e o Surgimento das Primeiras Experiências Institucionalizadas de Participação	31
3.2	Do Programa Prefeitura nos Bairros ao Surgimento da Primeira Experiência de Orçamento Participativo no Recife	36
4	DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO AO RECIFE PARTICIPA	43
4.1	O Orçamento Participativo	43
4.1.1	A origem da proposta	44
4.1.2	O Funcionamento e a Configuração Organizacional do OP	47
4.1.3	Alterações na metodologia e na configuração organizacional do OP	58
4.1.4	O OP e uma breve abordagem numérica	60
4.2	Recife Participa: mais um novo modelo de gestão participativa da cidade	63
4.2.1	O surgimento do Recife Participa	65
4.2.2	O Funcionamento e a Configuração Organizacional do Recife Participa	70
05	ORÇAMENTO PARTICIPATIVO E RECIFE PARTICIPA: O QUE OS DIFERE?	76
5.1	A Origem dos Programas	76
5.2	Funcionamento do OP e do Recife Participa	79
5.3	Qualidade da Participação	94
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	100
	REFERÊNCIAS	104
	ANEXOS	110

1 INTRODUÇÃO

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. 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.

Entende-se que não há como desconsiderar as contribuições geradas a partir dessas iniciativas ao movimento de retomada da frágil democracia brasileira. Esse autor compartilha da crença de que alguns dos instrumentos utilizados para viabilizar a participação popular na discussão das cidades podem vir a contribuir para a democratização do planejamento e da gestão, bem como possibilitar o enfrentamento aos impactos causados pelo processo desigual e contraditório de produção do espaço urbano.

A tradição recifense de implementação de programas institucionalizados de participação popular pela gestão pública municipal remonta à década de 1950. Diversos governos, em conjunturas políticas, sociais e econômicas diferenciadas, atribuíram um papel importante à organização de um sistema estruturado de participação popular.

O objetivo do presente trabalho é avaliar, comparativamente, os processos de participação popular do programa “Orçamento Participativo”, implementado na gestão do Partido dos Trabalhadores de 2001 a 2012 e do programa “Recife Participa”, implementado pelo Partido Socialista Brasileiro, a partir do ano de 2013, frente à dinâmica de planejamento e gestão urbanos no Recife. Para tal, foram identificados os processos de formulação das referidas propostas e contextualizadas as respectivas conjunturas políticas, os respectivos mecanismos de funcionamento internos e as características organizacionais de cada um dos programas no intuito de identificar o tratamento dado à participação popular nas dinâmicas de planejamento e gestão da cidade do Recife de 2001 até 2016.

Mesmo diante da relativamente vasta produção acadêmica sobre as experiências de participação popular no Brasil e no Recife, a presente pesquisa se faz relevante em um cenário em que, mais uma vez, parece se delinear uma ruptura na dinâmica de participação na esfera

pública local, tendo em vista as notáveis mudanças metodológicas implementadas no atual modelo de participação.

É inquietante identificar, em uma trajetória de experiências orientadas por ideários progressistas de planejamento e de gestão urbanos, contradições que fazem com que a participação popular ocorra de forma descontínua, incipiente e superficial no que se refere ao debate sobre o futuro da cidade do Recife.

Essa inquietação, e o anseio de aprofundar algumas reflexões, originaram-se a partir da experiência do presente autor durante a sua participação no acompanhamento do processo de implementação do Orçamento Participativo do Recife, de 2005 a 2008, e se fortaleceram diante do acompanhamento de algumas das atividades relacionadas ao Recife Participa ao longo do ano de 2013, enquanto integrante da Secretaria de Habitação Municipal.

A partir de uma vivência prática, que viabilizou algumas análises empíricas preliminares, foram formulados questionamentos em relação aos modelos institucionais de participação na definição e execução de políticas públicas.

Sabe-se que a aproximação com o tema, diante das atividades profissionais já desenvolvidas pode, ao mesmo tempo, colaborar para o desenvolvimento da dissertação assim como dificultar a construção de análises mais objetivas. Houve, como não poderia deixar de ser, o comprometimento com a análise objetiva dos elementos pesquisados e sistematizados.

Embora alguns trabalhos acadêmicos já tenham se debruçado sobre a análise da experiência recente do OP do Recife, emerge hoje a oportunidade de discutir e avaliar o funcionamento dessa experiência após o fim de um ciclo que perdurou por doze anos, perpassando por três administrações lideradas pelo PT, bem como de identificar semelhanças e diferenças entre esta e o atual modelo de gestão participativa em curso, coordenada por um governo do PSB.

Acredita-se que tal recorte temporal possibilitou análises sobre a qualidade e as características da participação envolvidas nessas duas experiências, fundamentadas em alguns questionamentos iniciais:

- Os cidadãos estão, de fato, conseguindo interferir no processo de planejamento e na gestão da cidade do Recife?
- Quais as semelhanças e diferenças na estruturação, funcionamento e resultados de ambos os programas?

Tem-se como hipótese que a participação popular nos processos de planejamento e gestão urbanos no Recife ocorre de forma incipiente, havendo um constante movimento de

avanços e retrocessos na política de participação social do município.

A fim de alcançar os objetivos propostos, o presente trabalho levou em consideração, como eixo orientador da metodologia utilizada, o princípio epistemológico da identificação, no intuito de destacar, nesse objeto de estudo, diferenças em processos semelhantes e semelhanças em processos diferentes.

A ciência, como aponta Chauí (2011, p. 274), “desconfia da veracidade de nossas certezas, de nossa adesão imediata às coisas, da ausência de crítica e da falta de curiosidade”. Concordando com Chauí, esse autor acredita que os fatos ou objetos científicos são construídos por meio da investigação científica caracterizada enquanto “um conjunto de atividades intelectuais, experimentais e técnicas, realizadas com base em métodos que permitem e garantem que a principal marca seja o rigor”.

O caminho percorrido dialogou com o método dialético, fundamentado por Hegel, com relevantes contribuições de Marx e Engels. O método se baseia, segundo Gil (1989), em três princípios gerais. São eles: a) princípio da unidade e da luta dos contrários; b) princípio da transformação das mudanças quantitativas em qualitativas; e c) princípio da negação. Complementando, Gil afirma:

Destes princípios deriva uma conclusão metodológica: para conhecer realmente o objeto é preciso estudá-lo em todos os seus aspectos, em todas as suas relações e todas as suas conexões. Fica claro também que a dialética é contrária a todo conhecimento rígido. Tudo é visto em constante mudança: sempre há algo que nasce e se desenvolve e algo que se desagrega e se transforma (GIL, 1989, p. 32).

A presente dissertação fez uso de um roteiro metodológico estruturado em quatro etapas, cada uma delas com procedimentos e técnicas específicos. A primeira etapa da pesquisa foi dedicada ao aprofundamento teórico e a construção argumentativa de questões que foram relevantes no decorrer do trabalho. O desenvolvimento dessa etapa basicamente foi guiada a partir de dois eixos: a) revisão de literatura sobre o conceito de *participação*, onde se buscou apresentar, além das discussões teóricas sobre o tema, questões relacionadas à construção de parâmetros analíticos referentes à qualidade dos processos de participação popular e b) revisão de literatura que colaborou com o aprofundamento teórico sobre *planejamento e gestão urbanos*, realizando um resgate dos ideários que orientaram os modelos mais recentes de planejamento das cidades brasileiras. Com isso, procurou-se lançar

luz sobre as motivações e o contexto histórico que permitiram o surgimento das experiências democráticas de planejamento e gestão urbanas no país.

A etapa posterior foi focada no levantamento bibliográfico e pesquisa documental. Essa fase foi dividida basicamente em três momentos, que ocorreram de maneira concomitante:

a) revisão bibliográfica e levantamento documental (coleta e análise sistemática de documentos oficiais produzidos pela Prefeitura do Recife, informativos institucionais dos órgãos que tem como função a coordenação dos referidos programas);

b) obtenção e análise de planos plurianuais, leis de diretrizes orçamentárias e leis orçamentárias anuais que compreenderam os períodos em que os dois programas foram desenvolvidos, vídeos, fotografias, além de pesquisas em jornais sobre o OP e o Recife Participa. Objetivou-se, com esses procedimentos, identificar questões que contribuíram para a análise comparativa entre as duas experiências;

c) entrevistas com atores que trabalham ou que tenham trabalhado com a questão da participação popular em Recife, a fim de obter dados primários em resposta aos questionamentos dessa pesquisa. Foram também acessados dados, informações e análises já sistematizadas ou produzidas (dados secundários) e que contribuíram tanto na fase da pesquisa documental, como também na elaboração das análises que foram elaboradas.

A terceira etapa foi dedicada à realização de 17 entrevistas estruturadas e semiestruturadas. Procurou-se entrevistar basicamente dois grupos com características distintas:

- com técnicos e gestores da Prefeitura do Recife, tanto do atual governo, como também de governos anteriores (coordenadores do OP e Recife Participa e dirigentes);

- com lideranças populares, ex-delegados do OP, participantes¹ do Recife Participa, coordenadores dos fóruns microrregionais do OP e do Recife Participa.

Os principais objetivos que se pretendeu alcançar com a realização dessas entrevistas foram: (i) levantar elementos que colaborem com o processo de aferição da qualidade da participação envolvida nas duas experiências; (ii) elucidar questões e dúvidas que surgiram no decorrer na pesquisa documental, no intuito contextualizar e qualificar as análises comparativas que foram construídas; (iii) identificar possíveis contradições entre a proposta

¹ A partir das pesquisas já realizadas já foi possível identificar que a figura do “delegado” não existe mais. A participação nos fóruns do Recife Participa ocorrem de forma direta.

apresentada e a prática exercida na dinâmica de implementação dos referidos programas. É importante ressaltar que as entrevistas foram focadas na obtenção de dados qualitativos, dialogando prioritariamente com as questões relacionadas às características e ao funcionamento dos programas.

Por fim, foram realizadas as análises do conteúdo produzido, procurando elaborar um quadro que contribua para uma análise comparativa das duas experiências.

A dissertação foi organizada em quatro capítulos. O objetivo do primeiro capítulo é apresentar os conceitos e noções teóricas que dialogam com a perspectiva polissêmica do tema da participação, além de discutir elementos que abordam a questão em torno da qualidade da participação.

A partir da necessidade de contextualizar as duas experiências estudadas, compreendendo-as como um processo de acúmulo ao longo dos anos, é realizado, no segundo capítulo, um breve resgate histórico das principais experiências institucionalizadas de participação popular na elaboração e execução de políticas públicas recifenses, com foco nos programas promovidos e implementados pelos governos que dirigiram o Recife desde a “abertura democrática” até o período que antecedeu a primeira eleição do Prefeito João Paulo (PT), em 2001.

No terceiro capítulo, de caráter mais descritivo, são apresentadas as duas experiências, o Orçamento Participativo e o Recife Participa, destacando a origem, o funcionamento interno, as instâncias existentes, a dinâmica das reuniões realizadas, além de alguns elementos numéricos como, por exemplo, o número de participantes e o número de reuniões.

No quarto capítulo, fazendo uso das entrevistas realizadas, é sistematizada a análise comparativa dos processos de participação, com foco na origem, no funcionamento interno e na configuração organizacional dos dois programas no intuito de identificar características semelhantes e divergentes entre as duas experiências. Ressalte-se, a respeito das entrevistas, que optou-se por manter o anonimato de todos os entrevistados, diante da perceptível insegurança por parte destes que, ocupando cargos de confiança em governos e/ou mandatos legislativos, temiam retaliações das mais diferentes ordens.

Além disso, a atual conjuntura política, marcada por uma forte polarização ideológica, acabou por dificultar a realização de algumas das entrevistas.

2 DISCUTINDO A PARTICIPAÇÃO: UMA ABORDAGEM QUALITATIVA

Diante da polissemia que envolve a discussão acerca da participação, caberá ao presente capítulo, apresentar algumas das possíveis abordagens conceituais que podem ser aplicadas à discussão sobre essa temática. Posteriormente, destacar-se-á elementos que visem contribuir com o debate sobre a qualidade da participação envolvida nos processos participativos nas dinâmicas de gestão e planejamento das cidades.

A participação, a partir de uma visão mais generalista e superficial, ganhou e continua ganhando dimensão nas discussões políticas em todo mundo. Como bem provoca Maricato (2014), “nunca fomos tão participativos”, apontando que a participação popular democrática vem sendo defendida por partidos de esquerda, organizações não governamentais, representantes de governos democráticos e populares, mas também por instituições financeiras, que evidentemente utilizam o conceito de participação sob um outro ideário, como é o caso do Banco Mundial, Banco Itaú, entre outras instituições privadas que passaram a utilizar com frequência esse termo. Sobre uma possível “banalização” da participação, Fedozzi traz a seguinte contribuição:

A participação tornou-se, hoje, palavra-chave, quase banalizada, e apresenta significados distintos, com estratégias diferenciadas e com atores diversificados, tais como instituições financeiras internacionais e, paradoxalmente, organizações marxistas (FEDOZZI, 2008, p. 11)

O significado básico do termo participação possui relação direta com “tomar parte, fazer parte, ter parte de algo”, havendo, claro, diferenciações no que diz respeito à qualidade dessa participação (BORDENAVE, 1994, p. 22). A participação, segundo Dallari (1984), pode ser entendida como a tentativa do cidadão de participar, individualmente ou coletivamente, de qualquer atividade política. Já Bava (1994), define a participação popular “como uma intervenção periódica, refletida e constante nas definições e nas decisões das políticas públicas”;

Compreendendo a participação para além de um mero instrumento de reivindicação, mas principalmente como necessidade fundamental do ser humano, Bordenave afirma:

A participação é o caminho natural para o homem exprimir sua tendência inata de realizar, fazer coisas, afirmar-se a si mesmo e ao mundo. Além

disso, sua prática envolve satisfação de outras necessidades não menos básicas, tais como interação com os demais homens, auto-expressão, o desenvolvimento do pensamento reflexivo, o prazer de criar e recriar coisas e, ainda, a valorização de si mesmo pelos outros. Por isso, a participação é fundamental nas relações sociais da atual sociedade brasileira (BORDENAVE, 1994, p. 17).

Um grande campo de discussão sobre o conceito e as experiências de participação popular está relacionado aos processos decisórios que envolvem a elaboração, execução e monitoramento de políticas públicas. Souza (2004), por exemplo, reforça a questão da participação como um direito inalienável, advogando em defesa da participação como um mecanismo viável que pode vir a contribuir com o exercício pleno da cidadania, apresentando a seguinte contribuição:

Um argumento relevante a favor da participação é o seguinte: é bem verdade que ela não elimina os erros ou que é uma garantia de acerto (pois uma coletividade bem pode, livre e soberanamente, tomar uma decisão injusta e equivocada); no entanto, uma ampla participação pode contribuir para minimizar certas fontes de distorção (SOUZA, 2004, p. 333).

Uma das abordagens que deve ser considerada quando se discute o tema da participação, ainda mais quando se propõe debater a qualidade dos processos de participação, é a pedagógica, como bem afirma Silva:

A participação, além de elemento instrumental no processo de tomada de decisões, exerce uma função educativa no que diz respeito à preparação do povo para exercer sua soberania [...] Ou seja, a microparticipação seria a instância fundamental na construção de indivíduos conscientes e atuantes (SILVA, 2003, p.301).

A participação direta da população nos processos de decisão acaba por contribuir com a diminuição das distorções ainda existentes nas “democracias fracas”, além de inibir a corrupção, o desperdício e o autoritarismo, sem falar que acaba por enfrentar o excesso de tecnocracia, colaborando com o rompimento de barreiras que ainda existem entre os que compõem o corpo técnico das estruturas do Estado e os cidadãos, mas também se faz necessário registrar que essa relação entre participação e aumento da intensidade da democracia ou aumento da igualdade material e subjetiva da cidadania não é uma relação diretamente proporcional (SOUZA, 2004; FEDDOZZI, 2008; POCHMANN, 2014).

De la Mora (1998), apresenta cinco formas distintas de relação entre a sociedade civil e o Estado. As quatro primeiras, mais tradicionais, dialogam com os modelos formais de democracia, sendo, segundo o autor: a eleição dos representantes dos governos e dos parlamentos, o financiamento dos programas públicos através dos impostos, a reivindicação e o apoio aos programas públicos através de iniciativas comunitárias.

Já a quinta forma de relação se caracteriza por uma síntese das quatro primeiras modalidades, não havendo negação a elas, mas apontando para a possibilidade de sobreposição e complementaridade entre as demais formas. Amparada em um conjunto de determinações constitucionais

[...] esta nova forma consiste na participação na gestão das políticas públicas através da formulação, normatização e controle das ações das Políticas Públicas, sejam elas promovidas pelo governo, pela iniciativa privada ou ainda pelas organizações comunitárias (DE LA MORA, 1998, p. 271).

Diante dessa nova forma de relação entre a sociedade civil e o Estado surge uma infinidade de experiências institucionalizadas de participação, entre elas, os programas de participação popular nos processos de planejamento e gestão das cidades, como é o caso do orçamento participativo (OP) e demais programas que possuem ou possuíram características similares. Faz-se necessário, portanto, discutir a qualidade dessa participação. Sobre avaliação da qualidade da participação, podem-se considerar algumas categorias. Utilizaremos as seguintes: forma, tipo, grau e nível.

2.1 Formas de Participação

Quando se trata de participação política, Dallari (1984) apresenta uma discussão que visa destacar as formas de participação para além da participação eleitoral. É uma abordagem que claramente tenta valorizar a democracia direta e/ou participativa em detrimento da democracia representativa. O autor manifesta a seguinte distinção entre participação *individual* e *coletiva*:

Em termos individuais a participação significa uma constante busca dos melhores caminhos, bem como o aproveitamento de todas as oportunidades para conscientizar os outros e para cobrar a participação de todos [...] A participação coletiva se dá por meio da integração em qualquer grupo

social. As formas e as finalidades imediatas são infinitas. Basta um pequeno grupo de pessoas, com algum objetivo definido e a disposição de trabalharem continuamente em busca desse objetivo, para se ter uma associação (DALLARI, 1984, p. 46).

Há também, segundo Dallari (1984), as formas de participação *eventual* e a *organizada*, tendo a segunda forma, maior possibilidade de assegurar a continuidade do trabalho, pois mesmo que algum dos membros deixe de agir por qualquer motivo, os outros poderão prosseguir. E complementa:

Assim, pois, a participação política mais eficiente é a organizada, aquela que se desenvolve a partir de uma clara definição de objetivos e que procura tirar o máximo proveito dos recursos disponíveis em cada momento, assegurando a continuidade das ações por meio da integração em qualquer grupo social (DALLARI, 1984, p. 46).

Outra importante contribuição nas discussões relacionadas às formas de participação vem de De la Mora (1998), quando apresenta quatro formas de participação: a conquistada, a concedida, a induzida e a imposta. Tal categorização será utilizada no momento em que serão apresentadas algumas análises comparativas dos processos de participação estudados, no último capítulo da dissertação.

A participação *espontânea*, como o próprio nome já sinaliza, é aquela em que o indivíduo ou grupo, a partir dos seus interesses e capacidades específicas, resolve espontaneamente participar de um processo político. A participação *induzida* é quando alguém (organização ou indivíduo) empreende esforços para que alguém passe a participar de um determinado processo. A participação *conquistada* é aquela que é fruto de mobilizações e frentes de luta, é a participação mais legítima que pode existir. Quando há obrigatoriedade no processo de participação, é considerada como *imposta*, sendo essa, a pior forma de participação (DE LA MORA, 1998).

2.2 Tipos de Participação

Considera-se como fundamental a apresentação da escala de avaliação elaborada por Arnstein (1969), que destaca oito categorias (degraus) do que ela denomina de “escada da participação”, sendo eles organizados do mais baixo para o mais alto: manipulação, terapia, informação, consulta, apaziguamento, parceria, poder delegado e controle cidadão.

Os dois primeiros tipos de participação, *manipulação* e *terapia*, são considerados uma “não participação”. São tipos de participação que visam apenas legitimar decisões já tomadas, uma espécie de “vacina” contra possíveis críticas. Já os degraus intermediários (*informação*, *consulta* e *apaziguamento*) são tipos de participações fracas, uma pseudoparticipação, podendo os cidadãos emitir opiniões, ouvir, ser ouvidos, mas sem poder de alteração do que está posto. Já os últimos degraus (*parceria*, *poder delegado* e *controle do cidadão*) são os tipos que, de fato, conseguem interferir nos rumos das políticas públicas (ARNSTEIN, 1969).

O professor Marcelo Lopes de Souza (2004), a partir dessa escala apresentada por Arnstein propõe outra classificação, dialogando diretamente com os processos de planejamento e gestão urbanos. As categorias apresentadas, consideradas nesse caso como elementos de avaliação de “graus de abertura para com a participação popular” são: coerção, manipulação, informação, consulta, cooptação, parceria, delegação de poder e autogestão, as quais serão apresentadas breves características de cada uma delas.

As situações de *coerção* são encontradas em regimes ditatoriais, quando da anulação até da democracia representativa. São acompanhadas de ações orientadas pela ausência quase que total do diálogo, muitas vezes acompanhadas de práticas violentas. A *manipulação* corresponde a situações nas quais a população envolvida é induzida a aceitar uma intervenção, mediante, por exemplo, o uso maciço de propaganda ou de outros mecanismos. Essas duas primeiras situações, segundo o autor, são consideradas uma *não-participação*.

Há também a participação mediante apenas a disponibilização da *informação* por parte do Estado, podendo essa ser mais ou menos transparente, dependendo dos interesses envolvidos em determinado processo. Já a *consulta*, é quando o Estado vai além da disponibilização da informação, permitindo que espaços de ausculta à população sejam garantidos, mas sem nenhuma obrigatoriedade de implementação das propostas apresentadas. A *cooptação*, prática recorrente nos espaços de participação popular, é quando o Estado, através das suas estruturas, convida lideranças a integrarem postos na administração ou para “aderirem a um determinado canal participativo”. As três situações agora apresentadas são consideradas por Souza (2004), como *pseudoparticipação*.

As próximas três categorias apresentadas são as que são consideradas como situações de participação autêntica. A *parceria* é quando o Estado e sociedade civil dialogam de maneira transparente com o objetivo de implementar uma determinada política pública. Junto com a parceria, a *delegação do poder*, pode ser considerada uma situação de cogestão, pois “o Estado abdica de uma gama de atribuições antes vistas como sua prerrogativa exclusiva, em favor da sociedade civil” (SOUZA, 2004, p. 205). Há ainda, se analisado de maneira macro, a

possibilidade da participação ser orientada pela *autogestão*, quando uma determinada política pública é executada sem a presença de “uma instância de poder pairando acima da sociedade” (SOUZA, 2004, p. 205).

Já De la Mora (1998), aponta para três tipos de participação: clientelista, maniqueísta e crítico. O tipo *clientelista* de participação é aquele que faz uso de uma relação promíscua para que os envolvidos no processo de participação tirem proveitos específicos, colocando os interesses coletivos em segundo plano. É a “postura clássica do representante do poder local manipulador e do líder comunitário pelego. Trata-se de atitudes de articulação sem crítica” (DE LA MORA, 1998, p. 268-269).

O segundo tipo, considerado o oposto do primeiro, é o *maniqueísta*, que é quando há uma negação de possibilidade de diálogo e contribuição dos líderes populares. A postura maniqueísta não é apenas presente entre os dirigentes dos governos, os líderes populares e as representações da sociedade civil também encarnam posturas maniqueístas, negando qualquer tentativa de diálogo com as autoridades legais. O que acontece quando esse é o tipo de participação que se constitui como principal, é que as propostas síntese raramente são viáveis, transformando espaços de controle social em verdadeiras arenas de conflito (DE LA MORA, 1998).

Por fim, o autor apresenta o tipo de participação orientado pela *articulação crítica*, que acontece quando

[...] os representantes do poder local e da comunidade reconhecem as suas identidades diferentes, logo a articulação não pode derivar para a integração e assimilação, com perda de identidade e autonomia, e, cultivando a crítica, esta não é tida como permanente nem universal. [...] O tipo de participação crítica deve ser construído e preservado através de uma ação permanente, porque os riscos de renascimento de sinais clientelistas ou maniqueístas são permanentes tanto entre representantes do poder local quanto da comunidade (DE LA MORA, 1998, p. 270).

2.3 Graus de Participação

Quando se trata de discutir, ainda dentro das categorias possíveis de análise da qualidade da participação, Bordenave (1994, p. 30-31) apresenta um esquema sobre alguns dos possíveis graus que podem alcançar a participação, que são: informação, consulta

facultativa, consulta obrigatória, elaboração/recomendação, cogestão, delegação e autogestão. Serão apresentados a seguir breves características de cada um deles.

A *informação* é o menor grau de participação, havendo apenas a transmissão de informações sobre as decisões já tomadas. Há momentos em que, por exemplo, as administrações locais decidem realizar uma consulta acerca de algum tema específico, não havendo nenhum compromisso em levar em consideração as críticas e/ou propostas colhidas a partir desse processo. É facultado aos governos o direito de realizar ou não determinada consulta. Essas são as *consultas facultativas*. Já as *consultas obrigatórias* são aquelas que devem acontecer por alguma determinação legal ou regimental, não havendo também obrigatoriedade de dividir o poder de decisão para além do corpo diretivo de um governo. A *elaboração/recomendação* é quando é possível que em uma escala hierárquica determinada, os setores subordinados possam elaborar propostas. Um grau acima está a *cogestão*, quando há um compartilhamento dos processos decisórios de uma determinada organização, fazendo uso de mecanismos de gestão colegiada. A *delegação* é “um grau de participação onde os administrados tem autonomia em certos campos ou jurisdições antes reservados aos administradores.” Por fim, há o grau de *autogestão*, grau esse de difícil viabilidade dentro de uma sociedade hierarquizada como é a sociedade capitalista (BORDERNAVE, 1994).

Apresentando uma escala com indicadores numéricos, De la Mora (1998) classifica os graus a partir das seguintes categorias:

Quadro 1 Graus de Participação

Grau		Característica da Participação
0	Ausente	Quando há recusa em participar. Não comparece às reuniões. Essa categoria é composta pelos setores extremamente excluídos ou que estejam desmotivados ou desinteressados.
1	Omite	Omissos, que não expressam nenhuma opinião, por não ter interesse nas discussões ou não compreender o que está sendo debatido.
2	Informa	Quando há recebimento ou emissão de informação por parte dos sujeitos envolvidos.
3	Opina	Quando os sujeitos, a partir da informação que possui sobre determinado tema, emite sua opinião.
4	Propõe	Há a apresentação de proposta para debate e negociação entre os membros de um determinado grupo.
5	Exige	É aquele em que o sujeito faz a exigência para que os moradores aceitem sua proposta, porque tem fundamentos legais, sociais e políticos sobre elas.
6	Decide	Aquele em que o sujeito participa ativamente do processo decisório, podendo, inclusive, ter uma de suas propostas aprovadas pelo grande grupo.

Fonte: De la Mora, 1998.

Silva (2003, p. 303) apresenta uma escala que mescla, segundo ele, graus e níveis de participação diferenciados. São apresentadas nove categorias, sendo elas: *não participativa*; *passiva* (frequenta as reuniões, mas não opina); *informativa* (reivindica informações sobre os assuntos tratados); *consultiva* (sua opinião é ouvida, mas não é necessariamente levada em consideração na hora da definição das prioridades); *consulta obrigatória*; *propositiva* (além de pedir informações e de emitir opiniões sobre as propostas, também apresenta propostas); *cogestão* (divide, juntamente com representantes de outras organizações, a definição das atividades e serem desenvolvidas); *delegação* (define as prioridades e determina quem coordenará e/ou executará as atividades); e *autogestão*.

2.4 Níveis de Participação

A participação pode se dar em níveis diferenciados, que são fortemente ligados à indicadores de intensidade. De la Mora (1998), categoriza tais níveis a partir do conteúdo que é debatido nas instâncias existentes. O *alto* nível de participação é quando temas diferenciados (dos menos aos mais importantes) são debatidos coletivamente e submetidos ao processo de aprovação pelos envolvidos. O nível *médio* de participação, como o próprio nome já sinaliza, é quando os assuntos debatidos em uma determinada instância possuem relevância intermediária. Por fim, quando as questões debatidas em uma instância são irrelevantes ou secundárias, se considera que está havendo um nível *baixo* de participação.

Este capítulo teve como objetivo tratar da polissemia do termo da participação e trazer o estado da arte acerca das abordagens referentes à qualidade da participação. A construção desse referencial teórico permitiu verificar que as abordagens são complementares, e não divergentes, tratando cada uma delas de aspectos tenuemente diferentes. Diante disso, não se pretende escolher nenhuma dessas abordagens como referencial teórico-metodológico exclusivo para o desenvolvimento desse trabalho, haja vista a complexidade do objeto de estudo.

No capítulo a seguir serão apresentadas algumas das experiências institucionalizadas de participação social na elaboração e execução de políticas públicas que ocorreram no Recife, entre 1985 e 2000.

3 DO PLANEJAMENTO URBANO CENTRALIZADO ÀS PRÁTICAS DE GESTÃO PARTICIPATIVAS DAS CIDADES

A participação popular no planejamento e na gestão das cidades brasileiras é um elemento relativamente novo. O planejamento urbano no Brasil foi orientado durante décadas pelo ideário positivista, o que ficou conhecido como planejamento compreensivo, funcionalista, modernista. Tal modelo era baseado em uma lógica de “resolução de problemas” das cidades, com ações higienistas, compreendendo o planejamento “enquanto técnica de base científica”, considerado necessário após o abrupto processo de urbanização que o país foi submetido (COSTA, 2000, VILLAÇA, 1999).

Durante esse período, o planejamento, que possuía o saber técnico como um dos seus eixos norteadores, foi marcado por um processo de produção intensa de diagnósticos e planos, que apresentaram um conjunto de propostas, sendo muitas delas, de difícil operacionalização. Esses planos, elaborados de maneira centralizada, sem a participação popular ou a partir de uma lógica seletiva de participação, muitas vezes, como provoca Nunes (2015, p.73), “vieram apenas a enfeitar as prateleiras dos órgãos públicos, porque não foram assumidos pelo poder público”.

Essa estrutura de planejamento, que depositava no Estado a total coordenação desse processo, passou a ser “desmontada”. Maricato, sobre essa questão, traz a seguinte contribuição:

Após um século e meio de vida, a matriz de planejamento urbano modernista (e mais tarde funcionalista), que orientou o crescimento das cidades dos países centrais do mundo capitalista, passou a ser desmontada pelas propostas neoliberais que acompanham a reestruturação produtiva no final do século XX. Em se tratando de países da semiperiferia, como é o caso do Brasil e de outros países da América Latina, esse modelo, definidor de padrões holísticos de uso e ocupação do solo, apoiado na centralização e na racionalidade do aparelho de Estado, foi aplicado a apenas uma parte das nossas grandes cidades: na chamada cidade formal ou legal. A importação dos padrões do chamado "primeiro mundo", aplicados a uma parte da cidade (ou da sociedade) contribuiu para que a cidade brasileira fosse marcada pela modernização incompleta ou excludente (MARICATO, 2002, p. 123).

O planejamento, portanto, começa a buscar novos caminhos. Se analisados os paradigmas que despontaram após a crise do modelo tecnocrático de planejamento, será

possível identificar um de viés democrático, que buscava defender a adoção de mecanismos de participação nas discussões acerca dos destinos das cidades².

Tal paradigma de planejamento está assentado em uma herança que vem de um conjunto de lutas sociais e políticas, iniciado ainda durante o período da ditadura militar, organizadas sob a égide das bandeiras defendidas pelos movimentos que pautavam a reforma urbana, que entre outras coisas, lutavam pela ampliação dos espaços democráticos no processo de planejamento urbano.

Outra característica marcante desse período foi a mudança nos padrões da relação entre Estado/Sociedade. A excessiva centralização do regime ditatorial deixou marcas profundas na sociedade, fazendo da democratização das instituições do Estado e da ampliação dos mecanismos de participação direta da sociedade na formulação e implementação de políticas públicas quase que elementos condicionantes para superar o período tenebroso que viveu a democracia brasileira (LEAL, 2003).

Não se pode deixar de destacar que a atuação do Estado se faz, fundamentalmente, e em última análise, visando criar condições de realização e de (re)produção da sociedade capitalista, isto é, promovendo condição para que viabilize o processo de acumulação e a reprodução das classes sociais, inclusive fazendo o uso do discurso da necessidade de utilizar processos de planejamento “fortes” (VILLAÇA, 1999; CORRÊA, 2004; HARVEY, 2005).

As pressões e os questionamentos dos setores progressistas em relação ao padrão de centralização política que orientou a ação do Estado durante a ditadura militar acabou garantindo, como afirma Leal (2003, p. 68) “a possibilidade de romper com os padrões até então predominantes e incorporar novas formas de relacionamento Estado/Sociedade”. Esses questionamentos, somados ao amplo processo de mobilização popular e à articulação de diversas entidades durante a fase de redemocratização do país, culminou com a elaboração e aprovação da Constituição de 1988, considerada um marco legal histórico para a questão urbana brasileira.

As entidades que impulsionavam e organizavam o Movimento Nacional de Reforma Urbana chegou inclusive a apresentar, no final dos anos 1980, uma proposta de Emenda

² Sobre o surgimento de novos paradigmas do planejamento que passaram a disputar os rumos da política urbana no período recente no Brasil, Vainer (2002) em *Pátria, empresa e mercadoria. Notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano* e Leal (2003) em *Fetichismo da Participação Popular: novas práticas de planejamento, gestão e governança democrática no Recife*, dão grandes contribuições sobre esse debate.

Popular à Constituição, que reuniu mais de 160 mil assinaturas contendo, segundo Villaça (1999, p. 232), “as reivindicações das massas urbanas quanto a questões fundamentais, como a propriedade imobiliária urbana, habitação, transportes e gestão urbana”. Tal proposta resultou apenas em dois artigos na Constituição Federal de 1988, importantes, mas aquém da real necessidade, se analisado a partir da perspectiva do efetivo direito à cidade.

A partir da década de 1990 o planejamento passa por um processo de politização, tendo em vista que passos significativos foram dados no que diz respeito ao “avanço da consciência e organização populares”. Os atores participantes dos instrumentos de planejamento da cidade passaram a reivindicar a criação de novas arenas, pleiteando a participação cada vez maior de setores da sociedade que até então eram marginalizados dos processos estabelecidos (VILLAÇA, 1999).

As experiências de participação popular institucionais que já haviam sido desenvolvidas até aquele momento, ainda que de maneira atomizada em alguns municípios espalhados pelo Brasil, passaram a ganhar outra dimensão. Os marcos legais que foram criados e/ou reformulados introduziram o tema da gestão e do planejamento democráticos, o que acabou influenciando significativamente o discurso e a prática dos atores urbanos. Daí por diante passam a ser identificadas experiências de participação popular nos processos de formulação e de implementação de políticas públicas em várias regiões do país (ROLNIK, 1994; COSTA, 2000; LEAL, 2003).

No Recife não foi diferente, se analisarmos todas as administrações públicas existentes após o golpe militar, é possível identificar que quase a totalidade delas, utilizaram mecanismos participativos nas dinâmicas de planejamento e gestão, orientados, claros por diferentes correntes ideológicas (SILVA, 2007).

No intuito de compreender as práticas de gestão participativas da cidade impulsionadas pela Prefeitura do Recife, torna-se necessário resgatar, mesmo de forma breve, a mobilização e o surgimento das primeiras organizações populares na cidade. No entanto, serão destacadas apenas as iniciativas que surgiram a partir do século XX.

Como percurso metodológico, esse resgate será dividido em duas etapas. Na primeira, fazendo uso de um levantamento bibliográfico e de pesquisa documental, serão relatadas as experiências de participação vivenciadas no Recife a partir da década de 1930 até o processo de abertura democrática, mais especificamente até o período que antecedeu a primeira eleição direta para prefeito após o golpe militar. Em uma etapa posterior, a partir de um olhar mais

detalhado, serão apresentadas as experiências de participação popular e suas respectivas relações com os governos que antecederam a eleição do Prefeito João Paulo (PT), no intuito de contextualizar e apresentar as bases em que as experiências do Orçamento Participativo (OP), entre 2001 e 2012, e do Recife Participa, entre 2013 e 2016, estão assentadas.

3.1 A Organização Popular no Recife e o Surgimento das Primeiras Experiências Institucionalizadas de Participação³

O processo de urbanização do Recife não se diferenciou muito do que ocorreu no restante do país. A cidade, a partir do modo de produção capitalista do espaço, foi apropriada pelas elites locais, provocando uma dinâmica de ocupação excludente. O intenso movimento migratório rural/urbano, somado à elevada concentração de renda e ao grave quadro de desemprego, acabaram sendo fatores determinantes na configuração socioespacial do Recife, obrigando a população mais pobre a se fixar em áreas da cidade ainda mais degradadas do ponto de vista da urbanização, iniciando assim, a formação de favelas, que passaram a integrar o tecido urbano da cidade (SÁ, 2009).

O surgimento dos primeiros movimentos sociais urbanos no Recife possui forte relação com as condições de vida geradas por esse processo de urbanização, iniciado ainda na década de 1930. Diante de um quadro de elevada vulnerabilidade social, a população, que passava a viver em péssimas condições de vida, começou a se organizar em associações e conselhos de moradores, motivada por questões diversas, mas que possuíam como pano de fundo, a melhoria da qualidade de vida no ambiente urbano, que vinha sendo cada vez mais afetado, reivindicando, entre outras coisas, a implantação de equipamentos sociais. Essas associações passaram a estabelecer um canal de diálogo com a Prefeitura, responsável direto pelas demandas levantadas, além de possuir uma maior relação de proximidades com as comunidades recifenses (ETAPAS, 1989).

O primeiro registro em cartório de uma associação de moradores data de 1931, a Liga dos Proprietários da Vila São Miguel, localizada no atual bairro de Afogados. O objetivo desta associação era “congregar debaixo de uma bandeira, sem distinção de cor, nacionalidade, credo político ou religioso, todos os proprietários pobres da Vila São Miguel”,

³ Este tópico tem como base uma publicação já realizada por este autor que teve por objetivo resgatar as primeiras experiências de participação popular institucionalizada existente no Recife.

sendo considerados sócios da Liga “todos aqueles que possuem mocambos, casa ou qualquer imóvel sobre os terrenos aforados à mesma Liga” (CÉZAR, 1985, p. 161).

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

O movimento de criação de outras organizações populares de bairro continuou a acontecer durante as décadas de 1930 e 1940, sempre motivadas, na grande maioria das vezes, para garantir a permanência e posse dos terrenos ocupados, além de reivindicar serviços públicos e melhorias da infraestrutura urbana. Assim, em 1947, por meio do incentivo do Partido Comunista Brasileiro (PCB), estimulado pelo ambiente de efervescência política, gerado inclusive pelas recentes ações promovidas pelo Estado, foram criados os Comitês Populares e Democráticos de Bairro, o que propiciou o surgimento de diversas outras iniciativas de organização dos setores populares, como a “Sociedade Mista Largo do Viveiro de Afogados”, a “Sociedade dos Proprietários do Largo dos Pescadores da Estrada dos Remédios”, a “Associação de Moradores de Santo Amaro”, entre outras, dando continuidade às experiências de organização dos moradores de alguns bairros do Recife. A existência e o funcionamento dessas entidades acabaram por estimular ainda mais a relação entre o poder público e setores organizados da sociedade (ETAPAS, 1989).

Diversos autores associam a intensificação do surgimento das associações de moradores à eleição de Pelópidas Silveira⁴. Durante a campanha, Pelópidas já apresentou a questão da participação popular como um dos eixos centrais do que viria a ser o seu governo. Contudo, a “participação popular”, aconteceu, especialmente por intermédio das associações de bairros, fator que justificava a relação estabelecida entre o surgimento de novas associações de moradores e o Governo Pelópidas Silveira. O fato relevante é que diversas

⁴ Pelópidas Silveira foi o primeiro prefeito eleito após um período de 60 anos, cuja coligação envolvia o Partido Socialista Brasileiro (PSB), o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) e o Partido Comunista Brasileiro (PCB), configurando o que ficou conhecida como “Frente do Recife”, que governou Recife no período 1955-1959 (SOARES, 1992; CÉZAR, 1985; SÁ, 2009).

associações passaram a ser criadas ainda no decorrer da sua campanha (SOARES, 1992).

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

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

Apesar da intensificação do surgimento de associações, durante esse período a participação foi bastante induzida, sendo muitas vezes utilizada como mero instrumento de legitimação das ações da Prefeitura do Recife, possuindo características de uma participação consultiva. Esse modelo de participação (tutelada) não garantiu, de fato, que a população participasse com um mínimo de autonomia, do processo político em curso naquele período, como também das instâncias decisórias acerca das políticas públicas (SOARES, 1992; SÁ, 2009). Além de que, as formas tradicionais de mobilização, como abaixo-assinados, reunião com secretários e, em algumas raras ocasiões, reuniões com o Prefeito, eram as mais utilizadas nesse período⁵.

Durante o período da ditadura militar, as práticas participativas foram interrompidas e o violento autoritarismo passou a ser a marca mais presente nos governos locais. As tentativas de organização política, o processo de fortalecimento dos setores populares, o surgimento de novos movimentos sociais, sindicatos e partidos políticos passaram a ser

⁵ Uma “inovação” utilizada, principalmente nos momentos de maiores tensões políticas, foram as “audiências populares”, realizadas nos diversos bairros do Recife, ação que acabou por substituir as audiências realizadas na sede da prefeitura. Mesmo reconhecendo as limitações dessa iniciativa, há uma concordância quanto a sua importância pedagógica, tendo em vista que os participantes puderam debater temas que contribuíram para a percepção dos problemas existentes na cidade, além de ser possível trocar experiências entre os moradores de diferentes bairros (SOARES, 1992; SÁ, 2009; CÉZAR, 1985).

duramente combatidos, por meio dos mais diversos instrumentos de repressão. O autoritarismo promovido pela ditadura arrefeceu e estremeceu a estrutura das organizações que atuavam no campo progressista, enfraquecendo consequentemente todas as práticas participativas que estavam em curso (ETAPAS, 1989)⁶.

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

Neste contexto, já nos últimos anos da década de 1970 e início da década de 1980, o governo militar passa a promover o que foi considerada uma “abertura lenta e gradual”, fazendo uso de uma tática que buscava conseguir manter o controle das massas populares, passando a se comprometer com o diálogo com a população e com o atendimento das demandas dos setores populares. Uma das ações utilizadas que ganhou grande repercussão no Recife foi promovida durante o governo do Prefeito “Biônico” Gustavo Krause (ARENA), entre 1979 e 1982. Tentando “competir” com os movimentos sociais, que durante o seu governo passou a se reorganizar e participar dos espaços institucionais que estavam sendo criados, Krause estimulou a formação de entidades do movimento popular ligadas ao governo em diversos bairros populares, que consequentemente passaram a fazer oposição às entidades que pautavam a sua atuação na defesa do restabelecimento do regime democrático, quando passou a implantar os Núcleos de Planejamento Comunitário, que vieram a ficar conhecido como “Barracões” (SOARES, 1992). Silva, avaliando essa experiência, traz a seguinte análise:

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

⁶ No campo da resistência, merece destaque, segundo De la Mora (2003), durante o período da ditadura militar, a contribuição das comunidades eclesiais de base, a partir da direção de Dom Hélder Câmara, que continuava a articular e mobilizar setores da esquerda, mesmo que clandestinamente, sofrendo, inclusive duras perseguições políticas, tanto dos governos militares como da própria Igreja Católica.

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

Ainda sob o processo de abertura que estava ocorrendo, merecem destaque duas outras iniciativas do movimento popular no Recife. A primeira delas foi o surgimento do Movimento Teimosinho, em 1979, por iniciativa de jovens da Pastoral da Juventude do Meio Popular (PJMP), que se reuniam em Brasília Teimosa⁷. Um dos elementos estimuladores desse processo de mobilização foi a proposta de implantação de um grande projeto urbano, idealizado pelo arquiteto Jaime Lerner, contratado pela Prefeitura do Recife e pelo Governo do Estado de Pernambuco. As intervenções previstas levavam em consideração a retirada das famílias que moravam na área, onde seriam construídos hotéis e outros empreendimentos de luxo. Para De la Mora,

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

A outra iniciativa do movimento popular de Recife que merece destaque no contexto da abertura democrática está relacionada ao reconhecimento de 27 áreas da cidade, caracterizadas como Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). Esse zoneamento, previsto na Lei de Uso e Ocupação do Solo do Recife, aprovada em 1983, buscava garantir a permanência da população de baixa renda nas áreas já ocupadas. A partir desse reconhecimento, as áreas delimitadas passaram a ser regidas por normas urbanísticas específicas, cuja ideia motivadora é coibir qualquer tentativa de transferência das famílias

⁷ Bairro recifense que surgiu em meados da década de 1950, localizado na beira mar, em uma extensão da Praia de Boa Viagem. A área ocupada pertence ao quadro de “Terras do Patrimônio da União”. Até hoje, devido a sua excelente e estratégica localização, os moradores sofrem fortes pressões dos grandes produtores imobiliários.

para outras áreas, contrapondo-se aos setores imobiliários que passavam a atuar cada vez mais de forma organizada e coordenada (PREFEITURA DO RECIFE, 1986).

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

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

3.2 Do Programa Prefeitura nos Bairros ao Surgimento da Primeira Experiência de Orçamento Participativo no Recife

Naquele momento filiado ao PSB, Jarbas Vasconcelos sagrou-se vitorioso no pleito de 1985, representando a Frente Popular do Recife, tornando-se o primeiro prefeito eleito após anos de forte ditadura e repressão militar. Como analisa Leal (2003), a frente política que o elegeu teve apoio de amplos setores do PMDB (do qual havia saído após ser derrotado na disputa interna pela indicação da candidatura), do PCB, de setores do PT (que lançou Bruno Maranhão como candidato), do PTB, do PRC e do PDT, mas também contou com o apoio fundamental dos movimentos sociais organizados, das associações de moradores, setores técnicos independentes, intelectuais de esquerda e setores progressistas da igreja católica.

Diante das propostas pactuadas com os movimentos sociais, Jarbas Vasconcelos passou a executar alguns dos compromissos que havia firmado durante as eleições, de sorte

que, a partir do que já havia sido formulado sobre as ZEIS, o Fórum de Entidades do Movimento Popular elaborou um Projeto de Lei que instituía o PREZEIS que foi aprovado em março de 1987 e logo sancionado por ele (PREFEITURA DO RECIFE, 1986).

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

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

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

⁸ Uma importante análise sobre as limitações do PREZEIS pode ser vista em De La Mora (1992).

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

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

Mas, como provoca Silva (2003, p. 312), “nem só de flores viveu a primeira gestão de Jarbas Vasconcelos à frente da Prefeitura do Recife.” Mesmo havendo um permanente canal de diálogo com as entidades do movimento popular, várias tensões e questionamentos acerca do modelo de participação institucionalizada que foi implementado durante o governo passaram a ser frequentes. Entre os pontos de tensão, destacam-se a limitação financeira do município para conseguir executar as demandas solicitadas pelas associações, a participação garantida apenas aos representantes das associações de bairros e a dificuldade em conciliar a proposta, que possuía um viés democratizante e descentralizante, com os “estrangulamentos” da máquina administrativa, ainda dominada pelas características centralizadoras, dotada de elevado nível de burocracia. Ao mesmo tempo em que as associações de bairros conseguiram fazer com que parte da pauta defendida por elas fossem incorporadas ao dia a dia do governo,

também passaram a acontecer processos de cooptação e instrumentalização dos movimentos organizados, transformados, algumas vezes, em mecanismos de legitimação de ações não democráticas e autoritárias (LEAL, 2003; DE LA MORA, 2003; SÁ, 2009).

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

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

Em 1992, Jarbas Vasconcelos foi novamente eleito prefeito do Recife, já no primeiro turno, a partir de uma nova conjuntura política. De volta ao PMDB, com o apoio da coligação *Movimento de Oposição Popular*, ele obteve 53% dos votos, resultado que fortaleceu significativamente a sua figura política. Segundo Leal (2003), a fragmentação dos setores da esquerda contribuiu para esse processo, uma vez que provocou a dispersão do voto do eleitorado “de esquerda” em torno das várias candidaturas que se situavam no campo progressista, como a de Eduardo Campos (PSB) e a de Humberto Costa (PT). Houve ainda, segundo a autora, uma divisão do movimento popular, quando alguns setores reforçaram a candidatura do PMDB durante as eleições, por conta da boa relação que Jarbas havia construído com as associações de moradores.

As mudanças na aliança política que deu sustentação ao governo e na composição do

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

Nesse contexto, entre 1995 e 1996, ainda durante o segundo Governo Jarbas Vasconcelos, foi apresentada a proposta de criação do OP⁹, passando a existir o PPB/OP, com a introdução de algumas mudanças na metodologia utilizada pelo PPB, entre as quais se destacam (a) a reformulação dos critérios de representação, passando a existir a figura do “delegado do OP”; (b) a reestruturação do método de hierarquização das demandas, passando a existir uma “grade de carências”, que a partir de critérios específicos definia os investimentos que seriam discutidos de maneira regionalizada (LEAL, 2003; SILVA 2003). Essa primeira experiência de OP no Recife teve como objetivos

“... fortalecer a prática da participação popular na cidade do Recife através da efetiva ação dos cidadãos interessados na definição das políticas municipais, na elaboração do orçamento e no controle da administração pública e promover uma atividade de caráter pedagógico que viesse a incentivar os cidadãos a intervir positivamente nos rumos de sua cidade ao atuar interativamente com a administração municipal” (PREFEITURA DO RECIFE, 1994 apud LEAL, 2003, 214-215).

Não obstante, naquele momento o OP não conseguiu produzir grandes resultados que dialogassem com os objetivos propostos. Apesar da sintonia com o ideário que norteava a experiência de Porto Alegre/RS, como o governo municipal do Recife era pautado por

⁹ É importante registrar que os ajustes no PPB, com a utilização da nomenclatura “orçamento participativo” só veio a ocorrer após a visibilidade adquirida com a experiência no governo petista de Olívio Dutra, em Porto Alegre (RS). A partir do momento que viabilizou a participação dos moradores das áreas “periféricas” no processo de planejamento e gestão da cidade, o OP passou a ser defendido por partidos políticos de diversos vieses ideológicos, de modo que a implantação desse instrumento passou a acontecer em diversos municípios brasileiros, inclusive no Recife.

interesses das elites, muito daquilo que fora proposto ficou apenas no campo do discurso, a exemplo do baixo nível de execução de obras e/ou ações que foram votadas nas instâncias do OP e no esvaziamento dos fóruns de discussão, criados pelo próprio Programa (LEAL, 2003).

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

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

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

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

Isso (...) pelo fato de que predominou no Recife, desde a própria composição da Frente do Recife, um tipo de participação popular que oscilou entre o tipo induzida ou provocada (dirigida ou manipulada) e a participação concedida (planejamento participativo). Sobre tudo do primeiro tipo, ou seja, uma

participação calcada e definida pela agenda do poder público (...) ligada de modo direto com a vontade e a composição política das administrações no poder (ARVITZER, 2003, p. 213).

É importante registrar também que a década de 1990 foi difícil para a organização dos movimentos sociais. A visão neoliberal vigente durante o período provocou a redução do Estado, por meio da privatização de várias empresas e serviços públicos e da maior abertura da economia brasileira ao capital internacional. Essa reestruturação do Estado e da economia acabou por ampliar a informalidade da lógica econômica, impactando diretamente na capacidade de mobilização e de estruturação dos movimentos sociais, obrigando-os a promover uma profunda revisão de objetivos estratégicos (GOHN, 2005).

4 DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO AO RECIFE PARTICIPA

Após relatar as principais experiências de participação que existiram no Recife a partir da década de 1930 até o período que antecedeu a primeira eleição do prefeito João Paulo (PT), destacando as suas principais características, os dois próximos tópicos serão dedicados ao resgate e descrição dos programas de participação que são objetos da presente pesquisa o Orçamento Participativo desenvolvido ao longo dos três governos liderados pelo PT no Recife (2001-2012) e o Recife Participa, desenvolvido pelo Governo do PSB (2013-2016).

Faz-se necessário reiterar que o objetivo da dissertação é analisar os processos de participação, identificando a origem, a configuração organizacional e as características qualitativas da participação em ambos os programas. Não será interesse principal da pesquisa, identificar a melhor ou pior experiência, nem tão pouco avaliar o volume de investimentos realizados.

Procurar-se-á abordar conteúdos descritivos e analíticos que dialoguem com as análises que serão mais detalhadas no próximo capítulo, a saber: as características dos processos que originaram ambas as propostas; as configurações organizacionais dos dois programas, considerando o “lugar” ocupado por eles no interior dos governos; e as principais características do funcionamento tanto do Orçamento Participativo, como do Recife Participa.

4.1 O Orçamento Participativo

É no ambiente de enfrentamento às políticas neoliberais que estavam em curso no país durante a década de 1990 que um conjunto de forças políticas que militavam no campo da esquerda recifense apresentou, de fato, uma proposta de oposição aos padrões e às características de governos que vinham orientando o Recife desde 1989.

O resultado das eleições municipais, em 2000, representou um novo fato político na cidade, sendo eleito um prefeito ex-metalúrgico, oriundo dos movimentos popular e sindical. João Paulo saiu vitorioso das eleições, derrotando o candidato à reeleição, Roberto Magalhães (PFL). Essa, sem dúvida, foi uma mudança significativa no cenário político da cidade.

Durante a campanha eleitoral, o então candidato João Paulo apresentou como eixos fundamentais do seu Programa de Governo (2000, p. 01) os seguintes pontos: “resistir às

políticas conservadoras e de direita implementadas no país, realizar um governo radicalmente democrático e fazer do Recife uma cidade fisicamente organizada, economicamente sustentável e socialmente justa”.

Para dar resposta ao discurso da “radicalização da democracia” foi proposta, ainda durante a campanha, uma “profunda reformulação” no Programa do Orçamento Participativo, visando, como destaca o Programa de Governo (2000, p. 02) “ampliar os espaços democráticos, desburocratizar a participação, além de possibilitar a participação direta dos cidadãos nas discussões sobre a cidade”.

4.1.1 A origem da proposta

Após a vitória eleitoral, foram montados, com a participação da sociedade civil, grupos de trabalho para que as propostas contidas no programa de governo fossem mais detalhadas e discutidas, servindo como etapa do processo de montagem do governo. A proposta inicial de reformulação do OP surgiu ainda durante essa fase (PT, 2001). O grupo de trabalho que ficou responsável pela discussão e definição da nova metodologia do OP possuía representantes de federações comunitárias, universidades e ONGs. Foi a partir desse grupo que as discussões em torno da proposta inicial foram aprofundadas, levando ao desenho metodológico que foi apresentado à coordenação política do governo.

A partir da decisão de abrir um canal de diálogo para a elaboração da nova metodologia do OP, o Governo João Paulo apresentou claramente a tentativa de criar um ambiente mais democrático buscando, talvez, fazer com que a proposta não surgisse como uma imposição, tentando quebrar o modelo indutor que possui forte histórico nas experiências de participação, na formulação e implementação de políticas públicas recifenses (DE LA MORA, 2003).

Mesmo sendo possível afirmar que a criação de um grupo, que teve por objetivo formular a proposta metodológica do OP, tenha sido um avanço, se comparado às experiências anteriores, não podemos deixar de reafirmar que o programa também teve forte indução por parte do governo que, por sinal, tinha o poder de veto sobre a proposta apresentada pelo grupo.

Os debates realizados durante o funcionamento deste grupo de trabalho possuíram alguma sinergia, mas também foi possível identificar, a partir da análise de alguns

documentos, pontos de discordância sobre a proposta que acabou sendo implementada. Dentre os dissensos, vale destacar as discussões relacionadas ao formato de relação entre o OP e os demais mecanismos de gestão democrática das políticas públicas, pois o OP passou a figurar como o principal instrumento de gestão democrática da cidade durante os três governos petistas.

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

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

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

... Também, pudera: sejam “privilégios”, como entende o secretário, sejam conquistas, como preferem interpretar os coordenadores do Fórum do PREZEIS, certos benefícios e certas solicitações... mais combinam com uma situação de forte institucionalização, e mesmo burocratização, que com uma dinâmica de movimento social fortemente autônomo... A sua dinâmica [do OP], a julgar pelo que se vê em Porto Alegre, e mais ainda pelo que esse tipo de experiência promete, é bastante capaz de conviver com movimentos sociais pujantes e criativos, e é capaz, até mesmo, de estimular o ativismo, ao incentivar a sociedade civil a participar dentro de um esquema que, nas situações mais autênticas, pode chegar à delegação de poder (SOUZA, 2004, p. 492).

Para operacionalizar o OP, na tentativa de apresentar elementos diferenciadores das propostas anteriores, foi criada a Secretaria Municipal de Orçamento Participativo de Gestão

Cidadã (SOPGC), considerada “o núcleo central do sistema de participação popular na Administração” (RECIFE, 2001), e que possuía como atribuições: (I) assessorar o Prefeito na ampliação da participação popular na gestão do Município; (II) organizar o programa de participação popular na elaboração do orçamento do Município; (III) estudar e propor medidas para ampliar os espaços de participação direta dos cidadãos na Administração; (IV) exercer outras atividades correlatas com as suas atribuições (RECIFE, 2001, p. 01). Sobre a criação da SOPGC, Silva e Teixeira afirmam:

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

O primeiro governo de João Paulo (2001-2004) possuía uma composição marcadamente de esquerda, o que acabou impactando positivamente para que fosse possível conformar uma engenharia política que fortalecesse o viés democrático e popular do governo, viabilizando o OP como um mecanismo central da gestão. Para comandar a Secretaria de Orçamento Participativo, foi indicado o petista João da Costa, assessor de João Paulo desde o seu primeiro mandato de deputado estadual, conquistado em 1990, e um dos coordenadores da campanha. Foram criados 47 cargos comissionados especialmente para o funcionamento dessa secretaria, sendo a maioria deles (27) de características operativas, que possuíam como missão a realização das tarefas relacionadas à articulação e mobilização do OP (RECIFE, 2001).

A SOPGC, além da estrutura do gabinete, era composta basicamente por duas Diretorias: a de Metodologia e Sistematização das Informações e a de Articulação. A primeira era responsável pela organização dos dados gerados a partir das diversas reuniões realizadas, além de se responsabilizar pela produção de relatórios e estudos que orientavam a ação da dos integrantes de toda a equipe da secretaria. A Diretoria de Articulação era responsável pelo diálogo e articulação com a sociedade, sendo a responsável pela realização e acompanhamento das reuniões com comunidades e seus representantes.

Ainda seguindo a orientação de apresentar uma nova postura diante dos atores envolvidos no Orçamento Participativo do governo anterior, já no dia 13 de janeiro de 2001,

foi realizada uma plenária que reuniu “delegados do OP (do Governo Roberto Magalhães), secretários, políticos e assessores”, com o objetivo de “afirmar o orçamento participativo como parte do planejamento da cidade e efetividade dos recursos públicos e da ação pública” (PREFEITURA DO RECIFE, 2001, p. 01). Segundo o relatório elaborado pela representação da Secretaria do Orçamento Participativo e Gestão Cidadã no GT, que discutiu a apresentação a revisão metodológica do programa, a plenária serviu também “para estabelecer, desde o momento inicial do governo, uma unidade no discurso entre secretários”, e também “para assumir o compromisso de executar pleitos pendentes da gestão anterior¹⁰” (PREFEITURA DO RECIFE, 2001, p. 02). Nesse encontro foi decidido prorrogar os mandatos dos delegados do OP (eleitos no governo anterior) até o final de janeiro de 2001. Essa decisão foi apresentada como uma “demonstração de respeito ao instrumento OP e aos próprios delegados”.

4.1.2 O Funcionamento e a Configuração Organizacional do OP

Os princípios norteadores da proposta aprovada e implementada pela Prefeitura do Recife (2001, p. 04) foram: “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”. Tais princípios foram “estampados” em todos os materiais de divulgação do Programa, além de serem encontrados em todos os documentos oficiais.

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 no primeiro ano do Governo João Paulo deixou bem clara a importância do OP no desenho do “novo modelo de gestão”.

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

¹⁰ Um levantamento publicado pela Prefeitura do Recife, em janeiro de 2001, apontava a existências de 103 obras e/ou ações que foram decididas e aprovadas pela população durante o OP no governo anterior e que ainda não haviam sido executadas. O Prefeito João Paulo, nessa plenária realizada em janeiro de 2001, se comprometeu a executar as ações e obras pendentes.

sociedade são as 18 microrregiões do Recife e os interesses de toda a cidade que se expressam nas plenárias temáticas (RECIFE, 2002, p. 45).

A metodologia do OP foi estruturada a partir da divisão político-administrativa já existente no Recife. A cidade possui 94 bairros, distribuídos em seis Regiões Político-Administrativas (RPAs), sendo cada uma delas subdivididas em três regiões menores denominadas de Microrregiões (MR).

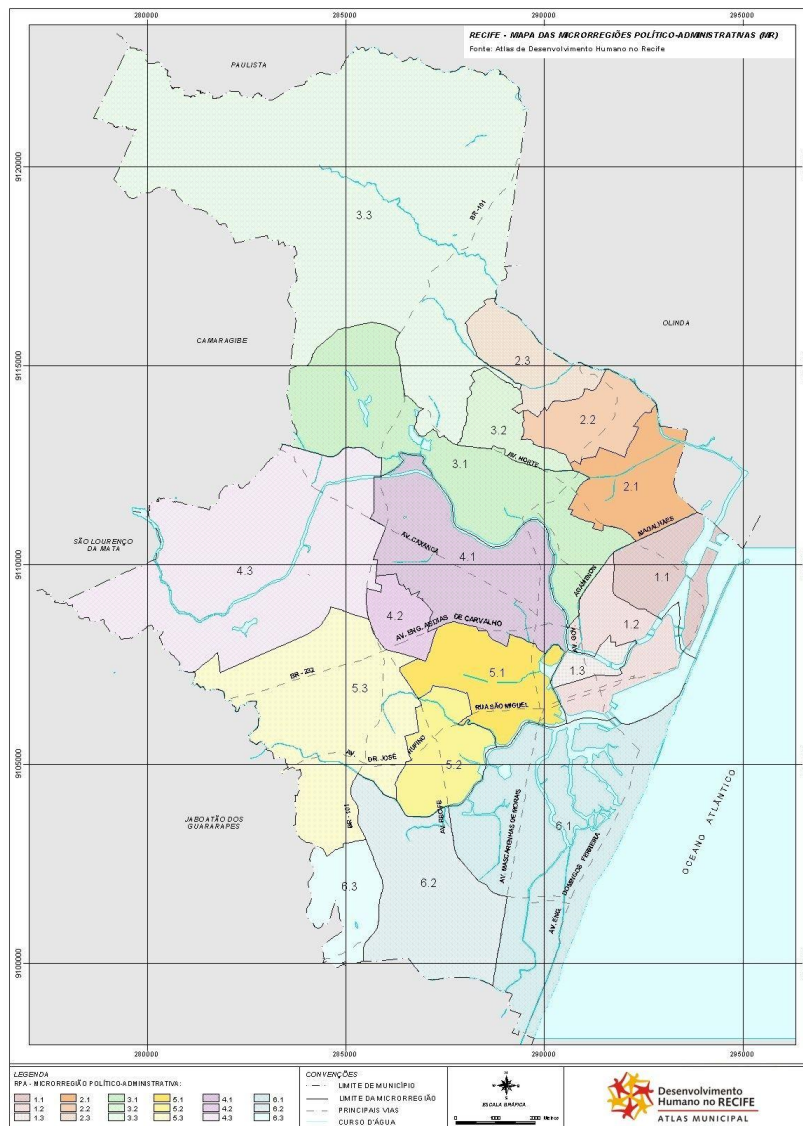


Figura 1 Divisão Político-Administrativa do Recife
Fonte: ADHR, 2005

Quadro 2 Bairros por Microrregiões da Cidade

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

Fonte: ADHR, 2005

As mudanças apresentadas pelo governo petista foram orientadas pelos seguintes eixos: adoção de mecanismos informatizados para sistematização de dados e informações, a eleição direta das obras prioritárias; a criação de fóruns permanentes de diálogo com a sociedade; e a criação do Conselho do Orçamento Participativo (RECIFE, 2001).

A reformulação realizada teve como princípios orientadores, entre outros, a ampliação da participação direta do cidadão no processo decisório, garantindo o envolvimento de pessoas que não possuíam vinculação com entidades organizadas, numa clara tentativa de dialogar prioritariamente com o princípio da democracia direta e/ou participativa (SILVA, 2002; ARVITZER, 2003).

As etapas anuais do OP aconteciam de forma cíclica e sistemática, pois esse instrumento se propunha a seguir a mesma dinâmica da legislação relacionada à orçamentação pública municipal, que trabalha, na maioria das vezes, com um universo temporal de um ano. Entre 2001 e 2006, o funcionamento do programa seguiu praticamente a mesma metodologia, conforme ilustra a figura abaixo. Serão apresentadas, a seguir, de maneira breve, as principais etapas, e suas respectivas características, que estiveram presentes no desenvolvimento do OP.

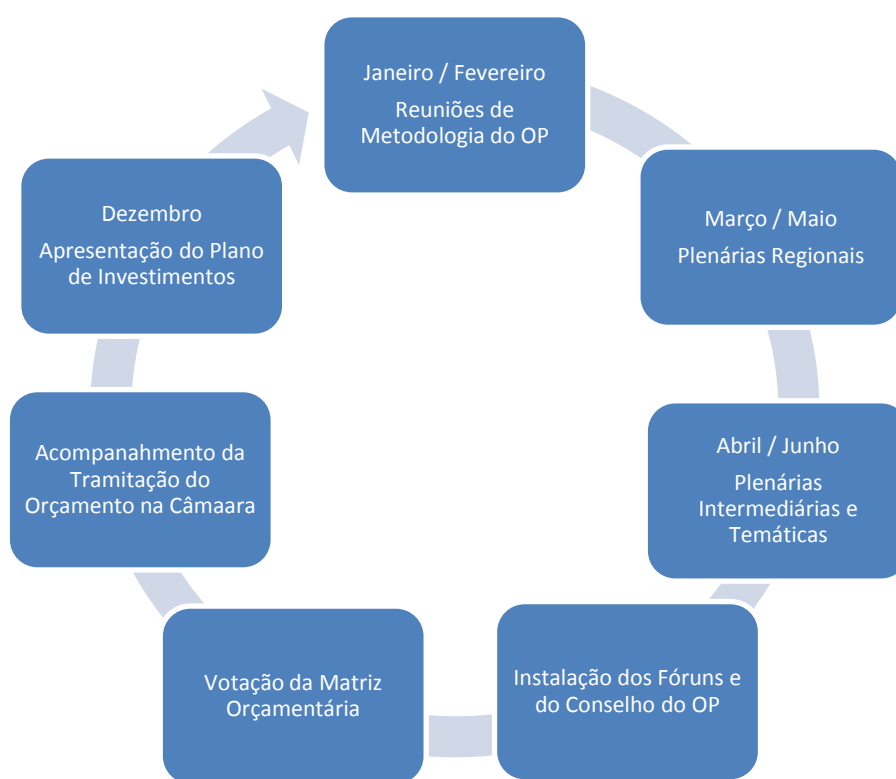


Figura 2 Ciclo do Orçamento Participativo
Fonte: Elaborado a partir das informações da Prefeitura do Recife

- Reuniões de Metodologia do OP

As reuniões de apresentação da metodologia do OP eram consideradas o primeiro passo do que ficou conhecido como “Ciclo do OP”. Eram coordenadas e, na grande maioria das vezes, impulsionadas pela equipe da Diretoria de Articulação da Secretaria do Orçamento Participativo. Essas reuniões objetivavam expor as etapas existentes no programa, além de

servir como momentos de incentivo e estímulo à participação da população nas plenárias regionais, que seriam realizadas posteriormente.

Eram momentos utilizados para discutir as questões relacionadas à cidade, onde a população e o poder público realizavam discussões sobre temas dos mais variados. Tais reuniões eram realizadas, muitas vezes, nas residências de moradores e lideranças, ou em ruas específicas, na tentativa de animar moradores a se envolverem na mobilização que estava sendo articulada.

Nesse momento era possível apresentar todas as etapas do processo e dirimir algumas das dúvidas existentes. Os grupos que conseguiam se organizar para realizar reuniões prévias de preparação (reuniões de metodologia) participavam do OP com mais propriedade, o que acabava por impactar positivamente na qualidade da participação.



Figura 3 Reuniões de Metodologia em Jardim Tersópolis e UR7
Fonte: Acervo próprio, 2010.

- As Plenárias Regionais

Entre os meses de março e abril eram realizadas as Plenárias Regionais. Nessas reuniões eram eleitos os três temas prioritários, que somados com os demais resultados das plenárias regionais existentes na microrregião (MR), consolidavam os temas mais votados. Eram realizadas plenárias nas 18 microrregiões da cidade, sendo o quantitativo de reuniões por MR definido de acordo com a população e a área geográfica. Era o momento em que as entidades e os moradores presentes na reunião realizavam o seu cadastramento. A cada dez moradores presentes por plenária, fossem por entidades ou individualmente, era possível

eleger um delegado do OP. Os encontros regionais também eram realizados nos mais diversos bairros da cidade e aconteciam geralmente em espaços públicos da cidade (RECIFE,2002).



Figura 4 Plenárias Regionais do Orçamento Participativo do Recife no Bairro de Casa Amarela
Fonte: Prefeitura do Recife, 2012

Essas plenárias eram, na maioria das vezes, coordenadas pelo Secretário do Orçamento Participativo que, em algumas situações, era acompanhado por outros secretários municipais, e possuíam uma dinâmica pré-estabelecida pela Prefeitura do Recife. No início das reuniões, a Prefeitura do Recife apresentava um balanço das ações e/ou obras que haviam sido executadas e/ou que estavam em execução, destacando os recursos que haviam sido destinados àquela microrregião até o momento. Após essa apresentação, a Secretaria de Planejamento realizava a exposição de um diagnóstico microrregional, com dados socioeconômicos, apontando os equipamentos públicos existentes em cada região, destacando as potencialidades e limites de cada recorte espacial. Os participantes tinham direito a fazer uso da palavra. Eram abertas 10 inscrições, momento em que eram realizadas defesas de propostas e, muitas vezes, críticas diretas à Prefeitura do Recife. No final de cada plenária, era realizada a votação dos três temas prioritários, em uma cédula específica, distribuída pela equipe da Secretaria, cuja apuração era realizada imediatamente e o resultado era apresentado a todos os presentes.

O resultado da votação de cada plenária mantinha-se como o resultado parcial, pois o resultado final dos três temas prioritários, como já destacado, só era divulgado após a conclusão de todas as plenárias por microrregião.

Todo o processo de cadastramento dos participantes e da apuração dos votos nas plenárias regionais era informatizado, sob a justificativa de garantir uma maior lisura ao

processo, além de viabilizar a construção de um banco de dados e informações que poderiam ser posteriormente acessados pela Prefeitura do Recife e pelos delegados do OP (RECIFE, 2002; SILVA, 2003; CALLOU, 2006).

- Plenárias Intermediárias

As entidades que conseguiam mobilizar e articular mais de 10 participantes estavam aptas a realizarem as Plenárias Intermediárias. Etapa posterior às Plenárias Regionais, onde eram eleitas as obras e/ou ações e também os delegados. Essas reuniões, na maioria das vezes¹¹, eram mobilizadas e coordenadas por cada organização social. Os participantes escolhiam e hierarquizavam as obras e ações de acordo com os temas priorizados já nas Plenárias Regionais. Os resultados das eleições eram registrados em formulário específico disponibilizado pela Secretaria do Orçamento Participativo (ver anexo).



Figura 5 Plenárias Intermediárias em Jardim Teresópolis – Várzea
Fonte: Acervo Próprio, 2009.

Essa foi uma importante modificação metodológica do OP nos governos petistas, pois, até então, a definição das obras era uma tarefa do delegado, não havendo participação direta da população nessa decisão. Assim, os delegados, a partir desse momento, passaram a cumprir prioritariamente a tarefa de fiscalização do que foi definido pelos participantes. Sobre esse tema, Silva traz a seguinte avaliação:

¹¹ Em todos os documentos oficiais da Prefeitura do Recife, as Plenárias Intermediárias aparecem como sendo de responsabilidade de cada organização social. Na verdade, havia, por parte da equipe técnica da Prefeitura, um acompanhamento também dessas reuniões.

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

- Plenárias Temáticas

No intuito de ir além das discussões regionais sobre os investimentos públicos, e com o objetivo de discutir temas mais gerais da cidade (Educação, Assistência Social, Desenvolvimento Econômico, Desenvolvimento Urbano e Ambiental, Saúde, Mulher e Cultura), a Prefeitura do Recife apresentou a proposta de realização das Plenárias Temáticas, que buscava priorizar o diálogo com os atores que participavam dos conselhos setoriais já existentes na cidade e com entidades interessadas em alguns dos temas debatidos. Eram reuniões coordenadas pela Prefeitura do Recife, que por meio das secretarias municipais, apresentava para o debate os programas propostos para o Plano Plurianual, onde eram definidos três programas prioritários. Na ocasião, também eram eleitos, na mesma proporção das plenárias regionais, delegados temáticos que participariam posteriormente dos Fóruns Temáticos e do Conselho do Orçamento Participativo (RECIFE, 2002; SILVA, 2002).

- Instalação dos Fóruns de Delegados do OP e Conselho do Orçamento Participativo

Após o processo de definição de prioridades (regionais e temáticas), era iniciado outro momento do Ciclo do OP, a instalação dos Fóruns de Delegados Regionais e Temáticos. Os Fóruns de delegados eram “instâncias de participação da sociedade civil, em nível de cada microrregião da cidade e temáticas, tendo por finalidade coordenar e fiscalizar, em sua área de atuação, a execução do plano de investimentos e das políticas públicas desenvolvidas no âmbito da gestão municipal” (RECIFE, 2002, p. 6). Os Fóruns de Delegados tinham como competências, segundo o seu Regimento Interno:

I – eleger e revogar o mandato da Coordenação e dos membros do Conselho Municipal da Gestão Democrática do Orçamento Público – COP; II – apoiar os(as) conselheiros(as) e atuar na informação e divulgação para a população dos assuntos no COP; III – acompanhar o Plano de Investimentos, desde a sua elaboração até a conclusão das obras; IV – discutir e propor sobre a Lei

de Diretrizes Orçamentárias – LDO; V – discutir e propor sobre a Lei Orçamentária Anual – LOA; VI – eleger as Comissões de Fiscalização e Acompanhamento de Obras e Programas; VII – votar as propostas de pauta das reuniões do Fórum; VIII – discutir e propor sobre as alterações do Plano Plurianual- PPA, propostas pelo governo; IX – acompanhar a execução das políticas públicas desenvolvidas no âmbito municipal, de interesse do Fórum (RECIFE, 2002, p. 8)



Figura 6 Posse dos Delegados do OP no Bairro da Iputinga (MR 4.1)
Fonte: Acervo próprio

As reuniões aconteciam, ordinariamente, uma vez por mês, podendo haver convocações extraordinárias. Os fóruns eram coordenados “por um membro da Administração Municipal sem direito a voto, e dois delegados(as) das microrregiões ou temáticas” (PREFEITURA DO RECIFE, 2002, p. 9). A representação da administração municipal nos fóruns de delegados era indicada pela SOPGC. Eram espaços de importantes debates sobre os investimentos públicos, mas também um espaço privilegiado de debate político, onde desde temas locais até discussões nacionais aconteciam.

O COP era uma “instância de participação direta da sociedade civil, de caráter deliberativo, que tem [tinha] por finalidade propor, fiscalizar e deliberar sobre matérias atinentes ao Orçamento do Município do Recife” (PREFEITURA DO RECIFE, 2002, p. 20).

Como bem já apontou Silva (2003), o COP surgiu como proposta de, além de reunir os delegados do OP, promover também a articulação entre o OP e os demais espaços de controle social existentes no Recife. A estrutura do COP sinalizava para essa tentativa de viabilizar o diálogo com demais instâncias de participação social do Município, como é possível perceber a partir da determinação regimental, que garantia a seguinte composição:

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

O COP, que se reunia ordinariamente duas vezes por mês, possuía como principais competências:

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

- Comissões de Acompanhamento de Obras e Ações

Um dos elementos que a experiência petista apresentou como diferencial foi a criação de uma instância que objetivava “abrir” o processo de elaboração de projetos e acompanhamento da execução das obras. Todas as obras aprovadas no OP deveriam ter seus projetos apresentados previamente nas comunidades, como também deveria ser eleita uma comissão, composta por moradores, que tivessem a missão de acompanhar e fiscalizar as obras executadas. As reuniões das comissões de acompanhamento de obras eram dirigidas pela SOPGC e pela URB, que aconteciam em uma periodicidade quinzenal (RAMOS, 2015).

Não foram encontrados dados sistematizados dessas reuniões, mas Souza apresenta os números referentes aos dois primeiros anos do OP do primeiro Governo João Paulo. Segundo ele, foram realizadas mais de 230 reuniões de acompanhamento de obras entre 2001 e 2002 (SOUZA, 2004, p. 237).

- Acompanhamento da Elaboração e Aprovação da Matriz Orçamentária dos Planos de Investimentos

Encerrada a fase de eleição das obras e/ou ações prioritárias por microrregião e após ter dado posse aos delegados e conselheiros, eram iniciadas as discussões relacionadas ao processo de orçamentação. A partir dos temas e das ações eleitas como prioridades, era esboçada a matriz orçamentária, a qual era debatida pelos conselheiros do COP, que a apreciavam antes do envio à Câmara de Vereadores para aprovação.

A Matriz Orçamentária era o documento orientador para a elaboração da proposta de Lei Orçamentária Anual. O COP, a partir de uma eleição interna, definia uma comissão, que juntos com a SOPGC, acompanhavam a tramitação da LOA até o momento da sua aprovação. Faz-se necessário destacar que a relação do OP com a Câmara de Vereadores foi, principalmente, na fase de implantação do programa, marcada por relevantes tensões políticas, fato esse não só vivenciado durante as gestões do PT no Recife, mas em diversas outras experiências de participação popular com características semelhantes desenvolvidas no país (SOUZA, 2004; SANTOS, 2003).

Com o processo de consolidação do OP alguns vereadores passaram a apoiar o Programa chegando, em alguns casos, a colaborar nas atividades de mobilização, financiando

o transporte de alguns grupos com os quais possuía relação política mais direta. Como destaca Ramos (2015, p.28), um elemento que chama atenção na relação do OP com a Câmara está relacionado ao fato de que delegados, que possuíam forte poder de mobilização junto a algumas comunidades, disputaram eleições proporcionais e elegeram-se vereadores, como é o caso de MENUDO (PHS/PSB), Almir Fernando (PC do B), Maguari (PDT) e Hélio da Guabiraba (PTN).

Destaca-se que o acompanhamento da tramitação do orçamento junto ao poder legislativo não era realizado de forma eficaz, sendo um ponto que foi sendo desprestigiado com o passar dos anos, impactando negativamente na qualidade do processo. Esse, entre outros pontos, fará parte da avaliação da qualidade da participação envolvida nos programas que estão sendo analisados.

Aprovada a LOA, a Prefeitura do Recife, por meio das Secretarias do OP e Planejamento, elaboravam e apresentavam os Planos de Investimentos Microrregionais, documentos que destacavam, a partir dos recursos orçados na peça orçamentária, as obras e ações que iriam ser executadas no ano posterior.

4.1.3 Alterações na metodologia e na configuração organizacional do OP

Ao longo dos três governos petistas, foram realizadas algumas modificações metodológicas no OP e também algumas alterações na sua estrutura organizacional. O Prefeito João Paulo, em 2005, por exemplo, um ano após a sua reeleição, implementou uma reforma administrativa, criando e reformulando secretarias municipais, o que acabou interferindo também no funcionamento do OP. Passou a existir a Secretaria de Planejamento Participativo, Obras, Desenvolvimento Urbano e Ambiental (SPPODUA), fruto de uma fusão da SEPLAM com SOPGC, definida como

... o 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, 2205, p. 06).

Essa secretaria passou a ser considerada, inclusive por membros do governo, como uma “supersecretaria”. A justificativa para a criação da secretaria estava relacionada à

tentativa de solucionar “conflitos” que passaram a existir entre o OP e as demais estruturas de planejamento existentes no município (NUNES, 2015).

A criação dessa secretaria foi, desde o princípio, acompanhada por críticas da oposição e também de diversos segmentos do corpo técnico da Prefeitura do Recife, que afirmavam que essa decisão serviria apenas como um espaço para ampliar a visibilidade de João da Costa, que foi candidato a deputado estadual nas eleições de 2006, sendo eleito o deputado estadual mais votado da história do PT de Pernambuco.

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, não muito diferente dos prefeitos que o antecederam, o novo prefeito realizou mais uma reforma administrativa, alterando a estrutura de organização de algumas secretarias. A polêmica “supersecretaria” foi extinta, sendo basicamente dividida novamente em outras duas secretarias: a Secretaria de Controle, Desenvolvimento Urbano e Obras (SCDUO) e a Secretaria Especial de Gestão e Planejamento (SEGP), que passou a comandar a Coordenadoria do Orçamento Participativo, possuindo as seguintes atribuições:

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

Ao analisar as mudanças realizadas a partir das reformas administrativas e os seus impactos no planejamento urbano municipal, Nunes (2015) defende a tese de que o modelo de planejamento adotado durante os três governos do PT no Recife foi orientado por uma lógica política partidária, colocando em segundo plano questões técnicas relevantes para o planejamento, chegando a afirmar que a Secretaria de Controle, Desenvolvimento Urbano e Obras

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

O fato é que João da Costa fez uma clara opção, ao transferir o OP para a Secretaria Especial de Gestão e Planejamento (secretaria que integrava a estrutura do Gabinete do

Prefeito), de fazer com que o programa continuasse próximo a ele, até porque o OP era, naquele momento, uma importante “marca”, que possuía grande relação com sua imagem de gestor. Segundo a Prefeitura do Recife (2009), as mudanças apresentadas que alteraram a estrutura do OP estavam embasadas em um modelo de gerenciamento de metas e resultados, que objetivava integrar as mais diversas áreas do governo.

Se analisarmos as alterações na metodologia do OP é possível identificar que, em 2007, ocorreu uma significativa mudança. Com a justificativa de ampliar a participação popular, foram extintas as plenárias intermediárias, fazendo com que obras e/ou ações, assim como os delegados, passassem a ser eleitos já nas Plenárias Regionais. Os interessados em participar deveriam realizar reuniões prévias com no mínimo 10 pessoas. Assim, poderiam indicar, à Prefeitura do Recife, por meio de um formulário específico, 02 (duas) obras e/ou ações que eram pré-credenciadas e disponibilizadas para votação nos dias das plenárias microrregionais. Após a conclusão das plenárias de uma microrregião, era gerada uma lista com as 10 (dez) obras que mais receberam votos.

Outra modificação na metodologia está relacionada a introdução de mecanismos de participação digital. O que ficou conhecido como *OP Informatizado*, segundo a Prefeitura do Recife (2008), foi pensado para “garantir que as pessoas que não pudessem participar das plenárias regionais tivessem a oportunidade de votar entre as 10 (dez) obras eleitas como prioridades em cada microrregião”. Eram disponibilizadas urnas eletrônicas em locais de grande circulação em datas pré-estabelecidas, onde os cidadãos, após a apresentação de um documento oficial com foto, poderiam participar da votação. As pessoas, que por algum motivo ainda não conseguissem participar da votação nas urnas eletrônicas, poderiam participar da votação pela internet.

4.1.4 O OP e uma breve abordagem numérica

Destaca-se, mais uma vez, que não é objetivo desse trabalho promover análises a partir de uma abordagem quantitativa mas, diante da representatividade dos números, serão descritos abaixo alguns dos dados pesquisados e sistematizados referentes aos 12 anos da experiência, mesmo sabendo que o quantitativo de pessoas envolvidas no processo, por si só, não garante a qualidade da participação. Como já foi apontado por alguns autores, o modelo de OP implementado pelos governos do PT no Recife possibilitou a ampliação do número de participantes, como é possível perceber na tabela abaixo. Durante este período, 26.788

delegados foram eleitos nas plenárias regionais e temáticas e 928 conselheiros fizeram parte do COP. Faz-se necessário destacar que muitos delegados e conselheiros eram reeleitos por vários mandatos consecutivos (PREFEITURA DO RECIFE, 2008, p. 89 e PREFEITURA DO RECIFE, 2012, p. 97).

A tabela abaixo demonstra o número de participantes envolvidos nas plenárias presenciais e também dos que se mobilizaram para participar por meio das plataformas digitais.

Tabela 1 Quantidade de Participantes por Ano no OP de 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)

Entre 2001 e 2007, segundo a Prefeitura do Recife, foram investidos aproximadamente R\$296 milhões¹² em obras do OP. A distribuição dos recursos destinados às obras levavam em consideração, entre outros fatores, os resultados das votações nas plenárias regionais, sendo o resultado apresentado na seguinte tabela (PREFEITURA DO RECIFE, 2008, p. 89).

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

Tabela 2 Total de Obras/Ações e Investimentos do OP do Recife (2001 – 2007)

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

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

Entre 2009 e 2012, observa-se que houve um aumento considerável no volume de recursos destinados ao OP. Como mostram os dados da *tabela 3*, nesses quatro anos foram investidos mais de R\$ 537 milhões, numa média anual da ordem de R\$ 134 milhões, recursos esses, distribuídos nos diversos temas votados nas plenárias do OP, com destaque para as áreas de habitação, macrodrenagem, pavimentação e contenção de encostas, como é possível perceber na tabela abaixo.

Tabela 3 Total de Obras/Ações e Investimentos do OP do Recife (2009 – 2012)

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

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

Estes recursos foram distribuídos num conjunto significativo de intervenções. No final de 2012, um balanço publicado pela Prefeitura do Recife apontou para a existência de 4.107 intervenções do OP no período 2009-20012, das quais 824 já tinham sido concluídas, 2.444 estavam em execução e 839 estavam em processo de formulação de projeto ou licitação (PREFEITURA DO RECIFE, 2012, p. 96).

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

É possível perceber, quando se detalha o funcionamento do OP do Recife, que o programa ganhou, de fato, muita força e centralidade durante o período em que existiu. Foi por meio do OP que o governo municipal, durante os três governos petistas, estabeleceu o principal canal diálogo com os recifenses. Apresentar esse relato e destacar os números que possuem alguma interface com esse Programa é parte de um esforço em expor as diversas atividades que o OP promoveu no Recife, pois a realização de registros oficiais não parece ter sido o forte da experiência recifense.

4.2 Recife Participa: mais um novo modelo de gestão participativa da cidade

As eleições municipais em 2012 foram marcadas por um ambiente de tensão política, havendo, inclusive, uma significativa reconfiguração no quadro das forças políticas que atuam na cidade do Recife. A frente política que dirigia a cidade há mais de uma década foi desfeita.

A construção da candidatura de Eduardo Campos a presidente do Brasil foi um dos fatores que acabou motivando a divisão das forças políticas locais que até então integravam o mesmo campo. Em uma evidente tentativa de demonstrar a sua força eleitoral e promover um descolamento do Partido dos Trabalhadores na esfera local, o PSB decidiu lançar uma candidatura a prefeito do Recife, representada por Geraldo Júlio, aliado do então governador, integrante, naquele momento, do quadro de secretários estaduais.

Somado a isso, o ano de 2012 foi marcado por uma relevante disputa interna no Partido dos Trabalhadores no Recife em torno da definição do nome do candidato, haja visto que setores majoritários do partido não viam com bons olhos a reeleição de João da Costa. Diante dessa indefinição, fez-se necessário a realização de um eleição interna para definição do candidato no PT, o que gerou significativa instabilidade política no conjunto dos partidos que integravam o governo. Esse foi, sem dúvida, mais um ingrediente da mudança da

conjuntura política naquele momento.

Para dar sustentação política a candidatura de Geraldo Júlio, foi articulada uma aliança da qual participaram desde o PC do B (aliado histórico do PT em Recife) até o PMDB (com a participação efetiva do então Senador Jarbas Vasconcelos – até aquele momento, ferrenho adversário do Governador Eduardo Campos). Geraldo Júlio, após disputar o segundo turno contra chapa petista (Humberto Costa e João Paulo), saiu vitorioso das urnas.

A posição da candidatura do PSB durante a campanha foi a de direto enfrentamento ao último governo petista. Um dos temas que gerou debates importantes durante aquele período foi o da participação popular no planejamento e na gestão da cidade. O orçamento participativo fez parte não só da maioria dos programas de governo mas, também, dos debates públicos entre os candidatos. O fato é que o OP foi referendado por praticamente todos os candidatos, havendo uma sinalização de continuidade do programa, muito embora seja necessário destacar a inconsistência de alguns discursos, que naquele momento pareceram mais orientados por estratégias de marketing político.

Faz-se necessário destacar que a obtenção de dados oficiais para a elaboração desse capítulo, que visa apresentar as principais características do Programa Recife Participa foram demasiadamente difíceis.¹³

As considerações específicas elaboradas neste capítulo são oriundas de pesquisa documental (PPA, LDO, LOA), de trabalho de clipagem em jornais e blogs locais, além da utilização das entrevistas semiestruturadas com atores que possuíram/possuem alguma vivência com o Recife Participa¹⁴.

Outro elemento que merece destaque é o fato de que a experiência agora relatada possui um referencial temporal distinto da experiência anterior. Ou seja, as comparações que possam vir a ser construídas pelo leitor devem levar em consideração que o Recife Participa ainda está em curso, podendo haver mudanças na sua condução, gerando novos entendimentos.

¹³ Após algumas tentativas de acessar dados do Recife Participa, foi decidido solicitar, por meio da Lei de Acesso à Informação - LAI, um pedido de informação, que teve seu prazo descumprido em mais de 50 dias. A solução encontrada pela Controladoria Municipal foi promover um encontro com o dirigente do RP. As informações oficiais, detalhadas, até o fechamento da dissertação, não foram fornecidas.

¹⁴ Não havendo registro de um ciclo bem definido de funcionamento do programa, as considerações elaboradas seguiram uma lógica temporal, de 2013 até 2016.

4.2.1 O surgimento do Recife Participa

A vitória da Frente Popular¹⁵, liderada pelo Prefeito Geraldo Júlio (PSB), apresentou mais uma nova proposta de participação popular no planejamento e gestão da cidade, o Recife Participa (RP). Espelhado no modelo de gestão do Governo Eduardo Campos, que tinha como principal canal de diálogo o Programa Todos por Pernambuco, o RP foi apresentado como um “novo modelo de participação popular da Prefeitura do Recife”, afirmando fazer uso de alguns elementos da experiência anterior, mas amparado em um novo ideário, propondo a criação de novas arenas de debate acerca da cidade, as quais objetivavam estimular o (re)surgimento de novos atores sociais (PREFEITURA DO RECIFE, 2013).

O RP surge como uma alternativa ao OP, sem necessariamente negá-lo, até porque a manutenção do programa foi um compromisso assumido ainda durante a campanha, quando do lançamento do Programa de Governo, como é apresentado no fragmento abaixo:

A gestão eficiente de recursos é condição para fortalecer e aperfeiçoar o Orçamento Participativo, a partir do entendimento de que é um importante e democrático instrumento de consulta à população sobre as prioridades de cada bairro. Este quadro garante que recursos próprios possam viabilizar demandas do Orçamento Participativo que ainda não foram executadas, além das novas necessidades que a população indicará (PSB, 2012, p. 55).

Ainda em 2013, no texto do Plano Plurianual que foi enviado à Câmara de Vereadores e sancionado pelo prefeito, o OP foi reafirmado, como é destacado a seguir:

Durante as administrações de João Paulo e João da Costa, o modelo do Orçamento Participativo foi reeditado e aperfeiçoado. O programa ganhou volume e chegou a todos os bairros da cidade. Durante os encontros eram votadas as reivindicações mais importantes para a comunidade. Hoje, o OP passa a integrar uma nova proposta de participação popular – o Recife Participa. A escuta envolve todos os gestores da Prefeitura em torno das representatividades da sociedade, com foco no levantamento de ações que contribuam para a melhoria da qualidade de vida no Recife (RECIFE, 2014, p.32).

A proposta foi apresentada sem que houvesse uma efetiva participação social. Em julho de 2013, a Prefeitura do Recife convidou os 907 delegados eleitos no Ciclo do OP 2012

¹⁵ Faz-se necessário lembrar que a configuração da Frente Popular foi alterada.

para participarem dos encontros microrregionais (um por cada microrregião), onde foi anunciado formalmente que estava sendo idealizado um novo programa de participação. Os encontros também foram utilizados para apresentar a lista de obras e ações que haviam sido votadas nas plenárias do OP e que ainda não haviam sido executadas (PREFEITURA DO RECIFE, 2013).

Em levantamento realizado no início do Governo Geraldo Júlio foram identificadas 1045 obras e/ou ações que haviam sido votadas e que não haviam sido executadas, as quais passaram a ser consideradas como “pendências do OP”. Na oportunidade, foi repassado para os participantes que as ações e/obras pendentes estavam sendo analisadas e estudadas e que passariam novamente por uma discussão nos fóruns microrregionais. Uma conselheira do OP, em entrevista realizada apresentou o seguinte relato, quando questionada sobre a participação dos antigos delegados e conselheiros na elaboração da proposta do Recife Participa:

A Prefeitura chegou e informou que ia ter um novo programa. Reuniu os delegados para dizer isso e também para prorrogar os mandatos dos conselheiros e coordenadores. Apresentou a lista das pendências, que era realmente muito grande, mas não falou em nenhum momento como seria essa nova proposta. Tiveram até questionamentos sobre isso mas não foi dada nenhuma resposta (Entrevistada 06, ex-conselheira do OP e do Recife Participa, em entrevista realizada pelo autor em dezembro de 2016).

Ficou evidente para o presente autor, quando participou de duas dessas reuniões realizadas em julho de 2013, que havia uma indefinição do que seria feito em relação ao OP, além de haver também receio de expor elementos concretos da nova proposta, que aparentemente já vinha sendo discutida, tendo em vista que a realização do I Seminário do Recife Participa, ocorreu 30 dias após o término das reuniões com os delegados do OP.

Os documentos acessados, que tratam da criação do Recife Participa, reafirmam a continuidade da participação popular nas tomadas de decisão da gestão pública municipal, tendo sido considerados atores fundamentais para a consolidação dessa trajetória as figuras de Pelópidas Silveira e Miguel Arraes, ambos fundadores do PSB e entusiastas de modelos participativos de gestão da cidade. O PPA 2014-2017 destaca bem isso, como é possível identificar no trecho a seguir:

[...] Importantes aliados das lutas populares, Pelópidas Silveira e Miguel Arraes provocaram uma verdadeira revolução com a criação de Frente do

Recife. No final dos anos 1950, com o mesmo foco a Prefeitura do Recife e o Governo do Estado passaram a propor discussões sobre os problemas urbanos e a promover as audiências públicas com os moradores [...] Com Arraes, o povo compreendeu que seus problemas iam além e as lutas passaram a estar ligadas aos temas nacionais. Consequência desse movimento, alimentado por Arraes e Pelópidas, todos os prefeitos do Recife continuaram a ouvir as reivindicações da população (RECIFE, 2014, p. 31).

O modelo apresentado, como já foi dito, se espelhou no Programa Todos por Pernambuco, implementado pelo Governo Eduardo Campos, a partir de 2007, o qual se apresentava como “um espaço para o debate entre a sociedade civil organizada e o poder público cujo resultado [influenciava] diretamente a construção do planejamento quadrienal”. Essa participação acontecia de forma regionalizada, por meio de seminários regionais onde os participantes tinham a

[...] a oportunidade de debater e apresentar diretamente aos membros do Governo, as necessidades e problemas específicos da Região. Esses debates ocorreram em seis grupos de discussão distintos, cujos temas são: Educação e Cultura, Segurança Pública, Saúde, Desenvolvimento Econômico, Desenvolvimento Social e Infraestrutura. Além dessa forma de participação, as pessoas podiam registrar as suas sugestões por escrito, em formulários distribuídos na entrada do evento (GOVERNO DE PERNAMBUCO, 2007, p. 02).

Embora amparado por um discurso de reafirmação da importância de mecanismos de participação na gestão municipal, considerando como importantes as experiências anteriores desenvolvidas no Recife e em Pernambuco, o Recife Participa não apresentou, na sua origem, elementos que apontassem para a tentativa de uma construção mais coletiva da sua proposta inicial, tendo se configurado como uma proposta formulada pela equipe técnica da Prefeitura, sem nenhum tipo de participação da população.

- O Seminário Recife Participa

Realizado no final do mês de agosto de 2013, o evento teve como objetivo “colher contribuições para aprimorar a execução do Programa de Governo”, além de apresentar publicamente a nova proposta de participação popular do Recife. Foram 3 (três) dias de seminário que reuniu 2.211 cidadãos, moradores das 6 (seis) RPAs do município, sendo 665 das RPAs 01 e 06, 831 das RPAs 04 e 06 e 715 das RPAs 02 e 03 (PREFEITURA DO

RECIFE, 2013).



Figura 7 Seminário do Recife Participa no Centro de Formação de Professores Paulo Freire
Fonte: Prefeitura do Recife / Acervo próprio, 2013.

Os participantes do seminário distribuíram-se em grupos temáticos, coordenados pelos secretários responsáveis pelas respectivas áreas. Cada participante recebeu, no momento da inscrição, um formulário para que as demandas e/ou propostas fossem registradas nesse documento. Todas as reuniões foram gravadas em vídeo, sob a justificativa de que todas as falas seriam transformadas em propostas e seriam consideradas na elaboração do PPA e da LOA, e também na elaboração dos planos de investimentos.

[...] Nesta direção, o PPA 2014/2017 conta também com as contribuições vindas da ausculta popular do I Seminário Recife Participa, o novo modelo de participação popular da Prefeitura do Recife. A consulta contou com a participação de 2.211 pessoas somando um total de 2.289 demandas e sugestões, filtradas para serem aqui inseridas. As proposições levantadas pelos recifenses tomaram como base a melhoria de vida em cada um dos bairros da cidade. A iniciativa envolveu todo o corpo gerencial da gestão numa interlocução direta entre a população e o poder público municipal (RECIFE, 2014, p. 05).

O encontro aconteceu orientado pela seguinte dinâmica: a) os participantes escolheram, a partir dos interesses individuais, uma das salas temáticas existentes no seminário, b) cada participante recebeu, ao se inscrever, um kit contendo os objetivos do seminário e um questionários para avaliação dos serviços da Prefeitura, c) abertura solene com a presença do Prefeito e toda a equipe de secretários municipais, onde foram apresentados os objetivos do evento. Posteriormente, d) os participantes se dispersavam e seguiam para as salas temáticas, onde tinham início as discussões, sendo as falas dos

participantes anotadas e registradas por técnicos da prefeitura.

Além da participação presencial, também foi viabilizada a participação digital, já que propostas poderiam também ser apresentadas por meio de uma plataforma alojada no site oficial da Prefeitura do Recife. Ao todo foram registradas 2.281 propostas, as quais posteriormente foram divididas por RPA e por temas. O quantitativo final das propostas apresentadas e sistematizadas por tema e por RPA estão dispostas na tabela abaixo.

Quadro 3 Temas Votados por RPA no Seminário do Recife Participa¹⁶

TEMAS	RPA 01	RPA 02	RPA 03	RPA 04	RPA 05	RPA 06	DIGITAL	TOTAL
Cultura	12	29	34	19	9	29	20	152
Des. Social e Dir. Humanos	11	10	7	14	4	23	3	72
Direitos dos Animais	1	3	1	6	4	4		19
Educação	20	48	40	57	48	61	15	289
Esportes	2	9	7	9	1	14	2	44
Gestão	4	2	8	10	5	10	5	44
Habitação	21	25	17	70	14	37	4	188
Infraestrutura	15	75	93	87	93	109		472
Juventude e Qualificação	3		2	1		3		9
Limpeza e Manutenção	25	33	29	48	45	66	5	251
Meio Ambiente e Sustentabilidade	4	2	1	3	6	3	6	25
Mobilidade e Controle Urbano	10	11	29	21	24	33	4	132
Saneamento	8	23	19	35	26	30	3	144
Saúde	18	71	44	64	43	60	15	315
Segurança	1	13	8	12	8	22	1	65
Defesa Civil		2	5			3	4	14
Economia		2	1	4	1		6	14
Mulher		1		5	1			7
Turismo		3	2	5		7	8	25
Total	155	362	347	470	332	514	101	2281

Fonte: Plano Plurianual 2014-2017. Elaboração Própria

A estrutura metodológica do Seminário Recife Participa não deixou dúvidas, mesmo que não esteja documentalmente registrado¹⁷, que o modelo que passou a ser adotado em Recife foi inspirado fortemente na experiência desenvolvida no Governo de Pernambuco. O

¹⁶ A lista as ações e obras apresentadas não foi disponibilizada pela Prefeitura e não há, entre os entrevistados, conhecimento que essa informação foi divulgada.

¹⁷ Em encontro realizado em abril de 2017, o Secretário Executivo de Participação Social, afirmou categoricamente que o Recife Participa foi inspirado no Programa Todos por Pernambuco.

que ficou evidenciado, seguindo o ritual da experiência estadual, é que esse primeiro encontro do Recife Participa serviu para levantar informações que subsidiassem a elaboração do PPA, além de elencar um conjunto de demandas que poderiam ser utilizadas no processo de elaboração da Lei Orçamentária Anual.

Encerrado o Seminário Recife Participa, não foi apresentada, de maneira concreta, nenhuma outra instância de diálogo com a sociedade que sinalizasse uma alteração do que já estava estabelecido com o OP. Os delegados e conselheiros do antigo programa tiveram seus mandatos prorrogados e as reuniões dos fóruns continuaram acontecendo, não mais de forma ordinária, ocorrendo reuniões pulverizadas para debater temas específicos, sem definição coletiva da pauta.

4.2.2 O Funcionamento e a Configuração Organizacional do Recife Participa

Ainda durante o período que antecedeu a posse oficial do Prefeito Geraldo Júlio, na transição, foi anunciada e aprovada uma nova reforma administrativa na estrutura da Prefeitura do Recife. Com a reforma, o número total de secretarias foi diminuído de 24 para 22, além de terem sido feitas alterações tanto na quantidade quanto na remuneração dos cargos comissionados. Várias secretarias tiveram seus nomes, estruturas e objetivos modificados.

Uma das secretarias que foi criada foi a Secretaria de Governo e Participação Social (SGPS), que continua existindo até os dias atuais, que

[...] no relacionamento com a sociedade e gerencia os mecanismos de participação social da Prefeitura do Recife. É seu papel monitorar e promover a transparência da gestão, bem como coordenar a política de comunicação institucional do município. Também exerce a coordenação das atividades entre os órgãos e entidades do Poder Executivo Municipal concernentes aos aspectos administrativos, políticos, cívicos e de representação, além de publicar os atos, despachos e expedientes da Prefeitura (PREFEITURA DO RECIFE, 2013, p. 04)

Entre as secretarias executivas criadas na estrutura da SGPS está a Secretaria Executiva do Sistema de Gestão Participativo, sendo a responsável pela coordenação do Recife Participa. A estrutura apresentada para essa secretaria foi praticamente a reprodução da estrutura existente quando da existência do OP, com coordenadores regionais e

microrregionais.

Sileno Guedes, então presidente do PSB de Pernambuco, possuidor de forte relação com Eduardo Campos naquele momento e considerado um habilidoso articulador político, foi o escolhido para comandar a SGPS.

O que ficou evidenciado com a criação da SGPS é que o principal instrumento de participação popular do Governo Geraldo Júlio seria tratado de forma equilibrada frente aos mecanismos tradicionais de participação política da cidade, inclusive sendo conduzido pelo mesmo secretário que estabeleceria a relação com a câmara de vereadores e que faria a coordenação política do governo. Essa decisão não pode ser considerada simplesmente uma decisão de caráter administrativo, mas sim de uma relevante mudança de condução política. Essa será uma das discussões que serão abordadas no próximo capítulo.

Concluído o processo de elaboração do PPA, a Prefeitura do Recife, em novembro de 2013, iniciou a instalação dos Fóruns Microrregionais do Recife Participa. Aconteceram 18 (dezoito) plenárias, onde foram definidos os três temas mais importantes para cada MR, além de serem eleitos 5 (cinco) coordenadores e 7 (sete) conselheiros de cada fórum. Os conselheiros eleitos fariam parte do conselho da RPA, que seria instalado posteriormente (PREFEITURA DO RECIFE, 2013).

A ideia inicial era de que os Conselhos Regionais deveriam ter registro em cartório, devendo ser locais de realização do planejamento regionalizado e monitoramento das ações do governo a partir de uma perspectiva regionalizada da cidade. Essas instâncias teriam representantes do Orçamento Participativo, das ZEIS, da PCR, das Associações de Moradores, dos Conselhos Municipais de Saúde e de Educação e dos Conselhos Tutelares. Foram eleitos, entre coordenadores e conselheiros, 434 pessoas (90 coordenadores e 344 conselheiros). As reuniões de instalação dos fóruns microrregionais reuniram mais de 14 mil pessoas (PREFEITURA DO RECIFE, 2014).

Em meados de 2014, o funcionamento do Recife Participa ganhou novos contornos. O OP passou a não fazer mais parte dos discursos dos dirigentes do governo, surgindo críticas mais abertas ao programa por parte dos dirigentes do governo liderado pelo PSB. Esse momento coincidiu com a consolidação da candidatura de Eduardo Campos à Presidência da República, havendo um acirramento das tensões entre PSB e PT. O PT, que até então estava na base do Governo Geraldo Júlio, decidiu romper com o Prefeito e se deslocou para o campo da oposição (PT, 2014).

Pode-se afirmar que a ideia dos Conselhos Regionais não foi consolidada. O RP passou a realizar reuniões abertas para toda a população, com a ideia de debater os temas mais votados por microrregião da cidade, que foram: saúde, habitação, educação, saneamento básico, lazer e esporte, contenção de encostas e pavimentação¹⁸ (PREFEITURA DO RECIFE, 2014).

No momento em que foram iniciadas as reuniões dos Fóruns Microrregionais do Recife Participa, em 2014, o Secretário de Governo e Participação Social, Sileno Guedes, em entrevista concedida ao Portal da Prefeitura do Recife, destacou que os encontros como sendo um “grande movimento na cidade de ouvidoria que iniciamos o ano passado [2013], e hoje daremos sequência e este trabalho, com os fóruns, onde ouviremos as principais necessidades da população”.



Figura 8 Fóruns Microrregionais do Recife Participa
Fonte: Prefeitura do Recife, 2014.

As reuniões aconteciam no período da noite, sempre coordenadas pelo Secretário de Governo e Participação Social, que era acompanhado pelo secretário responsável pelo tema que seria debatido. No início da reunião era apresentado um balanço geral das ações relacionadas ao tema em questão e, posteriormente, eram abertas inscrições para que os presentes pudessem emitir opiniões, apresentar propostas e realizar questionamentos. As reuniões, seguindo o modelo utilizado no Seminário Recife Participa, eram gravadas em vídeo e, posteriormente, as propostas eram sistematizadas, sob a afirmativa de que todas as propostas apresentadas seriam analisadas e levadas em consideração no processo de elaboração da LOA. Em 2014, além das demandas já listadas, foram incorporadas mais 361 novas ações que surgiram a partir das discussões microrregionais. (PREFEITURA DO

¹⁸ Essa informação não foi disponibilizada pela Prefeitura do Recife.

RECIFE, 2014)¹⁹.

Quadro 4 Temas Debatidos nos Foruns Microrregionais do Recife Participa - 2014

MR	Bairro	Temas Eleitos
1.1	Santo Amaro	Habitação
1.2	São José	Educação
1.3	Coque	Pavimentação
2.1	Campina do Barreto	Educação
2.2	Bomba do Hemetério	Educação
2.3	Linha do Tiro	Pavimentação
3.1	Casa Amarela	Educação
3.2	Vasco da Gama	Saúde
3.3	Macaxeira	Habitação
4.1	Cordeiro	Saúde
4.2	Torrões	Educação
4.3	Várzea	Saúde
5.1	Afogados	Habitação
5.2	Areias	Saúde
5.3	Jardim São Paulo	Pavimentação
6.1	Pina	Saúde
6.2	Jordão Baixo	Habitação
6.3	Lagoa Encantada	Pavimentação

Fonte: Prefeitura do Recife, 2014

Em 2015, foi iniciado um novo processo de reuniões microrregionais, seguindo o mesmo percurso metodológico do ano anterior. Participaram mais de 5 (cinco) mil pessoas nas 18 plenárias realizadas. O calendário das plenárias foi elaborado com a participação dos coordenadores e conselheiros eleitos, que opinaram sobre a definição dos temas que seriam debatidos, sendo eles:

¹⁹ Esse autor teve a possibilidade de participar do Fórum Microrregional da 1.3, realizado no bairro dos Coelhos, que teve como objetivo a discussão de questões relacionada ao tema da saúde. A reunião foi coordenada pela Secretaria de Governo e Participação Social, mas também estavam presentes na mesa o Secretário de Saúde, a Gerente do Distrito Sanitário I, além dos coordenadores e conselheiros eleitos. Foi apresentada participou do fórum da MR 1.3 coelhos.

Quadro 5 Temas Debatidos nos Fóruns Microrregionais do Recife Participa - 2015

MR	Bairro	Temas Eleitos
1.1	Santo Amaro	Educação
1.2	São José	Pavimentação
1.3	Coelhos	Saúde
2.1	Campo Grande	Saúde
2.2	Bomba do Hemetério	Habitação
2.3	Linha do Tiro	Pavimentação
3.1	Casa Amarela	Saúde
3.2	Casa Amarela	Habitação
3.3	Macaxeira	Pavimentação
4.1	Cordeiro	Saúde
4.2	Torrões	Educação
4.3	Várzea	Saúde
5.1	Mustardinha	Habitação
5.2	Areias	Pavimentação
5.3	Várzea	Educação
6.1	Pina	Habitação
6.2	Ibura	Educação
6.3	Lagoa Encantada	Educação

Fonte: Prefeitura do Recife, 2015

Nessa rodada de reuniões não foram realizadas eleições de novos coordenadores e conselheiros, tendo sido prorrogados os mandatos dos representantes já empossados. Durante a realização do ciclo de reuniões surgiram muitas críticas em relação a pouca quantidade de reuniões e a baixa interação entre a Prefeitura do Recife e a população da cidade. Fato esse, reconhecido por integrantes da equipe do Recife Participa, que apresentou uma mudança na metodologia que até então vinha sendo utilizada. Assim, coordenadores e conselheiros das RPAs, passaram a ter maior autonomia para convocar reuniões. Sobre essa questão, Sileno Guedes afirmou:

[...] Nós vamos fazer o ciclo nas 18 microrregiões. Depois disso, quem vai demandar é a população, através dos coordenadores, ou a gestão, quando quiser fazer alguma obra naquela comunidade, como a construção de uma escola. Os fóruns poderão ocorrer, inclusive, toda semana [...] O canal de diálogo, depois disso, ficará mais aberto e constante com a população (Entrevista concedida ao Jornal do Commercio, em março de 2015).

Essa alteração não se consolidou na prática. As reuniões continuaram seguindo a mesma dinâmica, sem calendário de reuniões definido antecipadamente e seguindo as mesmas

pautas já estabelecidas. Sobre essa proposta de alteração da metodologia, um dos integrantes da equipe do Recife Participa apresenta o seguinte esclarecimento:

[...] Essa proposta [de intensificação das reuniões] não aconteceu, na prática. Essa foi uma ideia muito boa, mas que foi iniciada sem ter sido realizadas as amarrações necessárias. Estava tudo funcionando de um jeito e de repente surge essa mudança, que não foi debatida com ninguém, que não foi explicada. Acabou que isso ficou só na ideia (Entrevistado 15, integrante da equipe do Recife Participa, em entrevista realizada em fevereiro de 2017).

Durante o ano de 2016, ano em que ocorreu mais uma eleição para prefeito do Recife, as instâncias do Recife Participa passaram por um arrefecimento, tanto no que diz respeito ao processo de realização dos fóruns, como também à quantidade de participantes. Essa diminuição da intensidade da participação em períodos eleitorais não deve ser considerada como uma novidade, acontecendo também em outras experiências desenvolvidas em Recife, como é o caso do OP (SOUZA, 2004; GENRO, 2004).

Os registros encontrados acerca das reuniões que envolveram o Recife Participa durante o último ano do primeiro governo Geraldo Júlio apontam para debates generalistas, desconectados das pautas prioritárias estabelecidas pela população, como foi o caso das reuniões que abordaram o combate ao mosquito *Aedes aegypti*, tema motivado pelo surto de microcefalia vivenciado na cidade.

Esse capítulo objetivou apresentar um panorama geral sobre a) a origem das duas experiências, b) a estrutura institucional que amparavam os dois programas, e c) um breve relato, a partir de pesquisas bibliográfica, documental e empírica, do funcionamento dos programas do OP e do Recife Participa.

05 ORÇAMENTO PARTICIPATIVO E RECIFE PARTICIPA: O QUE OS DIFERE?

O capítulo que se inicia tem por objetivo apresentar elementos que contribuam para a identificação de similaridades e diferenças entre as experiências de participação popular que compõem o objeto da pesquisa. Para tal, além de utilizar todos os documentos acessados, foram realizadas algumas entrevistas estruturadas e semiestruturadas com técnicos que integraram a equipe do OP e que integram ou integraram a equipe do Recife Participa, além de ex-delegados, ex-conselheiros e pessoas que se envolveram com o programa desenvolvido no Governo Geraldo Júlio. Optou-se por não personalizar os entrevistados, mantendo assim os seus anonimatos.²⁰

A realização das entrevistas possibilitou a confrontação entre o discurso oficial e a realidade vivida no dia a dia do funcionamento dos programas estudados. Tendo em vista que as atuais conjunturas local e nacional continuam sendo marcadas por constantes enfrentamentos políticos, alguns dos entrevistados contatados se negaram a responder as perguntas, temendo claramente algum tipo de retaliação. Acredita-se ainda que esse mesmo cenário de demasiada tensão no atual momento brasileiro acabou por “contaminar” possíveis respostas. Mesmo assim, não há dúvidas que a conclusão desse trabalho só foi possível devido à contribuição advinda dos entrevistados.

A sistematização das análises seguiu alguns eixos pré-definidos, a partir do uso de categorias de análise específicas. O que se quer, de agora em diante, é expor alguns dos elementos que aproximam ou distanciam os programas estudados, no intuito de discutir qualitativamente o processo de participação popular envolvido em ambos os programas.

5.1 A Origem dos Programas

Como destacado anteriormente, a cidade do Recife possui uma longa trajetória de experiências de participação popular na elaboração e monitoramento de políticas públicas, trajetória essa marcada por diversas tentativas dos governos locais de apresentarem novas alternativas aos modelos anteriores. Propor “novas” soluções para entraves identificados ao longo do tempo não pode ser considerado um fator negativo, mas o que parece acontecer é o

²⁰ O quadro com algumas informações dos entrevistados estão nos anexos da dissertação.

desejo de desconstruir o “velho” apenas como um caminho de demarcação política, o que acaba fragilizando a participação como processo contínuo.

Ao analisar especificamente o surgimento do OP e do Recife Participa, é notório que houve uma forte indução por parte dos governos para que ambos os programas fossem viabilizados. Deve-se considerar que, no caso do OP, foi criado um grupo de trabalho que procurou elaborar a proposta metodológica para o programa com a participação de alguns setores da sociedade, como já foi apresentado no terceiro capítulo do presente trabalho. Já o Recife Participa teve a sua concepção mais amparada em uma visão tecnocrática, constituindo-se em uma proposta difusa e sem a participação dos setores populares da cidade. Tal constatação foi reafirmada por um dos entrevistados:

[...] sempre questioneei a pouca participação da população nas discussões do Recife Participa. Foi um programa pensado por um corpo técnico muito competente (não questiono a competência de quem pensou essa proposta), mas que não consultaram ninguém da comunidade para definir esse formato. Não to dizendo com isso que ele é pior que o OP. O OP ouvia muita gente e não fazia nada. Esse [Recife Participa] pelo menos faz alguma coisa. (Entrevistado 14, integrante da equipe do Recife Participa, em entrevista realizada em fevereiro de 2017).

O fragmento acima retirado de uma entrevista com um dos técnicos que compõem a equipe do Recife Participa deixa claro que há, mesmo entre os integrantes do governo, uma crítica à baixa intensidade da participação envolvida no programa. Mesmo havendo uma avaliação por parte desse entrevistado de que o RP tem sido mais eficaz do que o OP no que diz respeito às obras realizadas, é impossível reiterar tal afirmação, haja visto que a execução de obras/ações do Governo Geraldo Julio não se ampara em nenhuma instância de participação popular de caráter deliberativo. A escolha das obras a serem ou não realizadas, portanto, não faz parte do escopo das funções do RP, sendo essa uma decisão técnica.

Uma característica em comum é que ambas as experiências foram coordenadas por pessoas que cumpriam funções de assessoramento dos respectivos candidatos a prefeito, e também desenvolveram atividades relacionadas à coordenação das respectivas campanhas eleitorais. Essa constatação coloca em evidência o papel político que cumpria tanto o OP como o Recife Participa dentro dos respectivos governos.

No caso do OP, como já dito anteriormente, o primeiro responsável pela coordenação do programa foi João da Costa, que desenvolvia atividades de assessoria junto ao mandato

parlamentar de João Paulo. Militante do movimento estudantil e dirigente do PT, integrava o chamado “núcleo duro” do governo. Após as modificações na estrutura organizacional que amparava o OP, todos os demais coordenadores do programa foram indicados por João da Costa (Niedja Queiroz, Augusto Miranda e Maurílio Muniz). Todos eles já integravam a equipe do OP anteriormente.

Um dos entrevistados, relatando acerca da composição inicial da equipe do OP, apresentou breves considerações sobre o perfil de João da Costa, durante os 12 anos de governos petistas:

[...] No começo foi bem difícil, não havia tanta facilidade, como alguns pensam. Tinha muita resistência de alguns setores do governo, inclusive do próprio PT. Muito do que o OP se transformou foi por causa da habilidade de João da Costa. Ele sempre comandou o OP com mão de ferro. Ele era muito centralizador. No começo até existia mais debate, mas no final das contas era a posição dele que valia. Nunca deixou o OP sair de perto dele. (Entrevistado 02, integrante da equipe do OP, em entrevista realizada em setembro de 2016).

No caso do Recife Participa, não foi muito diferente. O condutor do processo é o Secretário Sileno Guedes, também com um histórico de militância no movimento estudantil e possuidor de fortes vínculos políticos com o Prefeito Geraldo Júlio e com o ex-governador Eduardo Campos, sendo ainda presidente do PSB de Pernambuco. Foi o coordenador geral da campanha da primeira eleição de Geraldo Júlio e foi o responsável pela coordenação política da equipe de transição.

Em entrevista realizada com um dos integrantes da equipe do Recife Participa, algumas das características da postura do Secretário Sileno Guedes foram destacadas:

[...] O Recife Participa tinha que ser diferente e Sileno sempre deixou isso bem claro. O dia a dia era tocado por Hermes [Hermes Delgado, secretário executivo], mas Sileno acompanhava tudo. Ele é muito centralizador e perfeccionista (Entrevistado 15, integrante da equipe do Recife Participa, em entrevista realizada em fevereiro de 2017).

É possível perceber, resguardadas as suas especificidades, que há uma relevante semelhança entre os responsáveis pela implementação de ambos os programas. No tópico em que analisaremos o funcionamento interno ficará ainda mais perceptível que o *modus operandi* da condução das atividades institucionais se assemelham de sobremaneira.

Faz-se necessário destacar que algumas das características das identidades dos responsáveis pela aprovação da versão final e pela condução do funcionamento dos programas parecem não dialogar plenamente com o ideário da democracia direta, já que ambos os coordenadores foram descritos como centralizadores. O “comando com mão de ferro” e o “perfeccionismo” relatados deixam transparecer que havia uma posição hierárquica de controle do processo.

5.2 Funcionamento do OP e do Recife Participa

O OP, durante os governos do PT, deu um importante passo no que diz respeito à reafirmação pública da importância desse instrumento, tanto para o governo, quanto também para os setores da sociedade que acompanhavam os processos de formulação e implementação das políticas públicas municipais. As mudanças metodológicas realizadas ao longo do funcionamento do programa visavam claramente tentar estabelecer uma nova dinâmica na relação entre governo e sociedade.

Há um evidente reconhecimento, a partir das entrevistas realizadas, de que o OP, orientado pelo princípio da “radicalização da democracia”, aumentou a intensidade da participação popular. É possível afirmar que a participação popular foi uma das principais marcas dos governos petistas em Recife.

[...] Houve sim um aumento da participação. Nunca se viu tanta gente participando das discussões da cidade como na época do OP. Os critérios para participar foram alterados, isso ajudou bastante [...] 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 (Entrevistada 06, ex conselheira do OP, em entrevista realizada em dezembro de 2016).

Destaca-se que os níveis e as intensidades da participação não foram constantes, apresentando claros sinais de fragilização com o passar dos anos. Ficou evidenciado que os processos participativos mais intensos se deram apenas nos momentos de definição de obras e na eleição dos delegados. Há claros sinais de que houve uma burocratização das dinâmicas estabelecidas pelos governos petistas no que se refere ao OP, interferindo diretamente na qualidade da democracia envolvida no programa.

A participação de secretários municipais e dirigentes do governo nas reuniões dos fóruns do COP, que nos primeiros anos do governo João Paulo, como já exposto, era algo frequente, passou a ser cada vez mais raro com o passar dos anos. Assim, integrantes do governo que não possuíam poder de decisão passaram a ser cada vez mais comuns nessas reuniões, fato que, sem dúvida, influenciou na diminuição da qualidade do debate existente.

[...] Os fóruns começaram a ficar sem sentido. As coisas que eram debatidas com frequência *passou* (sic) 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 (Entrevistada 05, ex- delgada e ex-coordenadora de um Fórum Microrregional do OP, em entrevista realizada em dezembro de 2016).

Os critérios que orientavam a participação popular nas instâncias do OP acabaram interferindo positivamente no número de participantes. A decisão de viabilizar a “participação universal” acabou reoxigenando e rearticulando os espaços de discussão da cidade, que paulatinamente haviam sido paralisados pelo governo anterior.

O Recife Participa, aproveitando o desgaste pelo qual o OP tinha passado, elaborou críticas ao modelo de participação direta, justificando que diversas entidades representativas do movimento popular haviam sido prejudicadas pelo modelo anterior, e apostou em um modelo aparentemente híbrido, apontando para a revalorização das entidades tradicionais do movimento popular. Faz-se necessário registrar que a proposta apresentada não se viabilizou, não tendo sido formadas as instâncias de acompanhamento e de controle social que haviam sido prometidas, como é o caso do Conselho do Recife Participa, que nunca foi instalado.

Uma questão central que diferencia os programas estudados está relacionada ao tipo e ao grau de participação. O OP se constituiu como um programa de caráter deliberativo. As obras e ações que faziam parte do plano de investimentos eram votadas pela população, existindo processos de priorização através do voto direto dos participantes. O Recife Participa se apresentou como um programa de consulta da população, constituindo-se como uma escuta que

[...] envolve todos os gestores da Prefeitura em torno das representatividades da sociedade, como foco no levantamento de ações que contribuam para a melhoria da qualidade de vida no Recife [...] O Recife Participa estabelece um canal de comunicação direta entre o poder público e a sociedade, mantendo os movimentos sociais sempre ativos. Escutar as bases permite conhecer de maneira mais aprofundada suas demandas e necessidades,

diminuindo a margem de erro das ações públicas.

O fragmento acima, retirado do PPA (2013-2017), evidencia uma importante mudança de rumo na política de participação popular, quando passa a retomar o diálogo apenas a partir das “representatividades”, vinculando a “história de mudanças” ao processo de “mobilização organizada” da população. Ou seja, a partir de então, mais uma vez, a população que não se organiza em associações de bairros passou a interferir menos nas discussões relativas aos rumos dos investimentos públicos.

Ou seja, pode-se dizer que o tipo de participação encontrada no OP apresenta característica de uma participação autêntica segundo as definições de Arnstein, chegando em alguns momentos a se caracterizar como “parceria” ou “delegação de poder”. Já o Recife Participa, se consideradas as discussões relacionadas ao tipo de participação envolvida, pode ser caracterizado como um processo de participação intermediária, com alguma disponibilização de informação e com instâncias de consulta da população. Segundo Arnstein, esse tipo de participação é de baixa intensidade, sendo até consideradas “pseudoparticipação”, onde os cidadãos podem emitir opiniões, ouvir, ser ouvidos, mas sem poder de alteração do que está posto.

O número de participantes envolvidos também é algo que diferencia as duas experiências. Como já foi destacado, o OP conseguiu mobilizar um número bem maior de pessoas do que o Recife Participa, tendo o primeiro mobilizado uma média anual de aproximadamente 80 mil pessoas e o segundo uma média de aproximadamente 8 mil pessoas²¹, fato que, supõe-se, possui alguma relação com as diferenças encontradas entre os modelos implementados. Sem dúvida, o caráter deliberativo do OP foi um fator que contribuiu para a grande mobilização de participantes, haja visto que, para se ter uma obra e/ou ação executada, era necessário ter um grande número de votantes. Já o Recife Participa, possivelmente por não encampar um modelo deliberativo, não criou o estímulo suficiente para angariar um número elevado de participantes.

Outra questão, que possui forte relação com a quantidade de participantes, é a diferença existente entre as instâncias previstas nos dois modelos. O OP se caracterizou como um programa de participação continuada, no qual havia instâncias e processos bem definidos,

²¹ Não há documento que apresente de maneira sistematizada o número de participantes do Recife Participa no primeiro governo do Prefeito Geraldo Júlio. Essa informação foi extraída da entrevista com o atual coordenador do Recife Participa, em março de 2017.

propiciando assim espaços permanentes de debate e controle social.

A dinâmica imposta pelo o OP, que valorizou a participação direta dos cidadãos, gerou um número elevado de reuniões anuais. Orientado pelo princípio da “participação direta e universal”, o programa realizava aproximadamente 70 plenárias regionais e temáticas, além de, como já foi dito, viabilizar um conjunto de outras instâncias de participação que funcionavam concomitantemente. Algumas vezes, inclusive, o OP foi criticado pelo excesso de reuniões, como é possível ver no fragmento abaixo.

[...] O OP no começo funcionou bem, mas com o passar dos anos começou a fazer só reunião. Reunião, reunião, reunião e não resolvia nada. As obras começaram a ficar pendentes e nada mais funcionava. Reunião é importante mas se não tiver objetivo não adianta de nada. O Recife Participa é ainda pior, não faz nem reunião e também não faz obra (Entrevistada 05, ex-delgado e ex-coordenador de um Fórum Microrregional do OP, em entrevista realizada em dezembro de 2016).

O Recife Participa, se comparado com o OP, possuía uma participação muito mais tímida, tanto do ponto de vista das instâncias existentes, como também do número de participantes envolvidos. O Programa acabou realizando, unicamente, reuniões de ausculta sem, como já frisado, apresentar claramente com se dariam os demais passos. Foram realizadas praticamente 18 reuniões (uma por microrregião) por ano, durante os três primeiros anos do primeiro governo de Geraldo Júlio, não havendo nenhum registro de reuniões ordinárias durante o ano de 2016.

Conforme levantamento realizado, nas instâncias do Recife Participa, era comum a presença de secretários municipais, até porque as reuniões eram montadas como uma espécie de prestação de contas setorial, onde determinado tema era debatido, sempre a partir de uma perspectiva microrregional. Mesmo com a presença de secretários, as discussões muitas vezes não evoluíam para a construção de espaços deliberativos.

Como o tema orientador do debate era pré-definido, não havendo a possibilidade de inclusão de novos assuntos nas pautas nas reuniões, pode-se dizer que existia um “engessamento” do formato que, por vezes, durante a realização dos fóruns, restringia discussões mais relevantes e pertinentes à comunidade. Em reunião realizada no bairro dos Coelhos, por exemplo, da qual esse autor pôde participar, estava sendo debatida a política de saúde quando, na verdade, a população, claramente, desejava debater a questão habitacional, até porque tinha acabado de ocorrer um incêndio nas palafitas do bairro que havia deixado um número considerável de desabrigados. Toda a tentativa de incluir essa discussão na pauta foi

negada pela coordenação do fórum.

Resguardadas as especificidades das metodologias de funcionamento dos programas, ambos fizeram uso da possibilidade da participação digital. No caso do OP é possível afirmar que o objetivo de ampliar o envolvimento de novos setores da sociedade não foi atingido. O que se viu foi que os espaços digitais de participação foram também ocupados pelas organizações que já participavam das instâncias regionais de participação presencial, o que gerou um aumento do número de participantes, o que não significou que novos atores sociais tenham sido envolvidos. Sobre essa questão, um dos integrantes da equipe do OP afirmou:

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

Os espaços de participação digital do Recife Participa seguiram a lógica consultiva, não havendo momentos de deliberação. O que aconteceu foi uma espécie de consulta/pesquisa que objetivava levantar as principais sugestões e críticas que os participantes tinham em relação aos serviços públicos prestados pela Prefeitura. Segundo o atual Gerente de Participação Social da Prefeitura do Recife, “a Prefeitura quis saber onde estavam os principais problemas. Não era pra votar nada, apenas para saber onde estavam os gargalos”. Essa consulta se dava por meio de um formulário eletrônico idêntico ao utilizado no modelo presencial (ver anexos).

Sobre a participação digital prevista no Recife Participa, um integrante do Programa, em entrevista realizada em 2017, confirma a timidez da iniciativa:

[...] a gente [a equipe do Recife Participa] fez uso sim [de instrumentos de participação digital], mas foi mais uma pesquisa com os participantes do que a eleição de prioridades. Procurou-se saber quais eram as principais demandas da população, através de um questionário que foi disponibilizado no momento da inscrição. Isso ajudou a Prefeitura a elaborar as suas metas, a ajudou a definir os caminhos (Entrevistado 15, integrante da equipe do Recife Participa, em entrevista realizada em fevereiro de 2017).

Uma característica comum aos dois programas é o fato de que há uma evidente lacuna de participação popular nas discussões relacionadas aos grandes projetos urbanos, se

caracterizando, como provoca Souza (2004), em programas que discutem um “orçamento apenas para os pobres”. Ainda houve, por parte do OP, a tentativa de viabilizar as discussões mais gerais da cidade por meio das Plenárias Temáticas, o que se mostrou débil ao longo dos anos. No caso do Recife Participa, praticamente inexistiram essas discussões temáticas mais amplas para além das questões regionais, ficando o Programa restrito aos encontros microrregionais.

Uma questão específica que merece destaque quando analisada a experiência do OP é a relação do princípio da “participação universal” e a distribuição dos recursos para investimentos na cidade. A participação universal, aparentemente, veio a propiciar a inversão de prioridades, elemento extremamente presente nos discursos e ideários dos governos petistas, sendo um dos pilares do “modo petista de governar”. De fato, a partir de um mapeamento realizado pela Prefeitura do Recife, no final do segundo governo de João Paulo, 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 vulneráveis do Recife (CALLOU, 2016).

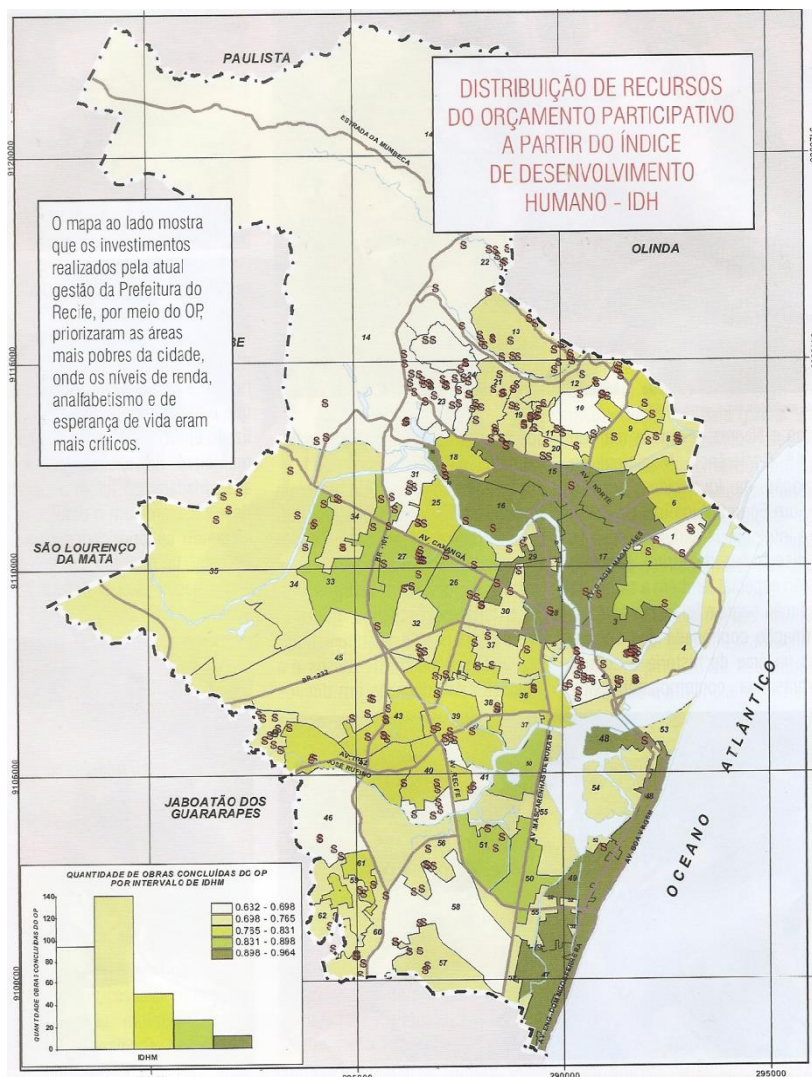


Figura 9 Mapa da Distribuição dos Recursos do OP a partir do IDH
 Fonte: Prefeitura do Recife (2008, p. 12).

Quanto ao funcionamento interno, os dois programas possuíam regras bem diferentes. O OP era orientado por um regimento interno, que foi discutido e aprovado durante o primeiro mandato dos delgados e conselheiros. Tal regimento, sem dúvida, trouxe uma importante legitimidade para o OP, transformando-o em um programa que funcionava sob normas e procedimentos claros e objetivos, reforçando assim a ideia da autorregulamentação do processo.

No entanto, a utilização do regimento interno no processo de condução do programa não aconteceu de maneira linear. O que aparece como hipótese é que o OP passou a ser conduzido de uma maneira mais flexível, o que possibilitou a elaboração de diversas críticas relacionadas à isonomia do processo de participação. Em uma das entrevistas realizadas, uma das pessoas que participaram do processo de implantação do programa, apresenta uma densa

crítica a esse tema:

O OP deixou-se influenciar por critérios subjetivos (geralmente de caráter político-partidário) na definição e no ritmo das ações. As regras do jogo foram modificadas sem que fossem discutidas. Muitas obras e ações passaram a ser executadas sem necessariamente ser votadas nas plenárias. Não era mais o regimento que determinava o funcionamento do programa. Quer dizer, não era apenas o regimento (Entrevistado 01, ex-integrante da equipe do OP, em entrevista realizada em setembro de 2016).

A partir das pesquisas realizadas não há como sustentar essa afirmação do entrevistado. O que é possível reconhecer, a partir da oportunidade que este autor teve de presenciar diversos debates nas reuniões dos fóruns de delegados e do COP, é que ocorreu uma diminuição gradativa da qualidade das discussões. Os temas que passara a ser debatidos não possuíam mais o mesmo nível de importância no que diz respeito às políticas públicas. Algumas decisões, aliás, passaram a ser tomadas quase que unilateralmente, sem a participação efetiva das representações da sociedade. A título de exemplo, as mudanças metodológicas que excluíram as plenárias intermediárias foram praticamente incontestadas e ausentes do debate nos fóruns.

[...] Muita coisa deixou de ser discutida com os delegados. Após 2006, nem ao menos o funcionamento do programa e o cumprimento do seu regimento era mais tão presente como era no começo. Eu não estou querendo dizer com isso que não houve muita coisa positiva. Por exemplo, o que está acontecendo hoje no Recife (Recife Participa) nem se compara com o OP. Mas acho que muita coisa acabou se repetindo, as coisas que eram criticadas começaram a ser feitas também (Entrevistado 12, ex-delegado do OP, em entrevista realizada em 2016).

Amparando-se no fragmento acima e nas pesquisas realizadas, é possível afirmar que o OP passou, de fato, a ser orientado por regras mais flexíveis. A intensidade da participação, tão presente no momento de implantação do programa, passou a não ser um elemento constante.

Cabe ressaltar que, mesmo diante da constatação das deficiências no funcionamento do OP, esse se apresenta em um patamar superior ao Recife Participa no que diz respeito ao nível de qualidade e intensidade da participação. O programa sob a condução do governo “socialista” foi quase que totalmente implementado sem amarrações regimentais, não havendo indício de nenhum documento que sistematizasse ou orientasse o funcionamento das

instâncias de participação que ocorreram. Fica evidenciado que as atividades realizadas foram dirigidas por interesses pontuais do governo ou por questões ações espontâneas difusas.

Ou seja, diante da inexistência de tais documentos, a realização de uma avaliação do funcionamento do Recife Participa se torna demasiadamente difícil. No intuito de apresentar elementos que colaborem com a avaliação do funcionamento interno do programa, fez-se uso das entrevistas com os técnicos da prefeitura e com alguns dos participantes, de parcas notícias de jornais e de boletins institucionais.

Sobre a ausência de documento que oriente o funcionamento do programa, um dos entrevistados apresentou a seguinte avaliação:

[...] não há necessidade de regimento interno. O funcionamento acontece todo em diálogo com os participantes. Tudo é gravado. Se um participante solicitar a gravação, a prefeitura dá. Um regimento seria mais útil se houvesse votação de obras mas não há. O que acontece é que a Prefeitura divulga no site como as reuniões vão acontecer e a equipe acompanha tudo (Entrevistado 15, integrante da equipe do Recife Participa, em entrevista realizada em fevereiro de 2017).

Fica evidente a fragilidade dos argumentos utilizados por esse técnico do Recife Participa. Entende-se que a existência de um documento que oriente e regule o funcionamento de um programa de participação popular é condicionante para que haja o mínimo de qualidade no processo, inibindo a possibilidade de fazer com que as ações que venham a ser desenvolvidas sejam dirigidas por interesses apenas das forças políticas que compõem o governo. Ressalte-se ainda que, ao contrário do que afirma o técnico entrevistado, que a prefeitura dá acesso às gravações a um participante que as solicite, é possível afirmar, por experiência própria, que a prefeitura não permite acesso a tais registros.

O que se vê é que não houve, durante o primeiro Governo Geraldo Júlio, a preocupação com a elaboração de um arcabouço técnico e metodológico que regulamentasse esse instrumento. A ausência de critérios normatizadores gerou ações espontaneístas que podem ser configuradas como um desrespeito às instâncias e aos participantes envolvidos. Quando questionado acerca da ausência de um regimento interno, o atual responsável pela coordenação do Recife Participa afirmou que esse “problema” seria sanado na “nova reformulação” do programa.

Não há um funcionamento definido. Essa questão foi várias vezes levantada nas reuniões. Sempre diziam que ia ser construído um regulamento mas nunca existiu, que eu saiba. Isso foi muito ruim, as pessoas que iam participar não faziam ideia de quais os passos que iam ser desenvolvidos (Entrevistado 13, integrante da equipe de coordenação do Recife Participa, em entrevista realizada em 2017).

Essa questão foi criticada pela totalidade dos entrevistados quando provocados a analisar o funcionamento do Recife Participa.

[...] Atrapalha sim (a ausência de documento orientador). Essa é uma das questões prioritárias que estão revistas. Essa foi uma das maiores críticas dos participantes. Vamos corrigir (Entrevistado 10, coordenador do fórum do Recife Participa, em entrevista realizada em 2017).

Não houve nenhum regimento. Nunca foi distribuído um documento que dissesse claramente o que era o Recife Participa. Na primeira rodada de reuniões isso foi bastante cobrado, mas até onde eu sei isso não foi resolvido. Esse é uma das coisas que deixou o programa no descrédito (Entrevistado 06, ex-delegado do OP e participante do Recife Participa).

Percebe-se que há uma progressiva institucionalização dos canais de participação, os quais buscam aperfeiçoar mecanismos de participação social com vistas a minimizar os efeitos perversos da desigualdade de oportunidades e de acesso aos canais de expressão disponíveis. Por outro lado, a excessiva institucionalização pode acarretar uma perda de autenticidade e de autonomia da participação popular. Trata-se, nesse caso, de procurar um ponto de equilíbrio entre as duas posições (COSTA, 2000).

Quando analisados os programas a partir da perspectiva da institucionalização da participação há também uma importante diferenciação. O ideário do OP previa um nível maior de autonomia, apostando na autorregulamentação. Havia, no governo petista, o entendimento de que o sucesso do funcionamento do programa não se daria necessariamente por meio da aprovação de uma lei específica. Esse entendimento, na verdade, faz parte das orientações gerais daquele que seria o “modo petista de governar”. Sobre esse tópico específico, Tarso Genro, ex-prefeito de Porto Alegre/RS, responsável por uma das mais exitosas experiências de OP do país, apresenta a seguinte análise:

[...] A vontade política dos governantes, par que este processo seja efetivo e fértil, é fundamental. Orçamento Participativo deve se amparar nas leis já

existentes, como a Constituição Federal e demais leis municipais e estaduais que versam sobre o direito dos cidadãos de participar da gestão pública. Entretanto, a sua regulamentação não deve ser feita por lei municipal, mas sim, pela própria sociedade, de maneira autônoma (GENRO, 1997).

Sobre a orientação de não transformar em lei o funcionamento do OP, o então secretário João da Costa apresenta a seguinte justificativa:

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

Já o Recife Participa apostou em outro caminho. Desde o início do primeiro governo de Geraldo Júlio que é anunciada a criação de uma lei para garantir o funcionamento do programa, sob o argumento de que só assim seria possível não haver mais retrocessos e recuos.

[...] Queremos que a sociedade participe dessa gestão. Vamos institucionalizar o programa para que o modelo fique consolidado independente de quem seja o prefeito de plantão. Vamos transformar o Recife Participa em lei. Esse programa ficará para a história do Recife (Entrevista de Sileno Guedes, concedida ao Jornal do Commercio, em setembro de 2013).

Até o presente momento, essa proposta de transformar o Recife Participa em lei não foi viabilizada, havendo sido ventilada essa possibilidade em outros momentos. Está atualmente em curso um processo de reformulação da metodologia do programa que, segundo um dos integrantes da equipe do Recife Participa, entraria em vigor ainda em 2017.

[...] Não, nunca aconteceu [a aprovação da lei]. Foi avaliado que não era necessário. Atualmente isso está sendo pensado. Vamos implementar essa mudança e mais outras ainda esse ano. Nesse exato momento estão sendo pensadas essas mudanças (Entrevistado 13, integrante da equipe de coordenação do Recife Participa, em entrevista realizada em 2017).

As análises dos processos de participação são realizadas, majoritariamente, a partir de critérios objetivos, mas há uma discussão subjetiva que merece ser levada em consideração,

que está relacionada à compreensão de cidadania entre os envolvidos. Entende-se que a população que participa dos processos decisórios passa a nutrir um maior sentimento de pertencimento sobre a cidade. Pessoas que antes não atuavam politicamente certamente passaram, tanto com o OP quanto com o Recife Participa, a se aproximarem dos processos de discussão e decisão sobre a coisa pública, tendo acesso a algum nível de informação, com direito a voz e, no caso do OP, com direito a voto.

No caso, quando os moradores de uma comunidade passam a poder participar das decisões que vão interferir nas suas próprias vidas, passa a existir um importante componente pedagógico, capaz de empoderar os cidadãos e dotá-los de direitos políticos, historicamente negados ao povo mais pobre do Brasil. Faz-se necessário afirmar que o OP sinalizou bem mais no sentido do empoderamento da população do que o Recife Participa, que suprimiu o direito de eleger diretamente as prioridades de cada microrregião, além de desmobilizar instâncias já consolidadas na cidade (FEDOZZI, 2012).

...

Para que instrumentos como o OP e o Recife Participa sejam viabilizados, é condicionante que exista 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 bem definidas, e que as características específicas dos envolvidos sejam preservadas. Muitas vezes, os espaços criados para garantir um modelo de cogestão da cidade acabam servindo para a reprodução de práticas condenáveis, as quais, inclusive, caminham na contramão do ideário democrático do planejamento e da gestão.

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 com que essas relações são estabelecidas que surgem casos de cooptação que podem vir a comprometer a lisura do processo de participação democrática. Entende-se que as duas experiências em análise acabaram, em determinados momentos, reproduzindo práticas e ações antes criticadas e combatidas pelas forças políticas que a formularam.

Uma das questões que merece atenção quando se analisam as possíveis distorções na relação entre a estrutura de governo responsável por comandar os programas e a sociedade recai sobre as características das equipes responsáveis pelo acompanhamento, tanto do OP

quanto do Recife Participa. No caso do OP, um dos entrevistados, que participou da equipe do programa desde o início do primeiro Governo João Paulo em 2001 e pôde acompanhar o momento de formação da equipe, teceu as seguintes considerações:

Houve critérios técnicos, sobretudo na composição da Diretoria de Metodologia e Sistematização de Informações, com pessoas com experiência em processos participativos e organização de informações. Já a Diretoria de Articulação teve perfil mais político, compondo-se por pessoas ligadas aos movimentos populares e com forte ligação com a campanha eleitoral, seja junto à chapa majoritária, seja junto às candidaturas proporcionais. Várias lideranças populares ocuparam cargos de coordenação regional e microrregional das áreas às quais estavam vinculadas. Aquelas pessoas que ocuparam coordenações das Regiões Político-administrativas tinham relações mais estreitas com o Partido dos Trabalhadores - PT (com exceção da RPA1). Já as coordenações das microrregiões obedeceram a critérios como importância política da microrregião (prioritariamente para o PT); bases eleitorais de candidatos proporcionais com votação expressiva ou eleitos; acomodação de indicações dos partidos da base de governabilidade em construção. Algumas poucas pessoas compuseram a equipe em função de sua experiência no PPB e antigo OP, como forma de transferência de memória dos programas anteriores, mas nenhuma ocupando cargo mais expressivo (Entrevistado 01, ex-integrante da equipe do OP, em entrevista realizada pelo autor em setembro de 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 do Recife foi composta majoritariamente por pessoas ligadas ao PT e aos movimentos sociais. Este 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, como demonstram os relatos abaixo:

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

[...] Em relação à equipe, em alguns territórios acabou-se por reproduzir práticas fisiologistas, de aparelhamento e de cooptação de lideranças, viciando o processo de participação (Entrevistado 07, 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 (Entrevistado 11, ex-integrante da equipe do OP, em entrevista realizada pelo autor em 2016).

Os trechos das entrevistas acima apresentados deixam claro que, mesmo havendo 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 práticas criticadas anteriormente pelo PT no tocante aos programas de participação acabaram sendo reproduzidas durante os três governos petistas na capital pernambucana.

No caso do Recife Participa não parece ter sido diferente. Pode-se afirmar que houve uma participação ainda mais contaminada por práticas clientelistas. Um ponto que acabou por dificultar o processo de libertação dessas amarras foi colocar o Recife Participa sob o mesmo guarda-chuva dos demais instrumentos de representação política. Ou seja, tal programa ficou sob a coordenação do mesmo secretário que estabeleceu a relação política com a câmara de vereadores, por exemplo.

Entende-se que, quando há uma diminuição da intensidade da participação há, quase em uma relação diretamente proporcional, um engessamento das instâncias de controle social. O Recife Participa parece caminhar nessa direção. Corroboram para essa percepção alguns trechos extraídos de entrevistas, como os reproduzidos abaixo:

[...] o Recife Participa não se compara com o OP. São coisas diferentes. O Recife Participa é mais um espaço para ouvir. Uns dizem que é um espaço de diálogo, mas não é. Muitas vezes as pessoas ficam falando nas reuniões e prefeitura nem sequer responde. É apenas para escutar. Pra que serve isso? (Entrevistado 06, ex-delegado do OP, em entrevista realizada em 2017).

[...] o Recife participa acabou com o OP. Não se pode esconder os problemas que o OP tinha mas não se compara um e outro. O OP tinha participação efetiva, o Recife Participa não tem nada, nem reunião eles fazem. Eu por exemplo só fui chamada para a primeira reunião. Como eu fiz algumas críticas, acho que eles nunca mais me chamaram para reunião nenhuma (Entrevistada 03, em entrevista realizada em 2016).

É possível perceber, a partir dos fragmentos acima, que mesmo reconhecendo limites na experiência petista, os entrevistados apresentam uma forte crítica ao engessamento das instâncias de participação do Recife Participa, além de afirmarem que um recuo significativo foi dado. A participação popular, hoje, não possui a mesma intensidade que possuía na

experiência anterior, havendo, de fato, uma diminuição e uma fragilização das instâncias de participação existentes.

A estrutura organizacional do Recife Participa também levou em consideração a divisão espacial já existente no Recife, havendo coordenadores do programa para cada RPA e Microrregião, assim como no OP. A definição dos cargos comissionados destinados ao desenvolvimento das atividades seguiram critérios eminentemente políticos, destoando do discurso de que a meritocracia iria orientar as ações do governo, utilizado durante a campanha e no início do Governo Geraldo Júlio.

As distorções encontradas no OP são também presentes no Recife Participa, inclusive com sinais de aprofundamento, como é possível ilustrar nas passagens a seguir:

[...] O governo de Geraldo Júlio não conseguiu colocar pra frente o discurso de meritocracia. As pessoas que trabalhavam no OP tinham muita relação com o PT. As pessoas que trabalham no Recife Participa tem relação com o PSB. Quem não tinha passou a ter. Quem coordena o Recife Participa hoje era do PC do B, mas o PSB levou (Entrevistado 10, ex-conselheiro do OP e ex-integrante da equipe do Recife Participa, em entrevista realizada pelo autor em 2017).

Utilizou [o Recife Participa] os mesmos critérios do OP, acabou convidando as pessoas dos movimentos que possuíam maior relação com nosso projeto. Não acho que isso seja um problema. Se disputa uma eleição e se governa para implementar um programa específico, e foi isso que fizemos. O que era pra ser feito? Chamar os inimigos? Chamar o PT? (Entrevistado 14, integrante da equipe do Recife Participa, em entrevista realizada pelo autor em 2017).

A partir do mês de junho de julho de 2017, foi iniciado o processo de rediscussão do modelo de funcionamento do Recife Participa. Estão sendo realizadas reuniões com os coordenadores e conselheiros dos fóruns com o objetivo de avaliar o programa e discutir novas possibilidades para os próximos anos. A partir de uma entrevista realizada com um dos participantes, foi possível levantar algumas informações preliminares que serão destacadas a seguir.

Há uma sinalização de que os fóruns do Recife Participa não mais acontecerão por microrregião.

O que foi repassado é que os fóruns por microrregião não existirão mais. A ideia é realizar reuniões por RPA. No lugar das reuniões microrregionais serão criadas as plenárias comunitárias, nas comunidades, em uma escala menor. As informações repassadas essa decisão é para fazer com que a prefeitura se aproxime mais da população (Entrevistada 03, ex-integrante da equipe do OP, ex-conselheira do OP e conselheira do Recife Participa).

Esse mesmo entrevistado afirmou que na reunião realizada houve muitas críticas à ausência de metodologia do programa, havendo muitos questionamentos sobre a inexistência de instâncias efetivas de participação.

Foi mais uma reunião sem objetivo definido. Nada de objetivo foi repassado. Acho que foi uma reunião para reestabelecer o contato com os coordenadores e conselheiros, até porque ninguém se reúne há meses. Eu disse isso lá. Uma coisa interessante que eles falaram lá é que a ideia é acabar com a figura do coordenador e do conselheiro. Como assim? Isso de fato não existe. Engraçado, chamam os coordenadores e conselheiros e dizem que isso não vai existir mais (Entrevistada 03, ex-integrante da equipe do OP, ex-conselheira do OP e ex-conselheira do Recife Participa).

Ainda sobre os conselheiros e coordenadores do Recife Participa, faz-se necessário registrar que, até o presente momento, houve apenas um momento de eleição, sendo os conselheiros e coordenadores os mesmos desde 2013. Desrespeitados ou desconhecidos os interstícios de validade de tais cargos eletivos, não há possibilidade de renovação, o que compromete bastante a legitimidade desses cargos.

...

A tentativa de avaliar o funcionamento e a configuração organizacional do OP e do Recife Participa teve o objetivo de buscar identificar questões relevantes que propiciassem uma avaliação crítica do que foram essas experiências. Embora não fosse objetivo do trabalho avaliar os programas a partir de uma visão dicotômica, um certo teor crítico se faz necessário para que seja possível romper com as avaliações aparentemente “cegas” dos envolvidos na construção dessa iniciativa.

5.3 Qualidade da Participação

A última parte desse capítulo tem o objetivo de identificar, a partir das pesquisas e análises já realizadas, a qualidade da participação envolvida nos programas estudados. Entende-se que para existir a participação popular de qualidade é preciso que existam (i) transparência de informações por parte do Estado, (ii) critérios objetivos no que diz respeito ao funcionamento dos programas, (iii) adesão da comunidade às instâncias de participação e (iv) possibilidade da comunidade decidir sobre os investimentos realizados na cidade. Esses

são, dentre outros, elementos necessários a uma dinâmica de participação popular de qualidade.

Tais questões podem ser garantidas por meio de processos participativos amplos e com altos graus e níveis de participação. O nível de participação, por exemplo, pode ser aferido de acordo com a importância do assunto discutido. Já o grau de participação pode ser entendido como o poder de decisão dos envolvidos no processo. Quanto mais alto o grau de participação, mais poder de decisão tem a população diante de uma determinada discussão (DE LA MORA, 1998).

Pode-se dizer, com base nas pesquisas e análises realizadas, que o nível e o grau da participação viabilizadas pelo OP foram superiores àqueles do Recife Participa. O fato de haver espaços deliberativos, mesmo com algumas debilidades, garantiu ao processo participativo uma maior legitimidade e eficácia. Como já foi exposto, não há, no caso do Recife Participa, nenhuma obrigatoriedade de execução do que foi definido pela população nas reuniões dos fóruns.

As formas de participação que caracterizam o OP e o Recife Participa se aproximam mais do que De la Mora (1998) denomina de participação induzida, no sentido de que ambas experiências foram implementadas por ação direta dos respectivos governos. Apesar de haver um movimento de indução para que os dois programas fossem viabilizados pelos governos de João Paulo (PT) e Geraldo Júlio (PSB), respectivamente, houve também uma tentativa, muito mais no campo do discurso, de considerar espaços de participação que já existiam previamente e que possuem características de uma participação conquistada, como é o caso do PREZEIS.

Se analisado o tipo de participação das duas experiências é possível encontrar algumas diferenciações. Fazendo uso da classificação proposta por Souza (2004), o OP se aproxima mais do que é considerado de *participação autêntica*, com elementos que mesclam as categorias denominadas de *parceria*, *delegação de poder* e *autogestão*. O Recife Participa se enquadra mais no que foi classificado como *pseudoparticipação*, com instâncias de consulta e de disponibilização de informações. Faz-se necessário reiterar que essa “autenticidade” da participação, no caso do OP, foi mais presente no momento inicial do programa, havendo depois ajustes que acabaram por fragilizar as suas instâncias.

Pode-se assegurar que há graus diferenciados envolvidos nos dois processos de participação. Caso fosse possível ter acesso às atas das reuniões microrregionais de ambos os

programas, seria viável a construção de um comparativo no que tange essa categoria de análise. Isso, infelizmente, não foi possível. As atas das reuniões do OP não foram acessadas, havendo informações extraoficiais que toda essa documentação foi destruída. Já no que diz respeito ao Recife Participa, mesmo havendo a gravação em vídeos de várias reuniões, foi negado a esse pesquisador o acesso a quaisquer atas e/ou vídeos.

O que se pôde perceber a partir das observações empíricas realizadas é que existem graus diversos de participação nas instâncias do OP e do Recife Participa, que vão desde participações tímidas, omissas, chegando até a participações que influenciam, de fato, no processo decisório. Cabe ressaltar que o desenho metodológico do OP propiciou graus mais elevados de participação, pois existiam, como já destacado, momentos deliberativos, com a definição de obras e/ou ações e também de eleição de delegados e conselheiros.

Os níveis de participação que estão relacionadas às experiências estudadas também apresentam diferenciações. Considera-se que o OP, ao longo da sua trajetória, apresentou oscilações entre as três categorias apresentadas por De la Mora (1998), havendo uma concentração maior entre o alto e o médio nível de participação. Na fase final do programa, quando suas instâncias já estavam burocratizadas e fragilizadas, o nível de participação teve uma baixa considerável, dando lugar ao acontecimento de discussões, como já apontadas, irrelevantes.

O Recife Participa, por ser orientado por um ideário mais conservador, acabou possuindo níveis de participação mais baixos, pois a ausência de espaços permanentes de controle social e a inexistência de instâncias deliberativas, além de outras fragilidades já apresentadas, acabaram interferindo na qualidade dos debates promovidos.

Por fim, mesmo destacando que não é o objetivo do presente trabalho apontar a melhor e/ou pior experiência, foram retirados alguns fragmentos das entrevistas realizadas que apontam para breves comparações entre os programas estudados.

[...] Acompanho muito pouco [o Recife Participa], mas se o orçamento participativo estagnou depois de notáveis avanços, o programa atual [Recife Participa] desconstruiu todas as conquistas. Se o que se debatia de orçamento ou se aplicava na prática era insuficiente, agora é irrisório. Um programa que na verdade não se assemelha em nada, um retrocesso gritante e investimentos praticamente nulos. A atual gestão em termos de participação é extremamente conservadora e isso se dá em outros campos como redução ou extinção de conselhos, da extinção de editais (Entrevistado 02, ex-integrante da equipe do OP, em entrevista realizada em 2016).

Não participei de nenhuma atividade do Recife Participa, mas talvez a principal diferença do Orçamento Participativo para o programa Recife Participa é que o OP teve caráter deliberativo e o segundo tem caráter apenas consultivo. Essa questão influencia muito na quantidade de participantes desses programas (Entrevistada 07, ex-integrante da equipe do OP, em entrevista realizada em 2017).

Quando deixei a equipe do OP me elegi a delegada na plenária regional do meu bairro para continuar participando como cidadã. Me elegi conselheira do OP e depois coordenadora do Conselho do OP (COP). Quando o PSB assumiu a gestão, convidou os conselheiros do OP para serem delegados do Recife Participa, juntamente com outros delegados que eles escolheram das mais diversas formas, menos pelo voto popular. Fui convidada como delegada para uma primeira reunião com a presença do secretário Sileno Guedes. Fiz uma fala na defesa da manutenção do instrumento de participação pois, apesar das obras ainda não realizadas, era importante continuar demandando e não perder um dos espaços mais ricos de participação que eram os fóruns regionais com os delegados eleitos pela população. Critiquei o fato dos delegados e das lideranças presentes silenciarem diante do desmonte do OP e de se preocuparem apenas com o as obras atrasadas. Nunca mais fui convidada. Nunca mais recebi um telefonema. Ficava sabendo das reuniões depois que aconteciam, quando encontrava alguém que comentava. Fui pessoalmente no prédio da prefeitura, na sala do Recife Participa, e pedi pra "corrigirem" o número do meu telefone e o meu email pra que os convites pudessem chegar. E, obviamente, não chegaram. O Recife Participa é que é um programa de participação de fachada em que são convidados os aliados da gestão para legitimar ações de governo sem que haja, de fato, participação (Entrevistada 03, ex-integrante da equipe do OP, ex-conselheira do OP e ex-conselheira do Recife Participa).

O possível perceber a partir dos fragmentos acima que, mesmo havendo o reconhecimento das limitações e fragilidades do OP, há um entendimento de que o Recife Participa enfraqueceu as instâncias construídas e fortalecidas anteriormente, e que a participação envolvida no programa do governo do PSB possui níveis, graus, tipos e formas mais frágeis do que as do OP.

O Recife Participa cumpre a mesma função do OP. Não há diferença. O OP fingia melhor, florescia mais. É verdade que havia mais reuniões mas ação mesmo, eram muito poucas (Entrevistado 09, ex-conselheiro do OP e ex-conselheiro do Recife Participa em entrevista realizada em 2017).

Acho muito ruim essa eterna briga entre OP e Recife Participa. O OP teve sua importância e o Recife Participa também está sendo importante. Não precisa ficar essa disputa o tempo todo. O OP era muito mais ativo, fazia obras eleitas pela a população, era muito bom. O Recife Participa, eu acho,

não aceitou que a população votasse em novas obras porque muita obra do OP ficou pendente, sem ser feita. De que adianta votar obra nova se não vai ter condições de fazer? Agora, sem dúvida, os fóruns do OP eram muito melhores, respeitava mais as os delegados (Entrevistado 04, ex-delegado do OP e coordenador de fórum regional do Recife Participa).

[...] o Recife Participa respeita muito mais os participantes do que o OP respeitava. Resolvemos falar a verdade, falar das dificuldades financeiras que a Prefeitura está passando, pactuar com a população de que não era viável ficar escolhendo obras por aí que não seriam possíveis de serem feitas. Acredito que isso tem dado credibilidade ao programa (Entrevistado 13, integrante da equipe do Recife Participa, em entrevista realizada em 2017).

Percebe-se que, nas abordagens comparativas sobre os programas, é recorrente entre os entrevistados uma postura parcial a favor de um programa em detrimento do outro, o que impede, em alguns casos, o reconhecimento e a valoração do processo histórico e corrobora para a desconstrução ideológica de avanços obtidos pelas experiências anteriores.

No intuito de sistematizar as similaridades e diferenças entre o Orçamento Participativo, foi realizado um esforço de apresentar um quadro comparativo (Quadro 6) contendo as principais características dos dois programas. A partir da referida sistematização, constatou-se a maior recorrência de diferenças entre os programas.

Quadro 6 Comparativo das similaridades e diferenças entre o Orçamento Participativo e o Recife Participa

CATEGORIA	ORÇAMENTO PARTICIPATIVO	RECIFE PARTICIPA	AVALIAÇÃO
Origem/Surgimento	Instituído um grupo de trabalho que procurou elaborar a proposta com a participação de alguns setores da sociedade. O modelo implementado não foi fruto de consenso, pois a Prefeitura tinha poder de veto sobre a proposta do grupo de trabalho.	Proposta difusa, construída sem a participação dos setores populares da cidade, amparada em uma visão tecnocrática e fruto de um modelo de gestão mais conservador.	Diferença
Coordenação Geral do Programa	Coordenado por pessoas filiadas ao Partido dos Trabalhadores, que cumpriam funções de assessoramento dos respectivos candidatos a prefeito, e também desenvolveram atividades relacionadas à coordenação das respectivas campanhas eleitorais.	Coordenado por pessoas filiadas ao Partido Socialista Brasileiro, que cumpriam funções de assessoramento dos respectivos candidatos a prefeito, e também desenvolveram atividades relacionadas à coordenação das respectivas campanhas eleitorais. O coordenador também é responsável pela relação do governo com a câmara de vereadores e com os partidos políticos.	Similaridade
Institucionalização da Participação	Opção pela não criação de uma lei que regesse o funcionamento do OP sob a justificativa de garantir a autorregulamentação do processo de participação. O que orientava os procedimentos no programa era o seu regimento interno, que foi aprovado por delegados e conselheiros do OP.	Intenção expressa de institucionalizar o programa por meio de legislação específica, o que, de fato, ainda não se viabilizou. Não foram encontrados documentos que orientem o funcionamento do programa.	Diferença
Funcionamento Interno	Todo o funcionamento era orientado por procedimentos previstos no regimento interno. Com o passar dos anos, o regimento passou a ser ignorado em algumas situações.	Procedimentos difusos que pareciam ser definidos por conveniência ao longo do processo.	Diferença
Participantes e Participação	Critérios orientados pela universalização da participação. Qualquer cidadão poderia participar, podendo votar e ser votado. Havia a garantia da delegação de poder. Qualquer grupo com no mínimo 10 pessoas poderia eleger um representante para participar das reuniões dos Fóruns de Delegados. Esse modelo possibilitou o surgimento de novas lideranças.	Modelo híbrido que apontou para a revalorização das entidades tradicionais do movimento popular, as quais haviam sido tratadas de maneira igualitária (sem posição hierárquica de prestígio) nas instâncias do Orçamento Participativo. A representação política ganhou novamente centralidade, em detrimento da participação direta.	Diferença
Características dos Programas	Programa de caráter deliberativo. As obras e ações que faziam parte do plano anual de investimentos eram votadas pela população, existindo processos de priorização através do voto direto dos participantes.	Programa de consulta à população, constituindo-se como uma escuta que permitiria conhecer as demandas e necessidades, sem haver nenhuma obrigatoriedade de execução do que foi demandado.	Diferença
Tipo de Participação	Participação autêntica, com elementos que mesclam as categorias de parceria e delegação de poder.	Pseudoparticipação, com instâncias de consulta e disponibilização de informações.	Diferença
Níveis de Participação	Oscilações entre alto, médio e baixo nível de participação, havendo uma concentração maior, ao longo do tempo, de níveis alto e médio de participação.	Oscilações entre médio e baixo nível de participação devido à inexistência de instâncias permanentes de discussão.	Diferença
Forma da Participação	Participação induzida, implementada por ação direta da Prefeitura do Recife. Tentativa de contemplar alguns aspectos metodológicos estabelecidos pelo primeiro grupo de trabalho.	Participação induzida, implementada por ação direta da Prefeitura do Recife.	Similaridade
Características da Participação	Participação autêntica - “parceria” ou “delegação de poder”.	Participação intermediária - disponibilização de informação e com instâncias de consulta da população “pseudoparticipação”, onde os cidadãos podem emitir opiniões, ouvir, ser ouvidos, mas sem poder de alteração do que está posto.	Diferença
Média de Participantes por Ano ¹	80 mil participantes por ano.	8 mil participantes por ano.	Diferença
Caráter	Deliberativo	Consultivo	Diferença
Média de reuniões por ano ²	300 reuniões (plenárias e reuniões de fórum de delegados)	18 reuniões (uma plenária por microrregião)	Diferença
Participação Digital	Foi garantida a votação em obras e ações por meio de urnas eletrônicas e internet. O OP Digital não possibilitava a escolha de novas ações e/ou obras. Os participantes poderiam escolher entre as 10 obras mais votas por microrregião. Essa iniciativa ampliou o número de participantes mas não garantiu o envolvimento de novos setores da sociedade.	Foi garantida a participação por meio da internet, fazendo uso de um questionário idêntico ao utilizado nos seminários presenciais do Recife Participa.	Diferença
Pautas Debatidas	As pautas era definidas nas reuniões dos fóruns de delegados. Havia muita dificuldade em discutir os grandes projetos da cidade, ficando, na maioria da vezes, as discussões restritas às questões pontuais.	A definição da pauta acontecia nas plenárias microrregionais, havendo dificuldade em discutir temas novos, diferentes do que foi votado anteriormente.	Diferença
Compreensão Espacial	Levrou em consideração a divisão espacial já existente no Recife, havendo coordenadores do programa para cada RPA e Microrregião.	Levou em consideração a divisão espacial já existente no Recife, havendo coordenadores do programa para cada RPA e Microrregião, assim como no OP.	Diferença

¹ Média calculada pelo autor com base nos números de participantes das Plenárias Regionais (OP) e dos Fóruns Regionais (RP).

² Não estão sendo contabilizadas as reuniões extraordinárias realizadas com associações e/ou grupos do movimento popular.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O caminho percorrido até a fase final da dissertação foi permeado por constantes e inquietantes reflexões. Ao mesmo tempo em que essa pesquisa se preocupou em analisar os recentes processos de participação popular no planejamento e na gestão da cidade do Recife, o Brasil viveu um golpe contra a democracia, o que colocou em xeque, inclusive, a aplicabilidade de instrumentos como o Orçamento Participativo e o Recife Participa.

A motivação de analisar essas experiências foi oriunda do entendimento de que a política de participação popular no Recife precisa ser revista, repensada, reformulada. O projeto embrionário que deu origem a essa dissertação foi fruto de observações empíricas e de reflexões, ora críticas, ora esperançosas, que se deram ao longo de mais de 10 anos de acompanhamento direto e indireto das instâncias de participação viabilizadas por diferentes governos.

Entende-se que instrumentos dessa natureza abrem a possibilidade dos cidadãos debaterem e participarem das decisões referentes aos seus bairros e à sua cidade, dinâmica que, direta ou indiretamente, fortalece os mecanismos de democracia participativa. Tais instrumentos, quando eficazes, podem ser uma importante contraposição às práticas antidemocráticas que ainda existem nas instituições amparadas unicamente pela democracia representativa.

Registra-se que uma lamentável característica das duas experiências estudadas é a ausência de registro. Muitas das informações que poderiam ter sido sistematizadas simplesmente não existem. Pior, há indícios de que um volume relevante de documentos relacionados ao Orçamento Participativo tenha sido perdido ou destruído. Nas visitas realizadas à sede da Prefeitura do Recife em 2016 e 2017, mesmo havendo a solicitação expressa desse autor, não foi dada a possibilidade de acessar tais documentos.

Esse trabalho tratou, então, de tentar realizar um resgate de informações acerca dos programas estudados, procurando organizá-las cronologicamente, no intuito de apresentar o desenho metodológico de ambas experiências, além de destacar similaridades e diferenças entre o OP e o Recife Participa. Foi também objetivo do trabalho identificar os possíveis entraves no desenvolvimento dos programas, usando como categoria de análise qualidade e intensidade do processo democrático.

Os trabalhos que discutem a experiência do OP do Recife, implementado pelo Partido

dos Trabalhadores, apresentam, na maioria das vezes, um caráter de exaltação ao programa. A opção feita foi de destacar os avanços dessa experiência sem deixar de explicitar os entraves encontrados ao longo dos anos.

No que se refere ao Recife Participa, não é de conhecimento desse autor a existência de trabalhos que tenham se proposto a analisar essa experiência, fato que tornou necessário recorrer à busca de informações em fontes primárias. Nesse sentido, é necessário destacar a dificuldade de acesso às informações acerca do Recife Participa. O esforço empreendido por esse autor, por si só, já é um indicador importante no que se refere à transparência administrativa do atual governo. Além das visitas realizadas, foi elaborado um pedido de informação, amparado na Lei de Acesso à Informação. Tal pedido, não tendo sido respondido em tempo hábil, proporcionou a esse autor a possibilidade de realizar uma entrevista com o atual gestor responsável pelo programa, o qual buscou remediar a indisponibilidade de informações com o fornecimento de alguns dados pouco relevantes. Os dados relevantes para a pesquisa, solicitados com base na LAI em 17 de janeiro de 2017, até o momento não foram fornecidos.

Pode-se afirmar que, ao longo dos 12 anos de governos do PT no Recife, passos importantes foram dados no sentido de ampliar espaços de participação popular na gestão e no planejamento da cidade, mesmo diante das fragilidades e distorções já apresentadas. Quanto ao Recife Participa, é possível assegurar que tal programa cumpriu a tarefa de desarticular canais e instâncias de participação que estavam surtindo efeitos positivos, além de não apresentar concretamente uma proposta eficaz de participação popular no processo de gestão da cidade.

É possível afirmar que há mais diferenças do que similaridades entre os dois programas. O OP teve na sua formulação um viés mais democrático, procurando envolver diversos atores no desenho metodológico que foi implantado. Já o Recife Participa configurou-se como um programa elaborado em gabinete pela equipe técnica do governo do PSB. Há fortes sinalizações comprovando que, dentre os objetivos do Recife Participa, estava o desmonte das instâncias e dos canais de participação até então existentes.

Quanto ao funcionamento interno dos programas, há também elementos suficientes para afirmar que o Recife Participa não se constituiu como um programa de participação de fato. O que foi desenvolvido se aproxima mais a encenação, uma prestação de contas – com apresentação enaltecendo as realizações da gestão atual – travestida de instância de participação social. Não existe, até hoje, nenhum documento que defina o funcionamento e as

instâncias que compõem o escopo desse projeto. Essa afirmação, inclusive, também se ampara no conjunto das entrevistas realizadas, que reafirmam claramente a ausência de método e a promoção de uma atuação propositadamente difusa. Não há, ainda, registro de nenhuma reunião no ano de 2016 e nem mesmo se esboçou a necessidade de eleger novos “representantes” depois do momento inicial em 2013. Nas entrevistas, alguns representantes chegaram a relatar que acham que deixaram de ser convidadas para as reuniões por “reclamarem demais”, por apresentarem opiniões divergentes que pareciam incomodar os gestores que coordenavam as reuniões¹, por eles mesmos tratados de momentos de “escuta da população²”.

É possível reconhecer que OP, desenvolvido durante os três governos petistas no Recife, possuiu características específicas que o colocam em situação de destaque frente às demais experiências similares. Não obstante, foram encontrados indícios de que algumas práticas antes combatidas pelo campo progressista passaram a ser adotadas pelos governos do PT. Fica evidente que, com o passar dos anos, os espaços de controle social, viabilizados pelo programa, foram gradativamente sendo desprestigiados. Passou a ser rara a presença de agentes de governo que tinham poder decisório, o que transformou tais reuniões em momentos muitas vezes improdutivos.

Analisar o funcionamento das instâncias do Recife Participa é uma tarefa bastante complexa, tendo em vista que não há ordinariedade nos encontros que existiram ou existem, sem falar que vários dos espaços previstos nem sequer funcionaram. O que se viu foi a existência de encontros pró-forma que serviam também para arrefecimento de possíveis tensões sociais.

Cabe destacar que, dentre as poucas características comuns dos programas, está, em algum momento, a utilização da estrutura governamental para a promoção de atividades de cooptação de lideranças para a base de sustentação do próprio governo. Essa, sem dúvida, é uma forte sinalização de que ocorreram graves distorções no desenvolvimento dos programas, os quais passaram a utilizar mecanismos que caminham na contramão do ideário da democracia direta e participativa.

Ao analisar as categorias que mensuram a qualidade da participação, é notório que o OP alcançou grau e nível de participação superiores se comparados ao Recife Participa. O

¹ Ver página 97, Entrevistada 03, ex-integrante da equipe do OP, ex-conselheira do OP e ex-conselheira do Recife Participa

² Ver PPA

próprio desenho metodológico do OP possibilitou avanços significativos, como por exemplo, garantindo a participação universal e criando instâncias permanentes de diálogo entre governo e sociedade, com poder de deliberação. O funcionamento do Recife Participa, que é consultivo, sem desenho metodológico claro, o transformou em um programa com grau e nível de participação baixos, aproximando-o de uma “pseudoparticipação”.

Não há como não reconhecer que o OP durante as administrações petistas promoveu inovações na política de participação, viabilizando avanços importantes, mas que se mostraram insustentáveis se analisados ao longo do período em que ele existiu. Reconhecendo esses avanços, pode-se afirmar que a participação popular no planejamento e gestão da cidade do Recife hoje ocorre de forma incipiente. O que está em curso, mais uma vez, é um relevante recuo na política de participação da cidade, promovido pelo atual governo, por meio do Recife Participa.

As questões levantadas nesta dissertação procuram contribuir para a reflexão sobre o que vem sendo desenvolvido o Recife no que tange os programas de participação popular implementados pelos últimos governos municipais. Fazer um balanço desse período se torna fundamental para que os erros cometidos possam ser debatidos e corrigidos em projetos futuros.

É nesse momento, de profunda crise da democracia representativa, que fica evidente que fortalecer as iniciativas que dialogam com a democracia direta e o empoderamento dos cidadãos é a alternativa que deve ser construída e defendida. Para tal, é necessário aprofundar pesquisas e avaliações sobre o que vem sendo feito no Brasil e no mundo no que tange experiências dessa natureza, mas é também fundamental que essa opinião seja propagada na sociedade. Os limites da democracia representativa no Brasil estão mais do que nunca expostos. É preciso criar novas alternativas.

REFERÊNCIAS

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

ARNSTEIN. Sherry R. **Uma escada da participação cidadã**. Publicado originalmente em 1969. Republicado pela Revista da Associação Brasileira para o Fortalecimento da Participação – Participe. Porto Alegre/Santa Cruz do Sul, v. 2, n. 2. 2002.

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

BERRETO, Túlio Velho. **Recife, 2004: a reeleição de João Pulo (PT)**. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 2005.

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

BAVA, S. C. Democracia e poder local. In VILLAS-BÔAS, R. (org). **Participação Popular nos governos locais**. São Paulo: Pólis, 1994.

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

BORDENAVE, Juan E. Díaz. **O que é participação**. São Paulo: Brasiliense, 1994.

CÉZAR. Maria do Céu. **As organizações populares do Recife**: trajetória e articulação política (1995-1964). Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 1985.

CHAUÍ. Marilena. **Convite à Filosofia**. São Paulo: Editora Ática, 2011.

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

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

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Participação Política**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1984.

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

_____. **A universalização da Gestão Democrática: Orçamento Participativo x Prioridades de Política Urbana para as Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS: O**

caso do Recife. Angra dos Reis: Conpedi/Anpur, 2003.

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

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

FEDOZZI, Luciano. **O eu e os outros. Participação e transformação da consciência moral e cidadania.** Porto Alegre: Tomo Editorial, 2008.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social.** São Paulo: Atlas, 1989.

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

HARVEY, David. A produção capitalista do espaço. São Paulo: Annablume, 2005. (Coleção Geografia e Adjacências).

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

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

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

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

MENEZES, Leonardo da Silva. **Potencialidades e limites da participação popular de qualidade na definição técnica de parâmetros urbanísticos em Zonas Especiais de Interesse Social. O caso da Zeis Monan Pequeno, Niterói – RJ.** Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Urbano). UFPE, 2007.

NOVO modelo de participação popular da PCR é iniciado. 30/08/2013. Disponível em <http://www.leiaja.com/politica/2013/08/30/novo-modelo-de-participacao-popular-da-pcr-e-iniciado/>. Acesso em 26 de novembro de 2013.

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

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

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

POCHMANN, Márcio. Participação social no Brasil: uma larga contrução. In: PLAHARES,

Joaquim Ernesto (org). **Participação social e democracia**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2014.

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

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

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

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

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

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

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

_____. **Novo modelo de gestão foi apresentado na EMPREL**. Disponível em http://www.recife.pe.gov.br/2009/12/23/novo_modelo_de_gestao_municipal_foi_apresentado_na_emprel_169941.php. Acesso em 27 de maio de 2016.

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

_____. **Seminários discutem Orçamento Participativo**. Disponível em <http://www.recife.pe.gov.br/diariooficial-acervo/exibemateria.php?cedicacodi=30&aedicaano=2001&ccadercodi=1&csecaocodi=1&cmatercodi=2&QP=semin%E1rios&TP=>. Acesso em 03 de março de 2016.

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

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

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

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

_____. **PCR inicia diálogo com delegados do OP nesta segunda-feira (15)**. 12/07/2013. Disponível em <http://www2.recife.pe.gov.br/noticias/12/07/2013/pcr-inicia->

dialogo-com-delegados-do-op-nesta-segunda-feira-15. Acesso em 23 de janeiro de 2016.

_____. **Rodada de Plenárias do Recife Participa começa nesta terça.** 21/07/2014. Disponível em <http://www2.recife.pe.gov.br/noticias/21/07/2014/rodada-de-plenarias-do-recife-participa-comeca-nesta-terca>. Acesso em 11 de março de 2016.

_____. **Participação direta marca primeira plenária do Recife Participa 2014.** 23/07/2014. Disponível em <http://www2.recife.pe.gov.br/noticias/23/07/2014/participacao-direta-marca-primeira-plenaria-do-recife-participa-2014>. Acesso em novembro de 2015.

_____. **Recife Participa.** Disponível em <http://www2.recife.pe.gov.br/pagina/recife-participa>. Acesso em 11 de outubro de 2016.

_____. **Cinco mil pessoas participaram do Fórum Microrregional 2015 do Recife Participa.** 18/04/2015. Disponível em <http://www2.recife.pe.gov.br/noticias/18/04/2015/cinco-mil-pessoas-participaram-do-forum-microrregional-2015-do-recife-participa>. Acesso em 31 de maio de 2016.

_____. **Prefeitura empossa coordenadores e conselheiros do Recife Participa.** 25/05/2014. Disponível em <http://www2.recife.pe.gov.br/noticias/25/05/2014/prefeitura-empossa-coordenadores-e-conselheiros-do-recife-participa>. Acesso em 31 de maio de 2016.

_____. **Recife Participa: a cidade feita por todos nós.** Disponível em <http://www.recife.pe.gov.br/revifeparticipa/index.php>. Acessado em 04 de janeiro de 2016.

_____. **Geraldo: “Nós viemos aqui para ouvir o Recife falar”.** 30/08/2013. Disponível em <http://www2.recife.pe.gov.br/noticias/30/08/2013/geraldo-nos-viemos-aqui-para-ouvir-o-recife-falar>. Acesso em 07 de abril de 2017.

_____. **Prefeitura continua plenárias do Fórum Microrregional 2015 Recife Participa.** 20/08/2015. Disponível em <http://www2.recife.pe.gov.br/noticias/20/08/2015/prefeitura-continua-plenarias-do-forum-microrregional-2015-recife-participa>. Acesso em 23 de março de 2017.

PCR quer tornar lei o Recife Participa. **Jornal do Commercio.** 02/09/2013. Disponível em <http://blogs.ne10.uol.com.br/jamildo/2013/09/02/pcr-quer-tornar-lei-o-recife-participa/>. Acesso em 11 de abril de 2014.

PROJETO de Geraldo Júlio sepulta de vez o OP. **Jornal do Commercio.** 32/08/2013. Disponível em <http://jconline.ne10.uol.com.br/canal/politica/peernambuco/noticia/2013/08/31/projeto-de-geraldo-julio-sepulta-de-vez-o-op-95710.php>. Acesso em 11 de abril de 2014.

PROJETO Recife Participa será levado a Câmara no dia 30. **Portal Leia Já.** 06/09/2013. Disponível em <http://www.leiaja.com/politica/2013/09/06/projeto-recife-participa-sera-levado-camara-no-dia-30/>. Acesso em 11 de abril de 2015.

RECIFE Participa começa nesta sexta-feira e vai discutir sugestões para a PCR. **Blog do**

Jamildo. 30/08/2013. Disponível em <http://blogs.ne10.com.br/jamildo/2013/recife-participa-comeca-nesta-sexta>. Acesso em 11 de abril de 2015.

RECIFE Participa: o OP socialista. **Jornal do Commercio.** 07/09/2013. Disponível em <http://jconline.ne10.uol.com.br/canal/politica/peernambuco/noticia/2015/03/25/recife-participa-podera-ocorrer-toda-semana-173736.php>. Acessado em 18 de abril de 2014.

RECIFE Participa volta e substitui o OP. **Diário de Pernambuco.** 22/02/2015. Disponível em http://www.impresso.diariodepernambuco.com.br/app/noticia/cadernos/politica/2015/02/22/interna_politica,111964/recife-participa-volta-e-substitui-op.shtml. Acessado em março de 2015.

RECIFE Participa poderá ocorrer toda semana. **Jornal do Commercio.** 25/03/2015. Disponível em <http://jconline.ne10.uol.com.br/canal/politica/peernambuco/noticia/2015/03/25/recife-participa-podera-ocorrer-toda-semana-173736.php>. Acesso em 24 de fevereiro de 2016.

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

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

_____. **Plano Plurianual 2010-2013.** Recife, 2009.

_____. **Plano Plurianual 2014-2017.** Recife, 2013.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

VILAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, Csaba e SHIFFER, Sueli Ramos. **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: Edusp, 1999.

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

ANEXOS

- A. PREFEITURA DO RECIFE. Formulário para pré-credenciamento de obras e/ou ações para as Plenárias Regionais do Orçamento Participativo de 2009.
- B. PREFEITURA DO RECIFE. Formulário entregue aos participantes do I Seminário do Recife Participa, em 2013.
- C. Pedido de Informação realizado com base na Lei de Acesso à informação, em 2017.
- D. E-mail enviado à Controladoria Geral do Recife cobrando a resposta do pedido de informação realizado
- E. E-mail enviado à Gestora do Portal da Transparência com a respectiva resposta.
- F. E-mail enviado ao atual coordenador do Recife Participa, detalhando as informações solicitadas, como orientado pelo próprio servidor.

Anexo A: Formulário para pré-credenciamento de obras e/ou ações para as Plenárias Regionais do Orçamento Participativo de 2009



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



PÁGINA
/

GRUPO																				NR	

AÇÕES POR GRUPO NO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO 2009

Em reunião realizada no dia ____/____/2009

Local: _____

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

1 _____

2 _____

NOME:																					
APELLIDO:										RG:					Cadastramento					SEXO:	
																				M ☐ F ☐	
ENDEREÇO:																					
BAIRRO:										TELEFONE:											

NOME:																					
APELLIDO:										RG:					Cadastramento					SEXO:	
																				M ☐ F ☐	
ENDEREÇO:																					
BAIRRO:										TELEFONE:											

NOME:																					
APELLIDO:										RG:					Cadastramento					SEXO:	
																				M ☐ F ☐	
ENDEREÇO:																					
BAIRRO:										TELEFONE:											

Anexo B: Formulário entregue aos participantes do I Seminário do Recife Participa, em 2013.



RECIFE PARTICIPA
A CIDADE FEITA POR TODOS NÓS
SEMINÁRIOS 2013

INFORMAÇÕES CADASTRAIS

DADOS DO PESQUISADO, PESSOA FÍSICA OU JURÍDICA

NOME: _____
 EMAL: _____
 TELEFONE: _____
 BAIRRO: _____
 TEMPO DE RESIDÊNCIA OU ATUAÇÃO NO BAIRRO: _____
 PROFISSÃO: _____

DADOS DE PESSOA FÍSICA

SEXO
☐ MASCULINO
☐ FEMININO

IDADE
☐ ATÉ 18 ANOS
☐ DE 19 A 25 ANOS
☐ DE 26 A 50 ANOS
☐ MAIS DE 50 ANOS

ESCOLARIDADE

☐ FUNDAMENTAL INCOMPLETO
☐ FUNDAMENTAL COMPLETO (ATÉ 9º ANO)
☐ ENSINO MÉDIO INCOMPLETO
☐ ENSINO MÉDIO COMPLETO
☐ SUPERIOR INCOMPLETO
☐ SUPERIOR COMPLETO
☐ PÓS-GRADUAÇÃO

DADOS PESSOA JURÍDICA

ÁREA DE ATUAÇÃO

☐ NO BAIRRO
☐ NA CIDADE
 OUTRA: _____

NATUREZA JURÍDICA

☐ EMPRESA PRIVADA
☐ ONG
☐ SINDICATO
☐ CÂMARA DE VEREADORES
 OUTROS: _____

AValiação DOS SERVIÇOS DA PREFEITURA DA CIDADE DO RECIFE

Queremos ouvir sua opinião sobre os serviços da Prefeitura do Recife no seu Bairro. Nesse bloco você avalia tanto a quantidade quanto a qualidade dos serviços prestados

PRESEÇA DA PREFEITURA NA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS

Marque um X na opção que você considera mais apropriada

	SUFICIENTE	INSUFICIENTE
LIMPEZA	☐	☐
PAVIMENTAÇÃO	☐	☐
ILUMINAÇÃO	☐	☐
AÇÕES EM ÁREA DE RISCO	☐	☐
TRÂNSITO	☐	☐
MANUTENÇÃO DE CALÇADAS	☐	☐
CONTROLE DE COMÉRCIO INFORMAL	☐	☐
CONTROLE URBANO (OUTDOOR, LAMBE-LAMBE,...)	☐	☐
MANUTENÇÃO E RECUPERAÇÃO DE PRAÇAS E PARQUES	☐	☐
SAÚDE	☐	☐
EDUCAÇÃO	☐	☐
SEGURANÇA	☐	☐
HABITAÇÃO	☐	☐
SANEAMENTO BÁSICO	☐	☐
ASSISTÊNCIA SOCIAL	☐	☐
GERAÇÃO DE EMPREGO	☐	☐
CULTURA E LAZER	☐	☐



**RECIFE
PARTICIPA**
A CIDADANIA FEITA POR TODOS NÓS
SEMINÁRIOS 2013

QUALIDADE DOS SERVIÇOS PÚBLICOS

Marque um X na opção que você considera mais apropriada

	ÓTIMO	BOM	REGULAR	RUIM
LIMPEZA	☐	☐	☐	☐
PAVIMENTAÇÃO	☐	☐	☐	☐
ILUMINAÇÃO	☐	☐	☐	☐
AÇÕES EM ÁREA DE RISCO	☐	☐	☐	☐
TRÂNSITO	☐	☐	☐	☐
MANUTENÇÃO DE CALÇADAS	☐	☐	☐	☐
CONTROLE DE COMÉRCIO INFORMAL	☐	☐	☐	☐
CONTROLE URBANO (OUTDOOR, LAMBE-LAMBE,...)	☐	☐	☐	☐
MANUTENÇÃO E RECUPERAÇÃO DE PRAÇAS E PARQUES	☐	☐	☐	☐
SAÚDE	☐	☐	☐	☐
EDUCAÇÃO	☐	☐	☐	☐
SEGURANÇA	☐	☐	☐	☐
HABITAÇÃO	☐	☐	☐	☐
SANEAMENTO BÁSICO	☐	☐	☐	☐
ASSISTÊNCIA SOCIAL	☐	☐	☐	☐
GERAÇÃO DE EMPREGO	☐	☐	☐	☐
CULTURA E LAZER	☐	☐	☐	☐
OPINIÃO SOBRE OS SERVIÇOS PÚBLICOS	☐	☐	☐	☐

ENTRE OS SERVIÇOS PRESTADOS PELA PREFEITURA DO RECIFE NO SEU BAIRRO, QUAL VOCÊ CONSIDERA MELHOR?

Indique:

Justifique:

E QUAL O PIOR (NO SEU BAIRRO)?

Indique:

Justifique:

TEM ALGUMA OBSERVAÇÃO ESPECÍFICA A FAZER SOBRE OS SERVIÇOS PRESTADOS NO SEU BAIRRO?

PROPOSTA PARA MUDAR O SEU BAIRRO

Aponte três ações importantes para o seu Bairro



RECIFE PARTICIPA
A CIDADE FEITA POR TODOS NÓS
SEMINÁRIOS 2013

PROPOSTA PARA MUDAR A CIDADE

Aponte três ações importantes para a cidade

SE VOCÊ É SERVIDOR MUNICIPAL, QUE OUTRAS MEDIDAS OU INICIATIVAS PROPÕE AO GOVERNO?

[illegible]

Anexo C: Pedido de Informação realizado com base na Lei de Acesso à Informação em 2017

19/07/2017

Gmail - [Portal da Transparência] Solicitacao de Informacao



Rodrigo Callou <rcallou@gmail.com>

[Portal da Transparência] Solicitacao de informacao

1 mensagem

portaldatransparencia@recife.pe.gov.br <portaldatransparencia@recife.pe.gov.br>
 Para: rcallou@gmail.com

17 de janeiro de 2017 10:28

Prezado(a) Senhor(a)

Seu pedido de informação foi processado com sucesso e recebeu o nº de Protocolo: 201700018219990

Nome do solicitante: Rodrigo Callou da Silva Santos

Empresa a qual foi dirigida a solicitação: SECRETARIA DE GOVERNO E PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Motivo: Pesquisa

Assunto: Outros

Solicitacao: Proposta e Diretrizes do Recife Participa; Metodologia de Funcionamento do Recife Participa; Reuniões já realizadas (quantidade e localidade) 2009-2012; Obras já executadas e/ou em execução; Pautas debatidas nas reuniões do Programa.

Senha da solicitação: ebf8533b

Enviado arquivo em anexo: não

Informamos que o seu pedido foi realizado e poderá ser fotocopiado mediante sua autorização, onde o custo deverá ser ressarcido pelo solicitante, ressalvado situação de pobreza declarada, conforme preceitua o art. 12 e seu parágrafo único da Lei 12.527/2011.

A Prefeitura do Recife agradece pela sua solicitação.

Favor não responder a este email. Ele foi gerado automaticamente.

Anexo D: E-mail enviado à Controladoria Geral do Recife cobrando a resposta do pedido de informação realizado

19/07/2017

Gmail - Pedido de Informação



Rodrigo Callou <rcallou@gmail.com>

Pedido de Informação

1 mensagem

Rodrigo Callou <rcallou@gmail.com>

23 de março de 2017 14:47

Para: transparencia@recife.pe.gov.br

Prezados(as),

Sou estudante da Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano da UFPE e estou pesquisando sobre os instrumentos de participação existentes no Recife.

Solicitei algumas informações através do Portal da Transparência (LAI) no dia 17 de janeiro de 2017 e até a presente data não obtive resposta.

A pesquisa está em fase de conclusão e o cronograma está atrasado devido a ausência de informações oficiais da Prefeitura. Já tentei fazer contato telefônico e não obtive sucesso.

Solicito apenas que o cumprimento dos prazos seja efetivado.

O protocolo do pedido é: 2017.00018.21.999.0

Espero obter resposta o mais rápido possível.

Aguardo retorno.

Rodrigo Callou

Estudante do Mestrado em Desenvolvimento Urbano da UFPE

Anexo E: E-mail enviado à Gestora do Portal da Transparência com a respectiva resposta.

21/07/2017

Gmail - RES: Pedido de Informação_



Rodrigo Callou <rcallou@gmail.com>

RES: Pedido de Informação_

Mariana Fragoso - CGM <mariana.fragoso@recife.pe.gov.br>
 Para: Rodrigo Callou <rcallou@gmail.com>, transparencia@recife.pe.gov.br

23 de março de 2017 17:54

Prezado Rodrigo,

Nós da Controladoria Geral do Município, que monitoramos o Portal da Transparência, estamos cientes do atraso e garantimos que estamos tomando todas as providências necessárias para que o seu pedido seja respondido, incluindo a notificamos a secretaria em questão, responsável pela informação, Secretaria de Governo e Participação Social. Tenho uma reunião agendada com servidores da pasta amanhã para tratar sobre o assunto.

Conto com a sua compreensão e me coloco à disposição,

Atenciosamente,

Mariana Fragoso

Gerente Geral de Transparência e Informações Estratégicas

(081) 3355-9493 | 99488.6552 mariana.fragoso@recife.pe.gov.br

Edif. Sede PCR, 14º Andar, Av. Cais do Apolo, 925, Bairro do Recife



De: Rodrigo Callou [mailto:rcallou@gmail.com]
Enviada em: quinta-feira, 23 de março de 2017 14:48
Para: transparencia@recife.pe.gov.br
Assunto: Pedido de Informação

Prezados(as),

Anexo F: E-mail enviado ao atual coordenador do Recife Participa, detalhando as informações solicitadas, como orientado pelo próprio servidor.

19/07/2017

Gmail - Informações - Recife Participa



Rodrigo Callou <rcallou@gmail.com>

Informações - Recife Participa

Rodrigo Callou <rcallou@gmail.com>
Para: srcampello@hotmail.com

19 de abril de 2017 08:33

Sr. Sérgio Campello,

Como combinado, te encaminho algumas solicitações que serão muito úteis para nossa pesquisa e que você ficou de me disponibilizar.

- 1) Os três temas prioritários eleitos por microrregião;
- 2) Os temas debatidos nos fóruns microrregionais em 2013, 2014, 2015 e 2016;
- 3) O quantitativo de participantes por fórum microrregional;
- 4) As prioridades eleitas por microrregião;
- 5) Prioridades eleitas nos fóruns que tenham sido executadas pela Prefeitura do Recife.

Fico à disposição para ir buscar na Prefeitura, caso seja necessário.

Obrigado pela colaboração.

Atenciosamente,

Rodrigo