

UFPE – UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CFCH – CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA

JOÃO PAULO DE FRANÇA FERRÃO ALVES

IDENTIDADE CULTURAL E ORÇAMENTO PARTICIPATIVO
Articulação e demandas identitárias em
espaços de participação pública

Recife
2010

JOÃO PAULO DE FRANÇA FERRÃO ALVES

IDENTIDADE CULTURAL E ORÇAMENTO PARTICIPATIVO
*Articulação e demandas identitárias em
espaços de participação pública*

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia da UFPE - Universidade Federal de Pernambuco, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Sociologia.

Orientador:
Prof. Dr. Joanildo Albuquerque Burity

Recife
2010

Alves, João Paulo de França Ferrão

Identidade cultural e orçamento participativo: articulação e demandas identitárias em espaços de participação pública / João Paulo de França Ferrão Alves. – Recife: O Autor, 2010.

124 folhas : il., tab., graf., mapa e quadro.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Pernambuco. CFCH. Sociologia, 2010.

Inclui: bibliografia.

1. Sociologia. 2. Identidade. 3. Pós-estruturalismo. 4. Orçamento Público – Participação social. I. Título.

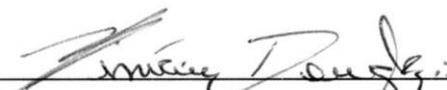
301
316

CDU (2. ed.)
CDD (22. ed.)

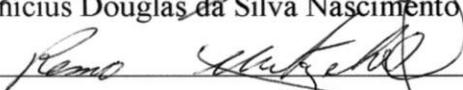
UFPE
BCFCH2010/104

Ata da Sessão de Defesa de Dissertação de JOÃO PAULO DE FRANÇA FERRÃO ALVES do Curso de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Sociologia do Centro de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Pernambuco.

Aos trinta dias do mês de agosto do ano de dois mil e dez, reuniram-se na Sala de Seminários do 12º andar do prédio do Centro de Filosofia e Ciências Humanas, os membros da Comissão designada para a **Defesa de Dissertação de JOÃO PAULO DE FRANÇA FERRÃO ALVES**, intitulada **“IDENTIDADE CULTURAL E ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: Articulação e demandas identitárias em espaços de participação pública”**. A Comissão foi composta pelos Professores: **Prof. Dr. Remo Mutzenberg (Presidente); Prof. Dr. Rui Gomes de Mattos de Mesquita - Titular Externo (CE/UFPE); Prof. Dr. Paulo Henrique Novaes Martins de Albuquerque – Titular Interno (PPGS/UFPE)**. Dando início aos trabalhos, o **Prof. Dr. Remo Mutzenberg** explicou aos presentes o objetivo da reunião, dando-lhes ciência da regulamentação pertinente. Em seguida, passou a palavra ao autor da Dissertação, para que apresentasse o seu trabalho. Após essa apresentação, cada membro da Comissão fez sua arguição, seguindo-se a defesa do candidato. Ao final da defesa, a Comissão Examinadora retirou-se, para em secreto deliberar sobre o trabalho apresentado. Ao retornar, o **Prof. Dr. Remo Mutzenberg**, presidente da mesa, solicitou que fosse feita a leitura da presente Ata, com a decisão da Comissão **aprovando a Dissertação por unanimidade, com indicação para publicação**. E, nada mais havendo a tratar, foi lavrada a presente Ata, que vai assinada por mim, secretário do Programa, pelos membros da Comissão Examinadora e pelo candidato. Recife, 30 de agosto de 2010.



Vinicius Douglas da Silva Nascimento – Secretário



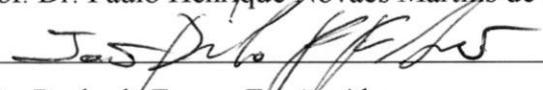
Prof/Dr. Remo Mutzenberg



Prof. Dr. Rui Gomes de Mattos de Mesquita



Prof. Dr. Paulo Henrique Novaes Martins de Albuquerque



João Paulo de França Ferrão Alves

AGRADECIMENTOS

Como não sou de fugir ao padrão, gostaria primeiramente de agradecer a Deus, talvez por dedicar a ele as coisas boas que nos acontece de forma um tanto incomum e inesperada e que nos fazem de algum modo continuar no caminho que pretendemos seguir ou mesmo não, mas faz seguir.

Em segundo lugar gostaria de agradecer a minha Mãe, dona Sandra, por estar sempre presente nos momentos em que mais preciso, tanto bons quanto ruins, e sempre ter uma palavra que ajuda a abrir um pouco mais os olhos. Não poderia esquecer de citar meus tios, tias e primas que estiveram sempre próximos e disponíveis a ajudar da forma que fosse necessário.

Ao orientador, Joanildo Burity, que estando perto ou relativamente distante, Inglaterra, mostrou-se a mesma pessoa que foi meu orientador na bolsa de Iniciação Científica da Fundaj. Agradeço pela paciência, pela disponibilidade e pela cobrança, sem esses momentos distintos não seria possível esse trabalho.

Aos amigos de longa data que, mesmo distante, acompanharam esse processo e torceram pela conclusão desse trabalho, é o caso de George Bessoni, Karina Areias, Catarina Cavalcanti e Juliana.

Aos velhos e novos amigos do Mestrado Breno, Marcio, Mercês, Caio, Paula, Paulo Henrique e Veridiana, que não se mostraram companheiros de lida diária, mas sim amigos que se pode contar na vida.

Aos novos colegas da FUNDARPE, companheiros de labuta e do Mercado da Boa Vista, Zé Brito, Patrícia, Diomedes, Raphaela, Cecília, Larissa, Cris e Emanuel.

Finalmente gostaria de agradecer a todos que de algum modo participaram desse processo, ou com a disponibilidade de ajudar na coleta de dados, como o caso de Rosana e Valdécio da Prefeitura da Cidade do Recife, sempre disponíveis e com o intuito de ajudar na execução desse trabalho; e aos professores que nas suas disciplinas levantavam questões que direta ou indiretamente apresentam-se aqui, especialmente Maria Eduarda, Silke Weber, Remo Mutzenberg e Paulo Henrique Martins.

Inclassificáveis

(Arnaldo Antunes)

que preto, que branco, que índio o quê?
que branco, que índio, que preto o quê?
que índio, que preto, que branco o quê?
que preto branco índio o quê?
branco índio preto o quê?
índio preto branco o quê?

aqui somos mestiços mulatos
cafuzos pardos mamelucos sararás
crilouros guaranisseis e judárabes
orientupis orientupis
ameriquítalos luso nipo caboclos
orientupis orientupis
iberibárbaros indo ciganagôs

somos o que somos
inclassificáveis

não tem um, tem dois,
não tem dois, tem três,
não tem lei, tem leis,
não tem vez, tem vezes,
não tem deus, tem deuses,

não há sol a sós

aqui somos mestiços mulatos
cafuzos pardos tapuias tupinamboclos
americanataís yorubárbaros
somos o que somos
inclassificáveis

Resumo

Atualmente, na cidade do Recife, é possível perceber uma ampliação dos espaços públicos de participação. Podemos falar, por exemplo, das plenárias, dos fóruns, dos conselhos, e principalmente do Orçamento Participativo. Dentro desses espaços há grupos com demandas articuladas a partir de traços identitários (condição de gênero, origem étnica ou racial, idade/geração etc.) e que refletem necessidades a que estão ligados, tanto ao reconhecimento da desigualdade histórica a qual foram submetidos, quanto à criação de instrumentos de redistribuição de renda/recursos. Tais formas de ação coletiva têm sido identificadas na literatura por meio do conceito de novos movimentos sociais. Neste sentido, podemos dizer que o objetivo central deste trabalho é analisar como diferentes identidades culturais se articulam e interagem nos espaços públicos de participação e como suas demandas refletem as lutas por (re) distribuição e reconhecimento na política local no contexto brasileiro. Com isso, temos a pretensão de, a partir de uma concepção pós-estruturalista, trazer uma nova agenda para se pensar a questão da participação, mais especificamente dos espaços de participação pública, e com isso contribuir para o aprimoramento da experiência democrática do orçamento participativo e outros espaços de participação.

Palavras-chave: Identidade, Pós-estruturalismo, Participação, Orçamento Participativo

Abstract

Currently, in the city of Recife, it is possible to notice an increase in public participatory spaces. We can talk, for example, of assemblies, forums, councils and especially Participatory Budget. Within these areas there are groups with demands articulated from identity features (condition of gender, racial or ethnic origin, age / generation, etc..) and that reflect needs that are linked both to the recognition of the historical inequality to which they were submitted as well as to the creation of instruments for the redistribution of income / resources. Such forms of collective action have been identified in the literature through the concept of new social movements. In this sense, we can say that the central purpose of this study is to analyze how different cultural identities function and interact in public participatory spaces and how their demands reflect the struggles for the (re) distribution and recognition within local politics in the Brazilian context. With this, we take the liberty, based on a poststructuralist notion, to introduce a new agenda for thinking about the issue of participation, more specifically, of the spaces of public participation, and thereby contribute to the improvement of the democratic experience of a participatory budget and other spaces of participation.

Keys words: Identity, Post-structuralism, Participation, Participatory Budgeting

LISTA DE TABELAS, MAPAS, QUADROS E GRÁFICOS

TABELAS

Tabela 1 - Número de Participantes por Assembleia (2001-2009)	67
Tabela 2 - Plenárias Temáticas (2001-2009)	72
Tabela 3 - Participação e Delegados Eleitos nas Plenárias Temáticas	79
Tabela 4 - Aproximação Identitária	104

MAPA

Mapa 1 - Mapa da Divisão das RPAs do Recife	63
---	----

QUADRO

Quadro 1 - Demandas dos Fóruns Temáticos (2001-2009)	86
--	----

GRÁFICOS

Gráfico 1 - % de Casos de OP por Região (2001-2004)	53
Gráfico 2 - Ciclo do Orçamento Participativo (2009)	62
Gráfico 3 - Prioridades Temáticas	65
Gráfico 4 - % de participação nas Plenárias Temáticas	67
Gráfico 5 - Participação nas Plenárias Temáticas (2001-2009)	80
Gráfico 6 - Participação por Gênero (2001-2005)	83

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	9
CAPÍTULO I	
REPENSANDO A ARTICULAÇÃO A PARTIR	
DOS ESPAÇOS DE PARTICIPAÇÃO PÚBLICA.....	16
1.1. “O Político” e a Democracia.....	16
1.2. Hegemonia e Democracia Radical	18
1.3. O Orçamento Participativo como um Espaço Social	32
1.4. Identidade e Novos Movimentos Sociais	38
1.5. O OP como Espaço de Redistribuição/Reconhecimento.....	42
1.6. Metodologia do Trabalho	47
CAPÍTULO II	
(RE)ESCREVENDO SOBRE O OP	51
2.1. A Experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre.....	52
2.2. O Orçamento Participativo do Recife	55
2.2.1. <i>Participação no Recife: Primeiras Experiências</i>	55
2.2.2. <i>Orçamento Participativo na Gestão do PT</i>	59
2.2.3. <i>As Plenárias Temáticas como Universo de Pesquisa</i>	68
CAPÍTULO III	
IDENTIDADE E ARTICULAÇÃO:	
AS DEMANDAS DOS NOVOS MOVIMENTOS SOCIAIS NO OP	74
3.1. OP – Sobre a Participação	74
3.2. A Articulação no Interior dos Fóruns Temáticos.....	85
3.3. Articulação e Identidade: Revendo Perspectivas	96
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	111
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	115

INTRODUÇÃO

Desde a década de 1970 houve o ressurgimento na sociedade civil brasileira de uma articulação entre diversos atores sociais – sindicatos, associações de bairro, associação de profissionais, igrejas, universidades, imprensa partidos políticos de oposição – que se uniram na luta contra um adversário comum, o Estado autoritário. Não é possível subestimar a importância da sociedade civil no processo de democratização brasileira ou deixar de perceber como se edificaram os primeiros contornos da relação entre Estado e Sociedade Civil, e conseqüentemente, o resultado dessa interação. Observa-se melhor este fenômeno no início da década de 1990 através do avanço da democracia e da reestruturação do governo brasileiro (Avritzer e Pereira, 2005; Dagnino, 2002; Santos & Avritzer, 2005; Burity, 1999).

Se tratarmos desse assunto a partir do marco histórico da queda do regime militar e da institucionalização da democracia no Brasil, inicialmente podemos destacar dois fatos de extrema importância para se pensar as novas práticas democráticas: a) o processo de avanço da democracia, sustentado principalmente pelo surgimento de novas experiências de ampliação da participação política;¹ b) a emergência de atores sociais no espaço público com demandas articuladas a partir de traços identitários tais como gênero, etnia, sexualidade, raça, entre outros.

Partindo da noção de democracia como baseada numa “lógica contingente” (Laclau & Mouffe, 2004) e não como algo com sentido fixo ou previsível, várias experiências são empreendidas para seu fortalecimento, entre elas podemos citar a democracia participativa, principalmente respaldada por espaços públicos de participação.

A partir da década de 1990, o avanço da democracia é acompanhado por uma reestruturação no governo brasileiro. Várias mudanças interferiram diretamente tanto na relação entre o governo e a sociedade civil como na criação de modelos institucionais de participação política, com destaque para os seguintes aspectos: o marco jurídico da Constituição de 1988 que favoreceu a abertura de canais de participação entre a sociedade civil e o Estado, além da descentralização do governo, possibilitou uma maior autonomia dos municípios e o fortalecimento da participação local; uma sociedade civil forte, erguida

¹ Espaços públicos onde o poder atribuído ao Estado poderia, até certo ponto, ser compartilhado com a sociedade. Podemos dividir estes espaços em dois grandes grupos: os Conselhos Gestores (instituídos a partir da legislação) e os diferentes modelos de Orçamento Participativo (instituídos a partir da vontade política dos gestores municipais) – cf. Avritzer e Pereira, 2005; Dagnino, 2002; Silva, 2002.

principalmente como força contra o regime militar e a importância do Partido dos Trabalhadores no processo de democratização – justamente por estimular o debate sobre a estruturação de canais de participação direta. (cf. Dagnino, 2006).

Com a descentralização da gestão das políticas sociais para os estados e municípios, observa-se uma nova marca na relação entre o Estado e a pluralidade dos atores sociais a partir da década de 1990. Esta relação cria novas formas de interação em que o poder público e a sociedade se relacionam através de uma diversidade de instrumentos de participação, principalmente em torno dos conselhos e fóruns e das diversas propostas e modelos de orçamento participativo².

Notamos no interior desses espaços a presença de grupos dos quais tanto a forma de organização quanto os interesses que os motivavam a entrar nesse campo refletem vínculos associativos dos quais a análise de classes não dá mais conta. Os vínculos estão atrelados a uma identidade específica que podemos relacionar a gênero, etnia, faixa etária, condição sócio-econômica, entre outras categorias. Tais formas de ação coletiva têm sido identificadas na literatura por meio do conceito de “novos movimentos sociais”³ (cf. Laclau & Mouffe, 2004; Gohn, 2004). Pode-se dizer que, diante da pluralidade de atores, há também uma diversidade de lutas e vice versa. Estas lutas trazem para o espaço público a quebra da divisão rígida entre as esferas pública e privada, inserindo no debate público demandas que estão tanto associadas à distribuição de bens e recursos materiais (ações mais tradicionalmente associadas ao espaço político) quanto à ordem cultural (mais difíceis de traduzir em políticas distributivas). Nesse sentido, impõe-se a exigência de novos paradigmas para se refletir sobre a relação entre a sociedade civil e o Estado.

Os novos movimentos sociais que se articulam e explicitam as demandas relacionadas aos seus traços identitários exigem uma mudança no quadro da desigualdade, seja no âmbito do já tradicional socioeconômico, seja no campo simbólico⁴ ou cultural. Ao mesmo tempo em que ganham novos instrumentos que podem interferir na disputa pela distribuição de renda/recursos e reconhecimento da diferença cultural, há um crescente debate sobre a

² Apesar de tais experiências terem em comum o objetivo de deliberar sobre o orçamento público, existe uma grande margem de manobra na maneira como este processo é executado. Entre alguns elementos que podem diferenciar os modelos de OP podemos citar o percentual de orçamento destinado à votação, à existência de conselhos internos, à existência de plenárias temáticas, etc.

³ No referencial teórico será ampliada a conceitualização do que estamos chamando de novos movimentos sociais.

⁴ As demandas associadas ao campo simbólico estão relacionadas ao que mais recentemente tem sido identificado como a questão do reconhecimento. Reconhecimento de determinadas representações, crenças, valores, histórias, etc, relativas a grupos marginalizados, excluídos, vítimas de preconceito. Além disso, associam-se ao reconhecimento de uma hierarquização excludente a que vinham sendo submetidos os grupos e pessoas com elas identificadas.

qualidade e os limites dessa participação nos espaços criados durante o período de redemocratização dos últimos vinte anos.

Dentro do universo da participação, é necessário direcionar o olhar para os meios e formas através dos quais os movimentos sociais articulam-se no processo de formação de políticas sociais, levando-se em consideração a realidade local, sua identidade, seus valores e demandas. Além disso, é preciso observar como a pluralidade cultural da sociedade se reflete e intervêm no processo de formação das políticas governamentais, a partir de espaços de participação (fóruns, plenárias, OP, etc.); verificar, enfim, como a relação estado/sociedade civil (nos espaços de participação) ressoa no atendimento às demandas levantadas pelos grupos identitários.

A luta dos grupos identitários por reconhecimento não limita sua ação a esse tipo de demanda. Não podemos esquecer que existe uma extrema desigualdade material que não pode ser eliminada deste debate (Fraser, 2001). O que podemos perceber é a inserção de um novo modelo de demandas que traz consigo uma redução do peso atribuído às demandas distributivas ou sua tradução em outros termos, incorporando a elas dimensões simbólicas novas. O peso atribuído às ações distributivas tem uma relação direta com a desigualdade socioeconômica encontrada em um referido contexto.

Isso se reflete na heterogeneidade das demandas que estão diretamente associadas a um processo histórico que ao mesmo tempo inclui e exclui assimetricamente os diferentes grupos. Por um lado, a inclusão é feita enquanto se considera a nacionalidade brasileira a partir de uma só identidade, ausente de diferenciação perante o Estado. Por outro, a exclusão é visualizada no cotidiano, onde, durante sua formação histórica, determinados grupos sofrem tratamentos diferenciados, sendo teoricamente considerados como iguais perante a lei, mas excluídos na prática da vida social. A sociedade brasileira, portanto, apresenta na sua formação histórica uma clara hierarquização entre grupos, representada tanto no campo socioeconômico como no campo simbólico. Este quadro reflete aquilo que no campo teórico é tratado sob o binômio (re) distribuição-reconhecimento.⁵

Entre as instituições híbridas, o Orçamento Participativo (OP) é um dos principais e mais inovadores instrumentos utilizados pelo poder executivo municipal com relação à ampliação da democracia, justamente porque busca um espaço de democracia participativa. Sendo assim, o OP torna-se um campo privilegiado de análise para se observar a inserção

⁵ O binômio (re)distribuição-reconhecimento será tratado, principalmente, a partir do debate trazido por Fraser e Honneth (2007). O modo como trabalharemos, tanto estes quanto outros autores, será detalhado mais adiante.

destes grupos identitários nas instituições híbridas, suas demandas, como se articulam com outros movimentos e com o governo.

A respeito das questões motivadas por esses recentes espaços de exposição das diferentes demandas, e em função das características identitárias, buscamos respostas para as seguintes indagações: quais grupos, articulados a partir de uma identidade cultural comum, participam destes espaços públicos de deliberação? Como interagem com os órgãos da prefeitura com o propósito de obtenção das suas respectivas demandas? Quais são suas principais demandas? Como se vêem dentro e fora dos espaços de participação? Como o governo cria ou recria esses espaços para possibilitar ou não que tais grupos se vejam como distintos? Como a identidade é vista pelos atores sociais que participam dos espaços de deliberação? Em que ponto a participação permite acesso ao reconhecimento e/ou a (re) distribuição? Estas são algumas questões que esse estudo pretende responder.

No debate atual sobre a participação, especificamente sobre a democracia direta, muito se fala da ampliação da cidadania por meio de processos de escuta e de deliberação envolvendo a sociedade nas ações do Estado. Já encontramos uma vasta literatura a respeito – principalmente a que aborda o potencial democratizante destas experiências (Avritzer, 2005; Dagnino, 2004; Silva, 2002; Santos, 2005c; Teixeira, 2005) –, mas ainda temos algumas lacunas a respeito da participação dos cidadãos nas políticas públicas. Esse vácuo interpretativo pode ser encontrado em análises que não discutem de modo particular as demandas de ordem identitária de diferentes grupos sociais, ou quando aborda esta questão há um interesse maior no debate sobre a representação destes atores. (cf. Young, 2006).

Outro elemento importante em relação à literatura sobre participação política é a base teórica que orienta grande parte destes estudos. Nesse caso, a teoria crítica está vinculada à teoria da ação comunicativa de Habermas. Tal abordagem possui vários problemas, entre os quais, destacamos os seguintes: a concepção de racionalidade como intrínseca às relações sociais e uma visão tendencialmente idealizada da comunicação cotidiana; a concepção de poder como radicalmente externo à estrutura da comunicação, que juntamente com os pontos anteriores leva a uma diluição da dimensão antagonística do político, e, finalmente, a visão dos movimentos sociais e da sociedade civil como complementares à estrutura da política institucional.

O que pretendemos fazer é seguir uma linha pós-estruturalista baseada principalmente em Laclau e Mouffe, e inserir conceitos como os de agonismo, antagonismo, hegemonia (entre outros), trazendo-os para o debate sobre participação política direta e instituições híbridas.

A adoção de uma linha pós-estruturalista visa contribuir como uma nova forma de reflexão dos espaços híbridos e a relação de diferentes identidades dentro destes espaços. Podemos adiantar que a principal mudança trazida por essa concepção é o abandono do papel privilegiado atribuído à racionalidade⁶ como constitutiva das identidades sociais e da política.

Com isso, uma nova agenda de pesquisa se abre, possibilitando novos problemas de pesquisa, novas abordagens teórico-metodológicas e articulações entre diferentes linhas de análise. Uma dessas articulações está voltada para uma maior aproximação⁷ teórica entre pós-estruturalismo e os estudos culturais. Esta vertente analítica pode vir a contribuir, ainda, para elucidar alguns pontos de aproximação e identificar possíveis pontos de convergência entre as linhas teórico-conceituais distintas, em que os conceitos oriundos de campos diversos possam ser complementares, abrindo assim possibilidades para outros trabalhos que busquem abordar temática semelhante. Nosso esforço teórico se dá diante da necessidade de encontrar um caminho que possibilite um melhor tratamento da questão da identidade dentro dos espaços públicos de participação.⁸

Voltando-nos diretamente ao nosso objeto empírico de análise, o Orçamento Participativo, diversas pesquisas geralmente estão voltadas para a descrição do seu funcionamento, a relação entre Estado e sociedade civil, a eficácia no cumprimento das demandas eleitas, a relação entre democracia direta e representativa, entre outras. Não há como negar a importância dos trabalhos já produzidos. O que pretendemos aqui, contudo, é buscar outro olhar e um novo direcionamento ao nos debruçarmos sobre o campo dos espaços públicos de participação pela ótica da cultura e da identidade.

Nesse sentido, o objetivo principal se propõe a analisar como diferentes identidades culturais se articulam e interagem nos espaços públicos de participação e como suas demandas refletem as lutas por (re) distribuição e reconhecimento na política local no contexto brasileiro. Para tanto, cumprem-se os seguintes objetivos: 1) Levantar os grupos que trabalham com temáticas culturais e identitárias presentes em espaços de participação na cidade do Recife; 2) Identificar como os espaços de participação são vistos por esses grupos culturais e pelos gestores públicos; 3) Verificar como estes grupos se relacionam e se influenciam mutuamente; 4) Caracterizar as principais demandas e propostas apresentadas

⁶ A justificativa da escolha pela linha pós-estruturalista e o seu diferencial em relação à teoria habermasiana será melhor explicitada mais adiante, no referencial teórico.

⁷ Trato aqui de maior aproximação porque já é possível se notar uma relação entre estas duas linhas teóricas. Podemos observar esta aproximação a partir das citações que autores pós-estruturalistas fazem de autores ligados aos estudos culturais e vice-versa. Além do fato de que alguns autores importantes ser às vezes citados como pós-estruturalistas e outras vezes enquadrados como teóricos dos estudos culturais.

⁸ Esta escolha será justificada no Quadro Teórico.

que estejam relacionadas à questão da identidade cultural; como são recebidas pelo governo e como se dá sua efetivação, e 5) Visualizar em que medida as políticas apresentadas podem estimular a (re) distribuição e/ou o reconhecimento.

A partir destes pontos, esse trabalho pode contribuir para uma visão das políticas públicas em que a questão da identidade – raça, gênero, idade/geração, sexualidade, etnia, – se evidencie na reivindicação de políticas voltadas à superação de desigualdades. Estas identidades não são naturais ou imutáveis, nos espaços de participação, as identidades são criadas e recriadas pela prática articulatória entre os grupos e com o Estado. Isto significa que as desigualdades tampouco são fixas e estáveis, podendo sua “materialidade” ser investida de diferentes sentidos que “fazem diferença”. Na prática das políticas públicas, especificamente no âmbito do Orçamento Participativo, é importante aprofundar esta relação entre os diferentes grupos com o governo, a dinâmica do processo participativo, as diferentes demandas, seus interesses, valores, influências e representações. Além disso, este trabalho pode contribuir indiretamente para o aperfeiçoamento desses processos de participação.

A esse respeito, podemos justificar a relevância desta proposta de trabalho a partir de alguns pontos, principalmente no que tange a suprir uma escassez da literatura especializada: 1) trazer, a partir de uma concepção pós-estruturalista, uma nova agenda para se pensar a questão da participação, mais especificamente, os espaços de participação pública; 2) trazer para o debate sobre participação a literatura pós-estruturalista e dos estudos culturais; 3) destacar a importância dos atores sociais que têm sua identidade como fonte de sentido de sua ação, e 4) contribuir para o aprimoramento da experiência democrática do orçamento participativo e da ação social em outros espaços híbridos.

Para cumprir os objetivos propostos, organizamos esse trabalho em três capítulos. O primeiro capítulo, dividido em três partes principais, apresenta e problematiza o arcabouço teórico do trabalho. Na primeira parte, tratamos do debate sobre a democracia (participativa e deliberativa), os espaços públicos de participação e a relação entre o Estado e a Sociedade Civil. Contudo, o foco é dado ao debate em torno do antagonismo/agonismo (Mouffe) comparado com a teoria de ação comunicativa em Habermas e a “lógica” do consenso. Outro ponto fundamental é o conceito de articulação em Laclau e Mouffe. Nesse capítulo são inseridos alguns conceitos utilizados por estes teóricos tais como hegemonia, significante vazio e significante flutuante, entre outros, mantendo assim a proximidade com a base teórica do pós-estruturalismo e mais especificamente com a teoria do discurso. Na segunda parte, nosso foco recai na questão da identidade, de acordo com as teses estabelecidas por Laclau e Mouffe, Hall, Yúdice e Burity. A partir da identidade, o trabalho focará os novos movimentos

sociais (Melucci e Laclau) e o debate sobre redistribuição/reconhecimento (Fraser, Honneth, Pinto e Benhabib). A terceira parte é uma descrição da metodologia utilizada no trabalho, tanto na parte de métodos e técnicas utilizadas quanto na base teórica que norteia a coleta e análise de dados.

No capítulo seguinte será feita uma descrição do OP do Recife orientada pelo seguinte trajeto: primeiramente, refletimos sobre o contexto do surgimento dos novos espaços de participação pública no Brasil até chegarmos diretamente ao OP. Em seguida, será feita uma breve descrição de algumas experiências relevantes do OP no Brasil, principalmente o caso de Porto Alegre. Finalmente, o contexto do OP no Recife será analisado sinteticamente, iniciando o debate com o projeto Prefeitura nos Bairros até o OP na gestão de João da Costa. No final desta parte da dissertação, será feita a descrição do OP do Recife nas gestões de João Paulo (2001-2008) e João da Costa (desde 2009), com relevo especial às plenárias temáticas.

No capítulo final realizamos a análise dos dados primários coletados na pesquisa. A partir dos autores apresentados, procedemos à análise da articulação dos grupos nas plenárias temáticas do OP. Com os dados da prefeitura seria possível verificar os grupos que participam de mais de uma temática no decorrer dos anos, e como estes se articulam. A explicação dessa participação e suas consequências podem ser encontradas nas entrevistas com os representantes dos grupos e da observação dos espaços. Em um segundo momento, apresentamos um debate sobre redistribuição/reconhecimento a partir do que pode ser observado nas plenárias. Essa análise se baseia nas cédulas de votação, tanto nos temas eleitos como nos não-eleitos como prioridades, a partir de entrevistas com representantes dos grupos e da prefeitura.

CAPÍTULO I

REPENSANDO A ARTICULAÇÃO A PARTIR DOS ESPAÇOS DE PARTICIPAÇÃO PÚBLICA

1.1. “O POLÍTICO” E A DEMOCRACIA

Este capítulo delineará o marco teórico e metodológico que guia este trabalho. Partimos de uma visão da política pautada pelo pós-fundacionismo, tal como elaborada pelo campo do pós-estruturalismo, especialmente a corrente conhecida como “Escola de Essex” da teoria do discurso, desenvolvida principalmente por Ernesto Laclau e Chantal Mouffe, a partir da obra *Hegemony and Socialist Strategy: towards a radical democratic politics*, de 1985.

Entre os diversos temas que iremos abordar, consideramos a democracia participativa como ponto central. No contexto atual, principalmente em países periféricos ou que vivenciam o capitalismo tardio, visualiza-se a necessidade de um modelo de gestão democrática que contemple as especificidades, as novas demandas e formas de reivindicação políticas que emergem da sociedade que complementam, retificam ou transformam os limites da democracia política (em suas vertentes parlamentar e executiva). Diante disto, o olhar sobre as experiências democráticas, apesar das limitações, traz essa sensibilidade fundamental e inevitável para se pensar na nova conjuntura de participação democrática.

Antes de circunscrever o tema em um modelo mais pragmático, é fundamental para a proposta desse trabalho um debate mais amplo que contemple tanto os conceitos de democracia ou de democracia participativa como a discussão focalizada também na filosofia política, especialmente no que se refere à importância da distinção entre “a política” e “o político”. Começaremos por essa distinção porque ela traz em seu cerne o ponto central para o recorte teórico a que nosso trabalho se propõe, e a partir de onde ele se dissemina.

O pós-fundacionalismo parte da premissa de que não existe um fundamento último para o social que lhe possa garantir estabilidade, previsibilidade e determine seus traços constitutivos e sua estrutura. O fundamento seria produto de decisões específicas, contingentes e antagonísticas; desse modo, seriam as decisões políticas. Tal pensamento não faz uma negação da noção de fundamento, como prescreve a perspectiva anti-fundacionista, mas, sim, escrutiniza o caráter ontológico desta. Nessa perspectiva, o que iria compor um

fundamento seria sua parcialidade e contingência, o que Marchart (2009) chama de “fundamentos contingentes”, reforçando ainda o caráter plural dos fundamentos. A partir desta posição, deparamos com “una pluralidad de movimientos hegemónicos que tratan de fundar la sociedad sin ser enteramente capaces de hacerlo” (Marchart, 2009, p. 21). Consequentemente,

La actividad política – por infundable que sea – no acontece en un vacío, sino que está siempre envuelta en capas sedimentadas de tradiciones, las cuales, por su parte, son flexibles, variables y carecen de fundamento. En ningún punto encontramos un sólido anclaje para nuestras actividades; sin embargo, ningún voluntarismo se desprende de ello, pues nunca navegamos en un mar sin olas. (Marchart, 2009, p. 17).

Marchart teoriza o pensamento político pós-fundacional a partir da distinção entre “a política” que se refere à dimensão ôntica, dos objetos já constituídos no mundo, e “o político” estaria referido ao terreno ontológico, da própria constituição dos objetos. O ôntico está associado com as diversas práticas da política, as instituições, os modelos de gestão, etc. Já o ontológico tem a ver com o modo como a sociedade é instituída. Nesse sentido, há uma ampliação do papel do político na constituição da sociedade para além dos lugares e das práticas comumente consideradas políticas. A partir dessa divisão, que diversos autores teorizam – entre eles, o autor analisa Jean-Luc Nancy, Claude Lefort, Alain Badiou e Ernesto Laclau – buscaremos nos aproximar de Mouffe (2009) e de Laclau e Mouffe (2004), porque esses teóricos abordam o tema de uma forma que se aproxima do interesse desse trabalho, ou seja, o terreno do político e as características ontológicas das quais estamos tratando. Podemos exemplificar mais claramente a distinção a partir de Mouffe:

concibo “lo político” como la dimensión de antagonismo que considero constitutiva de las sociedades humanas, mientras que entiendo a “la política” como el conjunto de prácticas e instituciones a través de las cuales se crea un determinado orden, organizando la coexistencia humana en el contexto de la conflictividad derivada de lo político. (Mouffe, 2009, p. 10-11).

Mouffe propõe ainda uma distinção entre antagonismo e agonismo. O antagonismo constitui uma relação nós/eles em que as duas partes são inimigas e não compartilham nenhuma base comum. Já o agonismo estabelece uma relação nós/eles em que as partes em conflito, se admitimos que não exista uma solução racional para seu conflito, reconhecem a legitimidade de seus oponentes. O papel da democracia seria transformar o antagonismo em agonismo. É por isso que “o adversário” constitui uma categoria crucial para a política democrática. O enfoque agonista não pretende abarcar todas as diferenças e superar todas as formas de exclusão, visto que as exclusões são concebidas em termos políticos, não morais.

Introduzir a categoria do “adversário” requer tornar complexa a noção de antagonismo e a distinção de duas formas diferentes mediante as quais ela pode emergir: o *antagonismo* propriamente dito e o

agonismo. O antagonismo é a luta entre inimigos, enquanto o agonismo representa a luta entre adversários. Podemos, portanto, reformular nosso problema dizendo que, desde a perspectiva do “pluralismo agonístico”, o propósito da política democrática é transformar antagonismo em agonismo. Isso demanda oferecer canais por meio dos quais às paixões coletivas serão dados mecanismos de expressarem-se sobre questões que, ainda que permitindo possibilidade suficiente de identificação, não construirão o opositor como inimigo, mas como adversário. (Mouffe, 2005, p. 21).

O recurso ao conceito de antagonismo ou de agonismo dependerá da conformação do campo de fenômenos estudados. Não se trata de uma preferência. Antes de tudo requer a atenção para a forma como se definem as questões e, através delas, os atores que as encarnam. Por outro lado, tal enfoque assume decididamente a dimensão irreduzível do conflito nos processos sociais, sobretudo no que se refere às práticas democráticas. Ao assumirmos o enfoque agonista no direcionamento desse trabalho, toda a perspectiva acerca dos espaços públicos de participação e da participação em si toma um rumo distinto de muitos trabalhos que privilegiam a lógica do consenso racional. Antes de aprofundarmos melhor essa temática da democracia participativa, e especificamente sobre a participação política, outros elementos teóricos merecem ser introduzidos para dar sustentação ao debate.

1.2. HEGEMONIA E DEMOCRACIA RADICAL

O termo hegemonia foi utilizado pela primeira vez na social-democracia russa para descrever o “proceso por el cual la impotencia de la burguesía rusa para llevar a cabo las que hubieran sido sus tareas ‘normales’ de lucha por la libertad política, obligaba a la clase obrera a intervenir decisivamente en la realización de las mismas.” (Laclau & Mouffe, 2004, p. 85). Vários autores desenvolveram o tema, mas o que tem destaque para Laclau é sem dúvida nenhuma, o pensamento de Gramsci.

Até a ‘divisão de águas gramsciana’, a prática da hegemonia no marxismo oscilou continuamente entre autoritarismo e democracia. A noção de aliança de classes, por exemplo, introduziu a categoria ‘massas’ sob a liderança de um núcleo duro de classe (a vanguarda). Isto exigia que a classe operária abandonasse seu gueto corporativo e articulasse uma multiplicidade de antagonismos e demandas para além de si mesma. (...) Assim, o privilégio ontológico da classe operária transferido da base para a sua liderança política torna-se privilégio epistemológico: a posição da classe operária e seu partido é a da própria ciência. (Burity, 1997, p. 12).

A contribuição de Gramsci extrapola o conceito de hegemonia, mas nesse momento nos deteremos a elucidar o alcance dessa contribuição específica. Inicialmente o conceito de hegemonia para Gramsci vai além das “alianças de classes”. O que de fato ocorre é um movimento de transição do plano “político” para o plano “intelectual e moral”. Podemos

considerar que há uma abertura de fronteiras: enquanto no plano político as identidades mantêm-se separadas, no outro plano é necessário que determinadas “ideias” e “valores” sejam compartilhados por diversos setores – incluindo segmentos de classe. (Burity, 1997). Sendo assim, a liderança intelectual e moral constitui “una síntesis más alta, una ‘voluntad colectiva’ que, a través de la ideología, pasa a ser el cemento orgánico unificador de un ‘bloque histórico’.” (Laclau & Mouffe, 2004, p. 116).

Mesmo as tendências marxistas que buscaram não se prender à tradição economicista e reducionista acabaram até certo ponto carregando algo de suas concepções. Laclau e Mouffe deslocam as divisões do campo da economia para o campo da política. O deslocamento aqui tratado é mais visualizado como esforço ilustrativo, e não exatamente uma substituição *stricto sensu* de um pelo outro. Junto com o economicismo também cai por terra a ideia de um agente perfeitamente homogêneo e unívoco nomeado como “classe operária”, abrindo espaço para uma pluralidade de agentes motivados por uma diversidade de posições. O sujeito no interior dessa relação não é objetivado como tal, ele aparece como o momento eruptivo da decisão que funda uma nova ordem ou define um novo discurso, mas que logo em seguida dá lugar a uma “ecologia” de diferentes “posições de sujeito”, já circunscritos no interior de uma determinada organização discursiva. Estas posições de sujeito também detêm um caráter incompleto e contingente.

A impossibilidade de fechamento e a impossibilidade de toda diferença estável está na presença discursiva do antagonismo, que, no final das contas, “constitui os limites de toda objetividade, a qual se revela como objetificação parcial e precária” (Idem). O antagonismo delimita os limites da sociedade. Sendo assim, ele não é interno ou externo a esta. Essa relação ocorre no campo da articulação. A articulação para os autores é “toda práctica que establece una relación tal entre elementos, que la identidad de éstos resulta modificada como resultado de esa práctica. A la totalidad estructurada resultante de la práctica articuladora la llamaremos discurso.” (Laclau & Mouffe, 2004, p. 176-177). Com a articulação ou rearticulação de elementos significativos, novas identidades emergem e outras se modificam. O processo de articulação entre diferentes identidades não se faz por uma via de mão-única, mas como uma relação que implica negociação, conflitos e mudanças dos dois lados. Além disso, a prática articulatória não deve fixar-se aos fenômenos puramente linguísticos, deve ater-se à amplitude material de instituições, rituais e práticas que estruturam a formação discursiva. (Laclau & Mouffe, 2004; Howarth, 1995, 2000).

la materialidad del discurso no puede encontrar el momento de su unidad en la experiencia o la conciencia de un sujeto fundante, ya que el discurso tiene una existencia objetiva y no subjetiva; por el contrario,

diversas posiciones de sujeto aparecen dispersas en el interior de una formación discursiva. (...) la articulación es una práctica discursiva que no tiene un plano de constitución a priori o al margen de la dispersión de los elementos articulados. (Laclau & Mouffe, 2004, p. 185-186).

A possibilidade da articulação e da contingência está elencada na concepção de que nenhuma formação discursiva é “*uma totalidade suturada*”, ou seja, reconstituída em suas falhas, rupturas e crises por meio de articulações parciais. Exemplificando:

Laclau e Mouffe nos apresentam um corpo político cuja pele está permanentemente dilacerada, exigindo um plantão interminável na sala de emergência por parte dos cirurgiões da hegemonia, cuja sina é tentar fechar os cortes, temporariamente e com dificuldade. (Esse paciente nunca chega à sala de recuperação). (Barrett, 1996, p. 249).

Essa feição incompleta de toda totalidade faz-nos caminhar para a concepção da sociedade como uma totalidade que não pode ser definitiva e plenamente suturada e auto-definida, ou até mesmo, conforme Laclau assinala, vem determinar a impossibilidade da sociedade como conceito que aponte para um objeto empiricamente determinável. Contudo, a impossibilidade de uma fixação última não inviabiliza a existência de fixações provisórias; elas são necessárias e sem a existência das mesmas seria impossível se pensar em fluxo de diferenças. O discurso se insere aí como a tentativa de conter, ainda que parcialmente, o fluxo das diferenças. Isto se dá por meio da construção de termos que condensam um conjunto de demandas e aspirações sociais. Esses pontos discursivos que conseguem construir uma fixação provisória são chamados de pontos nodais. “Democracia”, “democracia participativa” ou “democracia deliberativa” são exemplos, embora os pontos nodais devam ser sempre identificados em contexto e não simplesmente postulados analiticamente.

Tendo estes conceitos em mente, podemos considerar que a prática articulatória acaba construindo pontos nodais que fixam parcialmente um sentido, que atrai e organiza uma pluralidade de demandas ou objetos de antagonismo e que terá que defrontar-se com o que está para além da fronteira por ele delineada. Pelo fato de que nunca recobrirão ou abarcarão inteiramente o social, esses pontos nodais se depararão, cedo ou tarde, com seus próprios limites.

Com estes conceitos brevemente apresentados, podemos tratar o que é definido como hegemonia para Laclau e Mouffe: “Hegemonía es, simplemente, un tipo de relación política; una forma, si se quiere, de la política; pero no una localización precisable en el campo de una topografía de lo social. En una formación social determinada puede haber una variedad de puntos nodales hegemônicos.” (2004, p. 237). Sendo assim, “la hegemonía es un tipo de relación política y no un concepto topográfico, está claro que tampoco puede ser concebida

como una irradiación de efectos a partir de un punto privilegiado.” (2004, p. 241). Além do mais, vale ressaltar que uma formação hegemônica, por definir-se sempre de modo relacional, traz consigo o que se opõe a ela, reforçando assim seu caráter provisório e contingente.

No contexto atual, para se pensar esse novo papel do político, parece inevitável ter por base a aceitação da pluralidade e da indeterminação do social. O político apresentado pelos autores não está delimitado ao nível de sua institucionalização (partidos e Estado). Trata-se de ações que têm por objetivo a transformação de um quadro que apresenta uma relação de subordinação na qual “*um agente é sujeito às decisões de outrem*”, em um objeto de antagonismo, ou numa demanda por direitos, provisão, reparação, segurança, entre outros bens materiais e simbólicos. Conseqüentemente, a passagem da experiência de estar subordinado a outrem ao questionamento dessa situação como inaceitável ou opressiva requer uma inscrição discursiva. “Esto significa que no hay relación de opresión sin la presencia de un ‘exterior’ discursivo a partir del cual el discurso de la subordinación pueda ser interrumpido.” (Laclau & Mouffe, 2004, p. 253).

Nas lutas contra o poder não há um sentido natural ou inevitável. A emergência destas tensões está condicionada por diferentes razões. Em alguns casos, elas podem tomar um caráter político e de ruptura de alguma relação de subordinação; essa reação, no entanto, não tem um caráter inelutável. Pode-se viver como subordinado sem questionar tal posição como opressiva ou mesmo passível de modificação. A tese defendida pelos autores é justamente a de que as lutas contra os diferentes tipos de desigualdade surgem a partir do momento em que o discurso democrático intervém como articulador das diferentes formas de resistência.

Um dos lugares em que as diferentes formas de resistência se expressam contemporaneamente era, para os autores, nos anos de 1980, os dos “novos movimentos sociais”. Essa denominação abarca uma diversidade de movimentos e lutas, entre os quais citamos as lutas feministas, ecológicas, étnicas e regionais. Reforça-se, portanto, a insuficiência da categoria “classe”, mas o papel atribuído pelos autores a estes novos movimentos sociais é de “concebir a esos movimientos como una extensión de la revolución democrática a toda una nueva serie de relaciones sociales.” (*Idem*, 2004, p. 23).

Novas relações sociais trazem à tona novas formas de dominação. Com as mudanças da sociedade movidas pela expansão, “nas relações capitalistas de produção e das novas formas burocrático-estatais”, há uma ampliação de relações sociais e a partir destas relações podem surgir novos antagonismos e lutas.

Observa-se também a tendência à valorização das “diferenças” e a elaboração de novas identidades: “valorar las ‘diferencias’, y a crear nuevas identidades que tienden a privilegiar

criterios ‘culturales’ (vestimenta, música, lengua, tradiciones regionales, etc.).” (*Idem*, 2004, p. 271). Justamente por isso a resistência pode se apresentar não apenas como lutas coletivas, mas como um processo de afirmação. A base para se pensar em uma democracia radical e plural está inscrita na

La renuncia a la categoría de sujeto como entidad unitaria, transparente y suturada, abre el camino al reconocimiento de la especificidad de los antagonismos constituidos a partir de diferentes posiciones de sujeto (...). Es sólo si se acepta la imposibilidad de reconducir las posiciones de sujeto a un principio positivo y unitario fundante de las mismas, que el pluralismo puede ser considerado radical. (Laclau & Mouffe, 2004, p. 275).

Existe uma polissemia dentro dos próprios movimentos sociais. A forma como se concebe a realidade e a forma como a luta será direcionada não é predeterminada, mas é resultante de uma luta hegemônica. As lutas não apresentam um caráter único ou com determinações necessariamente progressistas; pelo contrário, elas podem inclusive lançar um discurso antidemocrático. Esse é o ponto que define o caráter polissêmico de todo antagonismo. Seu sentido depende da articulação hegemônica com outros discursos.

A experiência da democracia deve abarcar o reconhecimento da pluralidade social e simultaneamente visualizar a necessidade de sua articulação. Estas atribuições sinalizam para um novo contexto em que:

A lo que estamos asistiendo es a una politización mucho más radical que nada que hayamos conocido en el pasado, porque ella tiende a disolver la distinción entre lo público y lo privado, no en términos de una invasión de lo privado por un espacio público unificado, sino en términos de una proliferación de espacios políticos radicalmente nuevos y diferentes. Estamos, pues, enfrentados a la emergencia de un pluralismo de los sujetos, cuyas formas de constitución y diversidad sólo es posible pensar si se deja atrás la categoría de ‘sujeto’ como esencia unificada y unificante. (Laclau & Mouffe, 2004, p. 300.).

Outro princípio básico trazido pelos autores é o princípio de “equivalência democrática”, pelo qual resistem à ideia de uma mera proliferação de conflitos como estratégia política ou à ideia de irrestrita aceitação das diferenças por si próprias. Para eles, é necessária

(...) la construcción de un nuevo “sentido común” que cambie la identidad de los diversos grupos, de modo tal que las demandas de cada grupo se articulen equivalencialmente con las de los otros (...) la equivalencia es siempre hegemónica en la medida en que no establece simplemente una ‘alianza’ entre intereses dados, sino que modifica la propia identidad de las fuerzas intervinientes en dicha alianza. (Laclau & Mouffe, 2004, p. 303).

Nas articulações, quando se pretende construir uma nova ordem, as demandas de um grupo subordinado precisam delimitar estratégias específicas e projetos viáveis de reconstrução social. Se elas não apresentam isso, estão fazendo somente uma oposição, e tal

oposição não terá força para agir hegemonicamente. Aproximando-nos mais diretamente do debate sobre democracia, notamos que a institucionalização de novos modelos organizacionais ditos democráticos favorece o surgimento de linhas e modelos analítico-interpretativos das mais diversas tradições teóricas, que, em muitos casos, não se limitam à interpretação, mas buscam também criar propostas de novos “modelos” de democracia.

Vale ressaltar que a democracia não é algo fechado e inerte. Quando falamos em democracia, falamos em processo democrático, como afirma Hirst: “não existe ‘democracia’ no singular, o que existe é uma variedade de doutrinas da democracia e uma variedade de mecanismos políticos e processos de decisão ditos democráticos.” (Hirst, 1992, p. 31). Daí a importância do contexto histórico e cultural em que emerge um determinado modelo de democracia. Além disso, visualizamos a democracia como possuidora de uma “lógica contingente” (Laclau & Mouffe, 2004) e não como algo concluído ou previsível.

O debate teórico atual sobre a democracia pode permear diversos modelos e versões: democracia contra-hegemônica (Santos, 2005), democracia deliberativa (Habermas, 1997), democracia comunicativa (Young, 2006), democracia radical (Laclau & Mouffe, 2004) ou modelo agonístico de democracia (Mouffe, 2005).⁹ Vários são os modelos analíticos de democracia sobre os quais podemos nos debruçar; contudo, nosso objetivo é focar o debate em torno da democracia participativa, e para isto nos concentraremos em duas questões fundamentais: como pensar a relação entre democracia representativa e democracia participativa? Como seria concebida a participação que tem por base o modelo agonístico de democracia?

Sobre a primeira questão, há muito tempo é travado este debate relacionado diretamente à possibilidade ou não de uma articulação entre democracia representativa e a democracia participativa. Diversas tradições tendem a centrar-se na comparação da eficiência dos dois modelos ou se voltam para a busca de uma aproximação entre estes.¹⁰ O que se observa é um conjunto de autores que assumem posições distintas e se posicionam cada qual em uma destas vertentes.

⁹ Nesse momento, só é inserida uma breve apresentação de parte do debate sobre modelos de democracia. Centramo-nos aqui no debate que pode vir a contribuir diretamente para o objetivo da pesquisa, justamente por trazer a questão da participação (principalmente a partir da deliberação) e da pluralidade de atores inseridos neste processo. Há uma vasta bibliografia ainda a ser explorada, mas diante do exposto, nota-se que o debate é bastante amplo e sinuoso. Não é pretendido neste projeto reconstituir a amplitude deste debate ou fazer qualquer articulação teórica mais complexa. O objetivo aqui é explicitar o caminho que é pretendido seguir, e esse caminho será melhor descrito mais adiante.

¹⁰ A tentativa de relacionar a democracia representativa e a participativa também vem do fato das limitações da primeira em dar respostas a um novo contexto social, principalmente no que toca à questão da pluralidade de atores sociais. Para uma maior compreensão deste processo, ver Hirst, 1992.

Na primeira metade do século XX, o debate sobre a democracia girou em torno do desejo de implantá-la como forma de governo. Essa posição ganhou facilmente o debate: ao final das duas guerras, o modelo de democracia implantada condicionava as formas de participação ao pleito eleitoral para formação dos governos. O segundo debate, que é iniciado na década de 1960, explora as condições estruturais da democracia, focalizando então a possibilidade de haver compatibilidade entre democracia e capitalismo. Além disso, esse segundo debate aproximava-se de uma discussão sobre uma propensão distributiva da democracia, ponto que mais adiante foi abandonado. Na década de 1990, o debate toma outro rumo. Com a inscrição de dezenas de países em processos de democratização, várias análises anteriormente realizadas foram rejeitadas.

Com a guinada do significado estrutural de democracia, o problema recorrente a sua variação vem à tona, e, a partir da ideia de que o interesse do cidadão comum na política se restringia à escolha de sua representação, o debate democrático cerra-se então na questão dos desenhos eleitorais (cf. Santos, 2005). Como salienta Hirst (1992), a democracia representativa é uma ferramenta tão poderosa que é quase um bem inquestionável, sendo a própria encarnação do que seria a democracia. No entanto, essa legitimidade permite ao governo se isentar de qualquer contestação e controle. Esse seria o ponto mais problemático da democracia representativa: ela daria base para todo um discurso ilusório sobre suas possibilidades, escondendo suas limitações. (cf. Hirst, 1992).

Contudo, em contrapartida a essa concepção hegemônica de democracia, também emergem no período pós-guerra diversas visões alternativas de legitimação de governos democráticos, que Santos e Avritzer (2005) vem a chamar de contra-hegemônicas. O principal ponto desse modelo é lançar mão de uma proposta que visa ao reconhecimento da pluralidade humana, fugindo assim de modelos homogeneizadores. A democracia passa a ser um instrumento de ruptura positiva com as tradições então vigentes, a partir do reconhecimento dos seus condicionantes culturais. Grande parte desses deslocamentos se daria a partir do papel atribuído aos movimentos societários dada a sua importância na disputa pela ampliação do político. Tal literatura contra-hegemônica teve grande impacto na discussão democrática na América Latina, tendo os países que a compõem desenvolvido numerosas experiências participativas. (Santos & Avritzer, 2005).

Como a democracia participativa é o universo ao qual pretendemos nos ater, hoje encontramos uma disposição teórica que a encarna com uma perspectiva mais otimista e que tende a atribuir um papel central à “sociedade civil” como se, de certa forma, esta instância encarnasse o espírito democrático. Uma segunda perspectiva apresenta uma visão um tanto

desconfiada, que em certos momentos parece esquecer os avanços trazidos pelo modelo participativo de democracia, alegando sua falta de representatividade e que fomentaria a estabilidade do *status quo*, devido principalmente a uma falsa universalização do acesso. (cf. Cortês, 2006). Nosso objetivo é encontrar um ponto de equilíbrio nesta análise. O avanço democrático deve ser de fato ressaltado e comemorado, principalmente tendo em vista a cultura política brasileira dominante, que sustenta práticas (autoritarismo, clientelismo, etc.) que fogem totalmente a um modelo democrático. Todavia, não devemos esquecer a problemática que estes mesmos aspectos impõem às instituições participativas, suas limitações, confusões, com o efeito de que aquelas acabam por não impedirem a manutenção da desigualdade.

Daí, como Teixeira (2001) enfatiza, o conceito de participação é impregnado de conteúdo ideológico e, quando observamos o processo de globalização e tomamos como modelo de análise o discurso da globalização liberal e o da globalização contra-hegemônica (Santos & Avritzer, 2005), podemos visualizar como a participação pode ter conotações distintas, podendo ser um instrumento que visa à emancipação ou mais um instrumento para justificar as políticas neoliberais.¹¹ Essa percepção é fundamental para se ter uma visão crítica sobre esses processos de participação direta. Logo, ao tratar da participação política não estamos falando de algo homogêneo e fixo, mas sim de um conceito que está em disputa por uma fixação de sentido, um ponto nodal, portanto.

Diante das possibilidades e limitações dos dois modelos de democracia, aproximamo-nos da linha de raciocínio que visa à combinação entre os dois modelos. Santos e Avritzer (2005) observam a existência de duas formas de realizar essa combinação: coexistência e complementaridade.

No primeiro tipo de combinação, a relação se dá em um recorte mais superficial. Requer a convivência de diferentes formas de procedimento, organização administrativa e desenho institucional. No campo nacional haveria o domínio exclusivo da democracia representativa, coexistindo com a democracia participativa no nível local.

Já a combinação se baseia na complementaridade e reivindica uma articulação mais profunda entre as duas formas de democracia. Baseia-se no reconhecimento do Estado de que parte do processo de representação e deliberação pode ser substituída por procedimentos participativos. A sociedade política transfere para a sociedade formas de deliberação que antes

¹¹ Tomamos por políticas neoliberais, no que tange à participação, aquelas que são voltadas a uma participação individualista, caracterizando a participação no momento da eleição dos seus representantes, divergindo daí do que poderíamos chamar de um projeto democratizante ou contra-hegemônico. (cf. Dagnino, 2002; 2004).

eram atribuídas exclusivamente ao governo.¹² A coexistência forma-se a partir da decisão da sociedade política em ampliar a participação local a partir de uma gestão compartilhada, principalmente a partir dos espaços de participação e deliberação, como o caso do Orçamento Participativo, conselhos, assembleias, ente outros atos legitimadores da ação social. O objetivo é “associar ao processo de fortalecimento da democracia local formas de renovação cultural associadas a uma nova institucionalidade política que recoloca na pauta democrática as questões da pluralidade cultural e da necessidade da inclusão social.” Segundo os autores, no caso do brasileiro,

os arranjos participativos permitem a articulação entre argumentação e justiça distributiva e a transferência de prerrogativas do nível nacional para o nível local e da sociedade política para os próprios arranjos participativos. A democracia representativa é interpelada a integrar no debate político-eleitoral propostas de reconhecimento cultural e de inclusão social. (Santos & Avritzer, 2005, p. 76).

Vários são os modelos de combinação, segundo Scherer-Warren (1999), entre os diferentes espaços para a participação dos atores sociais na gestão e implementação de políticas sociais e públicas. Os principais poderiam ser reunidos em quatro grupos: 1) Canais institucionais, articulados por meio de parcerias entre a esfera estatal e a civil que visam o planejamento e a fiscalização dos recursos nas diversas ações – pode-se citar os conselhos (saúde, educação), fóruns intersetoriais (orçamento participativo, plano diretor), coordenadorias específicas (mulher, idosos, deficientes), programas de serviços (mutirões habitacionais); 2) Campanhas emergenciais, por meio de parcerias entre a sociedade civil, o mercado e o Estado, onde se destaca a participação voluntária de diversos sujeitos sociais; 3) Ações sociais voluntárias locais que têm como foco o combate a carências, discriminações ou a realização de programas entre populações-alvo específicas, que contam com a participação de ONGs, entidades filantrópicas, religiosas e voluntários; 4) Fóruns que contribuem com o debate, reflexão e propostas de políticas sociais e públicas, que incluem também fóruns permanentes e outros mais conjunturais, formados a partir da participação da sociedade civil.

Um exemplo de interação baseada na combinação entre a democracia participativa e representativa fica claro quando observamos as características principais do Orçamento Participativo. Em um dos seus textos, Young (2006) busca examinar os dilemas de inclusão enfrentados pela democracia, principalmente no que se refere à confluência entre representação de minorias e compromisso com o universalismo, essencial à cidadania moderna. Nesse intuito, ela traz contribuições fundamentais para se refletir não somente sobre

¹² Contudo, não existem apenas estes modelos de se pensar a relação entre democracia representativa e participativa. A perspectiva de Laclau (1996, 2007), que busca fazer uma desconstrução destes conceitos dentro do contexto de uma “condição pós-moderna” será também abordada.

o campo da representação, mas para alçar voos a outros campos que envolvem a inclusão de minorias nos espaços democráticos, sejam esses em sua essência representativos ou não. Nesse sentido,

Uma forma importante de promover maior inclusão de membros dos grupos sociais sub-representados se dá por meio de dispositivos políticos destinados especificamente a aumentar a representação de mulheres, pessoas da classe trabalhadora, minorias raciais ou étnicas, castas desfavorecidas, etc. Assim, esquemas como cotas em listas partidárias, representação proporcional, cadeiras parlamentares reservadas e delimitação de distritos eleitorais especiais, entre outros, têm sido propostos e implementados para promover a representação de grupos. (Idem, p. 170).

Podemos ampliar ainda mais esses espaços se tratarmos de fóruns, conselhos, o próprio OP, além de outros espaços voltados a uma democracia participativa. A promoção da representação de grupos se dá no momento em que são criadas formas de participação que privilegiem diretamente a inserção de grupos sub-representados no campo político com o intuito de promover demandas que até então eram suprimidas, parcialmente cumpridas ou até mesmo negadas. Como nesses espaços de participação não é possível contar com todos os cidadãos, há uma forma de relação de representação, independente dos problemas sobre a representação, quanto mais plural ela for, mais e melhor os indivíduos serão representados. Na medida em que os grupos e as pessoas que os compõem posicionam-se similarmente nas relações de “privilégio e de desvantagem”, esse grupo apresenta também algumas similaridades em suas perspectivas. Dito isto, apesar dos problemas trazidos pela representação, não podemos negar a importância de um espaço plural onde essas demandas possam ser apresentadas. (ver Young, 2006).

A inserção desses novos atores em um espaço de participação como o OP reacende o debate, não só sobre a participação direta dos atores envolvidos, como também sobre sua representação. Sobre a representação, Young (2006) assinala que há uma forte crítica no sentido de que nenhum representante poderia falar pelo grupo, visto que haveria um distanciamento entre representantes e representados. Essa crítica desdobra outra perspectiva:

No entanto, as demandas por representação especial de grupos marginalizados não parecem ser afetadas por essas críticas, pois no contexto das disputas práticas muitos acreditam que tais medidas são a melhor forma de dar voz a muitas questões, análises e posições injustamente excluídas. Muitos dos discursos sobre a representação assumem implicitamente que a pessoa que representa se põe numa relação de substituição ou identidade com os muitos representados, que ele ou ela está presente por eles em sua ausência. Contrariamente a essa imagem da representação como substituição ou identificação, conceitualizo a representação como um relacionamento diferenciado entre atores políticos engajados num processo que se estende no espaço e no tempo. (Young, 2006, p. 142).

Mesmo tratando-se de espaços de participação, há constantemente uma vinculação entre estes modelos e a representação através de fóruns, conselhos, assembleias, etc. Além de ser

impossível todos estarem presentes nos referidos espaços, não devemos perder de vista que se instalam divisões dentro de um mesmo espaço, como é o caso das divisões temáticas. Assim, de uma forma ou de outra, mesmo que os interesses de alguns não sejam contemplados – o que de fato sempre vai acontecer a partir da lógica do antagonismo – a representação favoreceria um discurso mais próximo do representado. Para entender melhor essa forma de representação, Young formula outra noção de representação a partir do conceito de *différance* de Jacques Derrida. Segundo ela:

Conceitualizar a representação em termos de *différance* significa reconhecer e afirmar que há uma diferença, uma separação entre o representante e os representados. Evidentemente, nenhuma pessoa pode pôr-se por (*stand for*) e falar como uma pluralidade de outras pessoas. A função do representante de falar por não deve ser confundida com um requisito identitário de que o representante fale como os eleitores fariam, tentando estar presente por eles na sua ausência. Não constitui uma crítica ao representante afirmar que ele ou ela é alguém separado e distinto dos eleitores. Ao mesmo tempo, porém, conceber a representação sob a ideia de *différance* significa descrever um relacionamento entre os eleitores e o representante, bem como dos eleitores entre si, no qual a temporalidade do passado e o futuro antecipado deixam vestígios nas ações de cada um deles. (Young, 2009. p. 149).

Nesse sentido, e aproximando-nos aqui da perspectiva de Laclau sobre representação, a função do representante não seria de

(...) simplemente transmitir la voluntad de aquellos a quienes representa, sino dar credibilidad a esa voluntad en un *milieu* diferente de aquel en el que voluntad de un grupo sectorial, y el representante debe demostrar que es compatible con el interés de la comunidad como un todo. (...) Este agregado, a su vez, se refleja en la identidad de los representados, que se modifica como resultado del proceso mismo de representación. Así, la representación constituye un proceso en dos sentidos: un movimiento desde el representado hacia el representante, y un movimiento correlativo del representante hacia el representado. El representado depende del representante para la constitución de su propia identidad. (Laclau, 2007, p. 200).

Seria então uma ilusão pensar que uma boa representação aconteceria no momento em que o representante transmitisse perfeitamente a vontade daqueles que ele representa, de que haveria uma identificação entre ambos, tanto no que concerne às demandas quanto à concepção de mundo. Como foi dito, a representação se dá porque os atores não podem estar presentes em todos os espaços de participação, e as decisões que os afetam devem ser tomadas nesses momentos. “Pero esto equivale a decir que, si los representados necesitan la representación, es porque sus identidades están incompletas y deben ser suplementadas por el representante. (...) El carácter impuro o híbrido de la relación de representación es constitutivo.” (Laclau, 2005). Tal caráter da representação nos leva a considerar o fato de que a lógica da representação apresenta essas características e desse modo não deve ser visto como distorções do processo.

Não é só o caráter da democracia direta que deve ser repensado como um campo que contém limitações. É preciso, ainda, tentar vislumbrar as potencialidades da representação. Nesse sentido, voltamos a reforçar a importância de espaços de participação onde exista a combinação entre democracia direta e representativa. De acordo com Santos e Avritzer (2005), isso se manifesta a partir de três características principais: além da combinação de democracia participativa e representativa, contar-se-ia também com a participação aberta a todos os cidadãos e alocação dos recursos para investimentos baseada na combinação de critérios gerais e técnicos.

É na originalidade das novas formas de experimentação institucional que se podem localizar os potenciais emancipatórios ainda presentes nas sociedades contemporâneas. Esses potenciais para serem realizados precisam estar em relação com uma sociedade que aceite renegociar as regras da sua sociabilidade, acreditando que a grandeza social reside na capacidade de inventar e não de imitar. (Santos & Avritzer, 2005, p. 77).

Agora que estamos cientes das fronteiras porosas existentes entre a democracia representativa e a democracia participativa, podemos tratar do campo teórico que concerne à teoria democrática contemporânea. A esse respeito, Pereira (2007) busca analiticamente trazer os desenvolvimentos ocorridos na procura pela formulação de mecanismos que favoreçam uma maior participação política. Com este propósito, o autor divide em dois grandes grupos as interpretações das decisões coletivas. Seriam estas: as agregativas – focadas em teorias que são centradas no voto; e as deliberativas – que são centradas no diálogo. Como modelo exemplar da corrente agregativa, a teoria liberal representativa – que seria baseada na agregação de interesses por meio do sistema eleitoral – se insere no primeiro modelo por restringir a participação ao pleito eleitoral e por basear o processo de tomadas de decisões a partir de preferências individuais. Em contrapartida ao modelo liberal, o autor trata do modelo participativo, já que no seu conteúdo há uma divisão entre os modelos agregativos e deliberativos. Dada a esta especificidade, o autor divide a teoria participativa em teoria participativa do Norte e do Sul.

O modelo agregativo pode ser descrito como o modelo de democracia hegemônica acima citada. Ao tratar da teoria participativa do Norte, o autor a descreve como movimento que buscou a elaboração de mecanismos de participação direta em níveis locais e em outros espaços além do sistema político. Este modelo não buscava substituir os mecanismos de representação e sim combinar participação direta e representação. Além disso, a participação seria importante para fortalecer os laços de comunidade e a discussão de deliberações

coletivas, mas para isso seria fundamental a diminuição das desigualdades socioeconômicas e reconhecimento da importância do caráter educativo da participação política.

Já os modelos participativos do Sul lançam mão de um debate que se baseia em três pontos: “a consolidação da democracia eleitoral na América Latina; uma insatisfação com os resultados dessas democracias em termos de justiça social, eficácia governamental e inclusão política; e por último a análise de experimentos de inovação democrática.” (Pereira, 2007, p. 432). Entre os pontos principais desse modelo participativo encontra-se a análise de experiências de participação democrática, principalmente o papel dos movimentos societários no processo de “institucionalização da diversidade cultural”. Busca-se ampliar a noção de política a partir do reconhecimento da diversidade de atores. Além disso, outro ponto fundamental é a deliberação, a partir da argumentação, da busca de um projeto que venha se tornar hegemônico. É justamente o modelo deliberativo que vem ganhando força nos espaços de participação. Podemos descrever como se dá a participação política no modelo deliberativo:

(...) se dá através do diálogo entre indivíduos nos espaços públicos, onde terão a possibilidade de expressarem suas opiniões, escutarem as posições de outros indivíduos, reconhecerem identidades ou divergências entre as posições em debate e, por fim, encontrarem pontos comuns para chegarem a decisões coletivas. Assim como os modelos participativos, o modelo deliberativo não quer ser um substituto da democracia liberal representativa, e, portanto, a participação política deverá ser pensada também através de mecanismos representativos, tais como o voto e os partidos políticos. (Pereira, 2007, p. 439).

A democracia deliberativa, a partir do desenvolvimento de Habermas, surge como uma reação ao modelo instrumentalista. O objetivo dos seus defensores é suprimir a racionalidade instrumental e voltar-se a uma racionalidade comunicativa. A partir da ética, e não mediante a economia – como era pensada na racionalidade instrumental – acreditam que é possível, a partir do debate político, elaborar um campo específico de aplicação da moralidade. O modelo de Habermas deposita a confiança na institucionalização a partir a inserção de “procedimentos e condições de comunicação” adequados.

A literatura sobre a participação política e a base teórica em que grande parte destes estudos serve de base teórica, principalmente no Brasil, se dá primordialmente a partir de Habermas e sua teoria da ação comunicativa. O que pretendemos fazer é seguir uma linha pós-estruturalista, baseada principalmente em Laclau e Mouffe, ressaltando a importância crucial de conceitos como os de agonismo, antagonismo, hegemonia, trazendo-os para o debate sobre democracia participativa.

Este esforço teórico se dá diante da necessidade de encontrar um caminho que possibilite um melhor arcabouço teórico para tratar a questão da identidade dentro dos espaços públicos de participação. A importância da incorporação dessa linha teórica recai no direcionamento dado à questão da identidade, que pode vir a contribuir de forma mais efetiva para alcançarmos os objetivos pretendidos neste trabalho.

O objetivo é lançar mão de outra alternativa para a análise do modelo de democracia participativa. A adoção de uma linha pós-estruturalista pode vir a contribuir como uma nova forma de se pensar os espaços de participação e a relação de diferentes identidades dentro destes espaços. A principal mudança trazida por essa concepção, como já dissemos anteriormente, é o abandono do papel privilegiado atribuído à racionalidade da noção de que a comunicação está necessariamente voltada ao entendimento e à produção de consensos segundo procedimentos formais. Com isso, uma nova agenda de pesquisa se abre, possibilitando assim novos problemas de pesquisa, novas abordagens teóricas e metodológicas e articulações entre diferentes linhas de análise.

Habermas sai em defesa da racionalidade normativa e para tanto o processo adequado de deliberação alcançaria acordos que obteriam tanto legitimidade quanto racionalidade, expressando um consenso racional. Nesta concepção, há uma busca por um “discurso ideal”, alcançado através de uma maior igualdade e imparcialidade dos participantes – e isso independente do pluralismo de valores dos participantes. Seguindo a argumentação de Mouffe, o que se pretende aqui é bem diferente desta concepção habermasiana. “Ao privilegiar a racionalidade, (...) deixam de lado um elemento central, que é o papel crucial desempenhado por paixões e afetos na garantia da fidelidade a valores democráticos.” (Mouffe, 2005, p. 17). O caminho sugerido por Mouffe volta-se ao pluralismo e abre mão do sonho de um consenso racional.

Nociones tales como “democracia libre de partisanos”, “democracia dialógica”, “democracia cosmopolita”, “buena gobernanza”, “sociedad civil global”, “soberanía cosmopolita”, “democracia absoluta” – para citar sólo algunas de las nociones actualmente de moda – forman parte todas ellas de una visión común antipolítica que se niega a reconocer la dimensión antagónica constitutiva de “lo político”. (...) En lugar de intentar diseñar instituciones que, mediante procedimientos supuestamente “imparciales”, reconciliarían todos los intereses y valores en conflicto, la tarea de los teóricos y políticos democráticos debería consistir en promover la creación de una esfera pública vibrante de lucha “agonista”, donde puedan confrontarse diferentes proyectos políticos hegemónicos. (Mouffe, 2009, p. 10-11).

Esse pluralismo seria atingido a partir de um modelo agonístico de democracia que vai de encontro ao modelo conceitual racionalista. Entre as alterações de concepção, uma mudança fundamental está associada à compreensão do poder como constitutivo das relações sociais:

(...) o poder não deve ser concebido como uma relação externa acontecendo entre duas identidades pré-constituídas, mas sim como constituindo as identidades elas mesmas. Considerando-se que qualquer ordem política é a expressão de uma hegemonia, de um padrão específico de relações de poder. (...) a questão principal para a política democrática não é como eliminar o poder, mas como constituir formas de poder mais compatíveis com valores democráticos. (Mouffe, 2005, p. 19).

O que faz o modelo do “pluralismo agonístico” de Mouffe diferir da democracia deliberativa é o fato de não eliminar as paixões da esfera do público com o intuito de possibilitar um consenso racional, e sim utilizar essas paixões em prol da democracia. Além disso, a busca extremada pelo consenso e a recusa do conflito ou sua visualização como elemento problemático que deve ser suprimido acarretam a apatia e o desinteresse dos sujeitos pela participação política.

1.3. O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO COMO UM ESPAÇO SOCIAL

Howarth (2006) trabalha com o conceito de espaço social no que tange a sua ligação com a política: inicialmente caracteriza o espaço como não neutro, e, sim, diretamente relacionado às práticas sociais que possibilitam e mantêm sua existência. É o que ele chama de “mundos sociais” ou “lógicas sociais”, estas últimas compostas por um conjunto de regras que vêm delinear as diferentes práticas sociais. Dito isto, temos então diversas, diferentes e contraditórias lógicas sociais. Outro ponto que o autor enfatiza é que os espaços sociais são sempre marcados por atos de exclusão política, mesmo que estas sejam esquecidas ou mascaradas por diferentes práticas ideológicas ou lógicas discursivas. Tal caráter é notado também ao ponto de se considerar como certas exclusões são legitimadas.

Um ponto fundamental para caracterizar como serão definidas as implicações normativas e éticas destes espaços é que aquelas dependem do desenho das fronteiras, sua delimitação e sua porosidade. Segundo Howarth (2006), a criação de espaços políticos provoca a construção de antagonismos sociais. A criação de relações antagônicas pressuporia a existência de uma lógica de equivalência. No final de contas se daria uma divisão entre dois domínios, os de dentro e os de fora, a constituição de um limite, a lógica da exterioridade como parte constitutiva no interior. Em outras palavras, para a formação de um espaço social a exclusão é necessária até certo ponto, e é justamente essa exclusão que favorece a formação da identidade. Os espaços são organizados em torno da diferença (em relação a um “outro”).

As divisões e as relações entre interior e exterior são essencialmente políticas, sendo assim, contingentes, o que é hoje poderia ser de outra forma.

Reconhecer a dependência do interior ao exterior, bem como a identidade individual em relação à do outro, segundo o autor, pode funcionar como importante pré-requisito tanto para a renegociação das fronteiras como para a legitimação de outras então definidas. Esse reconhecimento traz à tona a relacionalidade entre identidades e seu caráter mutuamente influenciável. Significa também que, em um contexto mais pragmático de deliberação, as decisões tomadas influenciam diretamente as identidades então envolvidas, independentemente de estarem “dentro” ou “fora”. A proposta do autor é uma concepção que vai de encontro à concepção homogênea do espaço social, que seria característico de alguns modelos de pensamento comunitarista. Há, portanto, a negação do pensamento liberal de um espaço social composto de múltiplos indivíduos puros, marcados pela divisão entre o espaço público e o privado, onde a regulamentação geral requer uma concepção de justiça compartilhada por todos. Outro ponto que o autor rejeita é a concepção do espaço social como um lugar baseado na falsa consciência que pode ser anulada por um acesso privilegiado à verdade da realidade.

Com essa perspectiva, Howarth (2006), considera que os espaços sociais são internamente heterogêneos e marcados ontologicamente pela “falta”, por sua constituição incompleta e referida ao outro, o que vem marcar seu caráter plural e diversificado. Sendo assim, os espaços políticos e sociais devem ser pensados como “lugares de heterotopia”, isto é, como espaços de pluralidade e heterogeneidade. Os espaços devem ser concebidos como locais da multiplicidade em que os temas que reforçam a diferença podem ser promovidos ativamente.

Por outro lado, posições autoritárias e clientelistas, até então enraizadas tanto em atores da sociedade civil quanto no Estado, se mantêm no interior do processo. Daí o cuidado em evitar a tendência à visão exclusivamente positiva destes espaços e assim manter-se alheio a certas práticas que fogem ou negam o caráter democratizante do processo. Contudo, deve-se tomar cuidado para não cair em um pessimismo que pode desencadear, até certo ponto, uma mania de perseguição.

Falar hoje em “novos” espaços de participação pública e classificar a experiência do orçamento participativo como um destes novos espaços é referir-se à inovação trazida pelos aparatos institucionais e técnicos para se pensar o caráter democrático do Estado. Por outro lado, a partir da reinvenção de participação na política, é possível repensar a democracia em

si. Podemos dizer que o Orçamento Participativo chama a atenção por ser uma experiência de democracia participativa avaliada por muitos críticos como bem sucedida.

O termo tem sido usado de forma descritiva ou puramente metafórica em grande parte da literatura, sem maior aprofundamento ou esforço de elaboração conceitual. Tem-se a impressão de que, ao recorrer à metáfora espacial, os autores concebem a dimensão pública como um vazio a ser preenchido, ou uma lacuna aberta no “sistema” que pode ser ocupada por novos atores. Por sua vez, esses atores atuam como se “entrassem” nesses espaços vindos de “outro” lugar. Não se constituem como identidades ali. Parece que ocupam espaço, meramente.

De fato, não há como negar as múltiplas dimensões pelas quais podemos encarar o OP. Desde que surgiu como uma experiência inovadora de formas de se pensar um modelo contra-hegemônico de democracia, de se repensar a democracia como instrumento para coibir maiores conflitos entre sociedade civil e governo, essa experiência fomentou tantas questões e problemas de pesquisa que hoje temos uma gama bastante significativa de bibliografia sobre este objeto.¹³

Podemos notar o avanço da democracia pelo menos no aspecto diretamente atrelado à participação política da sociedade, principalmente no início da década de 1990, período marcado pela reestruturação do Estado nacional, no período pós-ditadura e pela hegemonia do neoliberalismo após as eleições de 1989. Houve mudanças que interferiram diretamente na relação entre o governo e a sociedade civil, voltadas para a inserção de modelos institucionais que favoreciam uma busca por essa aproximação, ainda que guiada por motivações muito diferentes. Essa configuração pode ser visualizada a olho nu a partir do marco jurídico da Constituição de 1988, que fomentou dois pontos fundamentais para a abertura de espaços públicos de participação direta: a) o fortalecimento da base jurídica para a abertura de canais de participação entre a sociedade civil e o Estado; b) a descentralização do governo pelo reforço de sua matriz federalista (federal, estadual e municipal) (Brasil, 1988). Tais estímulos possibilitaram uma maior autonomia da sociedade civil e o fortalecimento da participação ao nível regional/local.

Com a descentralização da gestão das políticas sociais para os estados e municípios, a partir da década de 1990, observa-se uma nova configuração na relação entre o Estado e a

¹³ Existe uma grande quantidade de pesquisas e textos referentes ao Orçamento Participativo que não se reduzem apenas a descrever suas características, mas também levanta questões e aponta críticas, entre os quais podemos citar Avritzer (2003); Santos (2005); Teixeira (2001); Dagnino (2002); Dagnino, Olvera, A. J. & Panfichi (2006). Sobre o orçamento participativo de Recife podemos citar Bispo (1999); Pontes (1998); Leal (2003); Lopes (2002); Pontes *et al* (1998); Rodrigues (2004); Silva (2002); Silva (2002); Silva (2003); Souza (2004); Wampler (1999, 2008).

pluralidade dos atores sociais. Esta relação gera novos formatos de interação em que o poder público e a sociedade passam a se relacionar através de uma diversidade de instrumentos de participação. Hoje no Brasil, e especificamente na cidade do Recife, já é possível perceber uma ampliação destes espaços de participação por meio de consulta e/ou deliberação na distribuição de bens públicos. Dentre eles podemos citar as plenárias, fóruns, conselhos e o Orçamento Participativo.

A partir desse marco jurídico da Constituição de 1988, novos espaços de participação pública são formados. Emerge um novo e ambíguo modelo de interação entre governo e sociedade civil. Há uma maior abertura do Estado à participação direta, tanto para indivíduos com demandas “particulares” como para a sociedade civil organizada. Principalmente este segundo ente passa a inserir-se nestes espaços de participação, como no caso dos conselhos, fóruns, assembleias e do OP. Neste último, a que daremos maior destaque, a atuação é voltada à participação na definição de prioridades para composição e execução do orçamento público, nas (re) definições “burocráticas” e procedimentais (que orientam o formato do OP) e na fiscalização da execução das obras e ações.

Os vínculos estão atrelados a uma identidade específica que podemos relacionar a gênero, etnia, faixa etária, entre outras distinções. Tais formas de ação coletiva têm sido identificadas na literatura por meio do conceito de novos movimentos sociais (cf. Laclau & Mouffe, 2004; Gohn, 2004; Melucci, 1999).¹⁴ Pode-se considerar que diante da pluralidade de atores há também uma diversidade de lutas. Estas lutas trazem ao espaço público a quebra da divisão rígida entre público e privado e inserem ao debate público demandas que estão tanto associadas à distribuição (ações mais tradicionalmente associadas ao espaço político), quanto a demandas de ordem cultural (mais difíceis de traduzir em políticas distributivas), exigindo assim, novas formas de se pensar a sociedade civil e sua relação com o Estado.

A expressão desse novo contexto é observada principalmente através dos conselhos e fóruns, além das diversas propostas e modelos de orçamento participativo. Segundo Avritzer:

O sistema político gerado pela Constituição de 1988 é um sistema híbrido que incorporou na sua organização amplas formas de participação no plano do processo decisório federal, assim como no plano local. Duas formas principais de participação foram geradas pela Constituição de 1988: uma primeira, a participação direta através da expressão da soberania por meio de plebiscitos, referendos e iniciativas populares, parece ter sido a preferência do legislador constitucional, ainda que o seu exercício pós-Constituição de 1988 não tenha sido muito grande. Uma segunda forma de participação, centrada no nível local, proliferou como decorrência da incorporação da participação exigida por alguns capítulos de políticas sociais da Constituição de 1988, em particular, os capítulos da seguridade social e da reforma urbana. (Avritzer, 2006, p. 35).

¹⁴ No referencial teórico será ampliada a conceitualização do que estamos aqui chamando de novos movimentos sociais.

Como nosso foco é o Orçamento Participativo, voltemos ao seu esclarecimento. O percurso se inicia estimulado, como foi dito, pela promulgação da Constituição de 1988. Com a autonomia municipal e a exigência de desenvolvimento de uma legislação infraconstitucional em linha com os dispositivos maiores da Constituição, foi possível nos últimos 15 anos a emergência de novas práticas de organização do poder no nível local. Além disso, a maior participação de organizações representativas da sociedade na gestão das políticas públicas também foi fundamental para sua elaboração e posterior ampliação. Pensando nas origens de sua difusão, a maior visibilidade nacional deu-se no final da década de 1980 com a experiência positiva de Porto Alegre. Estimulada pelo Partido dos Trabalhadores, essa experiência começou a se propagar para outros municípios geridos pelo mesmo partido de esquerda, como Belo Horizonte, Vitória, Brasília, Belém, e também em capitais governadas por partidos diferentes, como no caso de Recife e Salvador.

Ao tratarmos dos atores que foram os iniciadores da formação destes espaços, o que se visualizava então era a influência direta de uma sociedade civil erguida principalmente como força contra o governo/regime militar, e a participação constante de pessoas vinculadas ao Partido dos Trabalhadores (PT) envolvidos, tanto no processo de democratização, incluindo-se a redação da nova Constituição, quanto na elaboração e formalização do OP e de outras formas de participação direta, justamente no que se refere ao debate sobre a estruturação de canais de participação direta. (cf. Dagnino, 2006).

Há que se ter cautela para tomar um juízo positivo dessa conjuntura sem maiores aprofundamentos na questão. Por outro lado, outros entendimentos sobre esses espaços também podem ser feitos. Isso fica claro no momento em que se tem a percepção da influência de ideias neoliberais encravadas nesses espaços, exemplificadas a partir de uma cultura gerencialista que prevalece na relação entre Estado e sociedade civil. Além disso, o ideário neoliberal pode contribuir para a inserção desses espaços de participação pública, como lugares em que o Estado oferece bens públicos que vêm a ser barganhados em um âmbito mais privado e particular, segundo a lógica clientelista. Em ambos os casos há, em larga medida, uma despolitização destes espaços.

Assim, a base sobre a qual se erguem os espaços públicos de participação apresenta a existência de uma “confluência perversa” entre o projeto de política participativa e democratizante e o projeto neoliberal (Dagnino, 2004). O projeto democratizante tem suas raízes fincadas na luta da sociedade civil contra o regime militar e no consequente estabelecimento do modelo democrático, marcado pela constituição de 1988, que fomentou os

espaços de articulação entre a sociedade civil e o Estado. Este processo cruzou-se, no entanto, com a adoção do neoliberalismo do governo do presidente Collor de Mello, cujas ações visavam à redução do Estado privilegiando as relações de mercado para além das trocas econômicas.

Temos, de um lado, uma base democratizante e politizada e, de outro, um projeto neoliberal. A base democratizante tem por fundamento um projeto participação engajado na política de Estado, voltada principalmente para a constituição de espaços públicos em que o poder do Estado possa ser compartilhado com a sociedade. Já o modelo neoliberal recorre a um formato de participação que não necessita de ação politizada, a participação social é substituída por uma postura privatista e individualista, tornando-se assim, despolitizada. Os termos utilizados aqui são identificados com a primeira conceitualização, fundada no projeto democratizante. (cf. Dagnino, 2004).

A importância do trabalho de Dagnino (2004) deriva da necessidade de atentarmos para as noções de participação, sociedade civil, cidadania e democracia que, diante do contexto específico, possam apresentar duas direções contraditórias e antagônicas. Um único significante assume significados contrários e em tensão na disputa pela hegemonia do discurso político.¹⁵

Diante da nova conjuntura em que estes espaços de participação começam a ganhar maior legitimidade, surge a possibilidade de serem vislumbrados como espaços onde diferentes demandas podem ser apresentadas, por diferentes atores ignorados pelo Estado até então.

Essa conjuntura se apresenta em âmbito global, principalmente no que tange aos países considerados como países multiculturais. A preocupação de incorporar um amplo espectro de atores leva inevitavelmente à questão de como lidar com as diferentes formas de atuação e valores desses novos atores. É facilmente observada assim a importância da inserção desse debate no campo teórico e na reflexão que essa postura traz. As motivações que levam a uma ação coletiva não cabem mais em simplificações que tiveram sua devida importância, mas que hoje, podem tornar-se elementos que contribuem para distorcer uma perspectiva tão latente na conjuntura política atual.

¹⁵ No caso do texto de Dagnino, ela examina a “confluência perversa” operando em três noções – Sociedade Civil, Participação e Cidadania –, contudo, a percepção desses diferentes conceitos atribuídos a um mesmo significante pode facilmente transbordar para outros conceitos, como o de identidade, reconhecimento etc. daí a importância de, no decorrer do trabalho, tomarmos cuidado no uso de certos conceitos, para não cairmos em conclusões equivocadas.

Em seu primeiro momento, o Orçamento Participativo foi marcado pela participação de atores ligados a associações comunitárias e associações de bairros, fortemente vinculados a lideranças de partidos políticos. No segundo momento, podemos observar atores associados aos novos movimentos sociais que podem ou não manter algum tipo de vínculo com movimentos organizados e ONGs que atuam mais diretamente com o recorte identitário (a temática dos novos movimentos sociais será tratada no capítulo seguinte; aqui, nos restringiremos a uma breve menção).

Esse quadro pode ser encontrado na relação dos atores que participam tanto contínua quanto parcialmente desse espaço público de participação. Chamamos de participação contínua aquela em que os atores fazem parte dos conselhos e fóruns em que são eleitos delegados que participam da edição e reedição da metodologia, quando enfim a participação tem maior poder de interferir no processo de decisão. A participação parcial tem sua atuação voltada à exclusiva votação nas plenárias (no caso do OP). A utilização do termo participação parcial não objetiva desmerecer ou descredenciar este tipo de participação; o intuito de sua utilização refere-se simplesmente à capacidade de interferir na ação pública de forma mais pontual.

1.4. IDENTIDADE E NOVOS MOVIMENTOS SOCIAIS

O que vem determinar o “novo” para os chamados movimentos sociais é a aproximação com a questão da identidade cultural do grupo em questão. A identidade é o ponto de articulação, de reivindicação e de mobilização. Além disso, o que destaca esse “novo” é a mudança de paradigma sobre o papel do Estado e o papel dos movimentos sociais. Até então, o papel desempenhado pelo Estado vinculava-se a ações voltadas ao elemento público, no que tange à dicotomia entre público e privado; o recorte privado mantinha-se encapsulado nas fronteiras das residências, bairros, guetos, comunidades, etnias, entre outras instâncias. A partir deste novo olhar, o privado rompe ou rasura as fronteiras com o público e lança demandas antes suprimidas ou reprimidas. Questões de religiosidade, preconceito racial ou sexual, relações de poder, acessibilidade, entre outras, reformulam a perspectiva de praxe do Estado, reinventando assim o *modus operandi* para atender ao novo discurso. Essa transformação não é notada apenas nas mudanças adotadas pelos Estados, mas também pelos próprios movimentos sociais, independente do foco principal de sua ação. A inserção de demandas desses grupos é amplamente difundida; questões raciais, de gênero, de minorias

étnicas estão sendo cada vez mais sendo incluídas no discurso das organizações da sociedade civil. Este é um processo que parte tanto da base das organizações como de organismos internacionais de financiamento. No caso dos novos movimentos sociais, há uma gama de autores que vêm tratar desta temática. Esse debate surge na Europa, tendo por base autores como Touraine, Offe, Melucci, Laclau e Mouffe.

A identidade é moldada pela interação, negociação, oposição e interesses difusos. Em outras palavras, a questão da identidade forja uma maneira diferente de se fazer política e traz à tona novos temas, alguns dos quais estavam circunscritos à esfera privado até então. (Gohn, 2004). É justamente o peso atribuído à identidade dos grupos que ditará o direcionamento deste texto.

Ao se trabalhar com essa concepção de novos movimentos sociais, a delimitação do que estamos considerando com relação à identidade é de vital importância. A partir da perspectiva que tomamos, a identidade é o elemento que aproxima e conduz os atores sociais na direção de uma determinada ação. O debate sobre identidade centra-se na tensão entre o essencialismo e o anti-essencialismo. O primeiro fundamenta suas afirmações na biologia e na história, baseando-se em uma noção de identidades essenciais e fixas. Na perspectiva anti-essencialista, a identidade não é unívoca; pelo contrário ela apresenta algumas características como relacionalidade, fluidez, é marcada pela diferença associada à exclusão – conformada por símbolos –, e sua construção é tanto simbólica como social. (Woodward, 2000). É justamente com a visão anti-essencialista de identidade que trabalharemos aqui. A aceitação dessa perspectiva reverbera tanto no entendimento dos novos movimentos sociais – visto que a identidade é um elemento fundamental para a configuração destes movimentos – como das demandas levantadas nos espaços públicos de participação.

A partir dessa perspectiva, é necessário o reconhecimento de que qualquer forma de consenso é resultado de uma “articulação hegemônica” e que sempre vai existir um “exterior” que impede o consenso integral. O importante é que isto não é visto como problema, mas como condição de possibilidade da sociologia. Portanto, seu sentido não é tão óbvio quanto parece. Não é simplesmente um par de “problema”. Ao atingir o consenso, os sentidos seriam parcialmente fixados, e, por meio dessa via, a falta de fechamento, e sua incompletude, permitiriam a toda identidade social uma articulação com diferentes formações histórico-discursivas. Contudo, não se pode supor que nessa relação não haja exclusão, hierarquia ou desigualdade de poder. “La cultura se refiere a procesos simbólicos que delimitan un adentro y un afuera jerarquizados. (...) la cultura, además de ser transcendencia, enaltecimiento e

identidad compartida, es también delimitación, que respalda jerarquías y relaciones de poder.” (Yúdice, 2006, p. 107).

A identidade está tradicionalmente associada a algo constituído a priori e com fronteiras definidas e bem fechadas. Mas devemos vê-la mais a partir do conceito de identificação, como um “(...) processo indefinido, aberto e contraditório de organização econômica do desejo, ao mesmo tempo, singularmente pessoal e social.” (Burity, 2000, p. 4). Sendo assim, as identidades “(...) são precipitados de atos de identificação, nem sempre conscientes e calculados, que vão construindo uma verdade do sujeito (individual e coletivo), definindo quem este é para outros e para si mesmo.” (Burity, 2000, p. 4).

Não trabalharemos com a noção de sujeito como elemento que forneceria um significado específico ao mundo, mas o que encontramos são diferentes posições de sujeito, diferentes identidades se articulando e disputando espaço, formando assim uma relação historicamente contingente. Uma identidade fluida e em construção que não é definida a priori e sim moldada a partir da interação e da disputa com outras identidades ou posições de sujeito:

O indivíduo vivencia sua identidade como se ela estivesse reunida d/e e resolvida, ou unificada, como resultado da fantasia de si mesmo como uma pessoa unificada que ele formou na fase no espelho. Essa, de acordo com esse tipo de pensamento psicanalítico, é a origem contraditória da ‘identidade’. Assim, a identidade é realmente algo formado, ao longo do tempo, através de processos inconscientes, e não algo inato, existente na consciência no momento do nascimento. (Hall, 2006, p. 38).

Ao falar em identidade, estamos falando em identificação como um processo em andamento.

No universo dos espaços de participação, as instituições híbridas funcionam como um lugar privilegiado para se observar como as diferentes identidades¹⁶ se articulam. Isto faz com que as fronteiras de diferentes grupos possam entrar em contato no terreno político. Segundo Friedman (2001) “(...) as fronteiras são uma zona de contacto onde convergem diferenças fluidas, onde o poder circula de formas complexas e multidirecionais, onde a capacidade de ação existe de ambos os lados desse fosso permanentemente mutável e permeável.”

Pode-se falar nos movimentos feministas ou de negros como movimentos que estariam integrados por indivíduos com valores e visões de mundo compartilhados; contudo, na realidade, esta unidade é construída por aqueles que integram o movimento. Segundo

¹⁶ Como o formato do OP apresenta várias diferenças, podemos encontrar lugares ou momentos específicos em que as demandas ligadas à questão da diferença se apresentam de forma mais direta. No caso do OP da cidade do Recife, este espaço são as plenárias temáticas. São lugares onde se trata de temas específicos para a gestão municipal. As temáticas não são exclusivamente voltadas à questão da identidade, mas entre estas temáticas o foco identitário pode ser facilmente observado. Maiores detalhes serão descritos mais adiante, na metodologia.

Melucci, a ação coletiva constitui um processo em que os atores produzem significados, se comunicam, negociam e tomam decisões. Mas a construção de uma identidade coletiva está diretamente associada a um compartilhamento de crenças e sentidos, além, evidentemente, de um sentimento de pertencimento.

A ideia de uma identidade coletiva no interior de um movimento social não implica na homogeneidade desta identidade representada. Ao contrário, a identidade é caracterizada por contemplar indivíduos com diferentes ideias e concepções. A identidade coletiva do grupo é construída e reconstruída a partir de uma permanente negociação entre diferentes atores no interior do grupo. Diante da relação de fronteiras e do modo como aqui concebemos identidade, a identidade de um determinado grupo é moldada tanto no seu interior quando na relação com outro, o “exterior constitutivo”. A unidade de um movimento se constrói a partir da construção de uma identidade comum, ou pelo menos de um discurso dessa identidade.

Outro aspecto a se considerar é a ideia de que os movimentos sociais estão envolvidos em conflitos. Para Melucci, estes podem ser definidos de diferentes maneiras a partir da vertente teórica que irá teorizar estes conflitos. No caso deste trabalho, o conflito é visto a partir da relação de antagonismo e agonismo (Piñeiro, 2004). Neste sentido, a unidade do movimento, sua identidade comum, além de não significar a fusão das múltiplas formas de identificação que o constituem, está continuamente marcada pelo que a distingue, separa e opõe ao outro.

A partir do enfoque proposto por Melucci (1999), a ação coletiva é considerada um resultado de intenções, recursos e limitações que tende a orientações compostas a partir de relações sociais e permeadas por oportunidades e restrições. Não é simplesmente condicionada por uma estrutura ou expressão de valores e crenças. A ação é constituída por indivíduos que, conjuntamente, definem relações a partir do sentido que é dado ao “estar juntos” e aos fins que são perseguidos. (Melucci, 1999).

A partir daí, ao se conceber os novos movimentos sociais, concebemos também que os atores e os conflitos não estão em referência direta a uma determinada classe social, um grupo unitário e com uma cultura específica. Os movimentos não são simplesmente uma resposta a uma exclusão política. Os fenômenos coletivos visualizadas nas sociedades contemporâneas são sintomas de lutas antagônicas, embora este não seja o único significado. O conflito emerge a partir do momento que os atores lutam pelo controle do potencial da ação coletiva, o que a partir de Laclau e Mouffe poderíamos chamar de luta pela hegemonia do discurso. Além disso, os conflitos não são mais expressos principalmente com o intuito de alcançar

resultados políticos, mas envolvem agora códigos culturais, inserem-se no campo subjetivo. (Melucci, 1999).

A inserção dos códigos culturais faz com que a ação coletiva seja acionada a partir da experiência dos atores, da história, da memória, da coexistência em um mesmo contexto social, uma referida vivência, na medida em que todas essas referências implicam a marcação de uma diferença em relação a outros. Os novos padrões de ação coletiva são construídos e moldados a partir da combinação de elementos históricos e culturais, conferindo assim tanto uma nova face aos movimentos sociais como uma nova configuração na forma de ação, articulação e organização.

Muitas das propostas que visam uma ampliação da democracia a partir da inclusão política e redução das desigualdades sociais se voltam para ações que se referem à inserção de grupos que estão submetidos a relações de desigualdade, não só no âmbito econômico como também na dimensão simbólica. Diferenças raciais, de gênero, de faixa etária, por exemplo, passam a ser elementos fundamentais para trazer à tona posicionamentos e demandas que estão à margem das ações governamentais.

Finalmente, como o foco se detém no contexto brasileiro, os apontamentos feitos por Gohn ao pensar em uma teoria dos movimentos sociais da América Latina são de grande contribuição para visualizar suas especificidades. Entre eles, podemos assinalar alguns que são de vital importância para o objetivo da pesquisa. a) hegemonia dos movimentos populares – contudo há o fortalecimento dos novos movimentos sociais na última década; b) grande diferença dos “novos” movimentos sociais da América Latina com os da Europa; c) institucionalização dos conflitos sociais; d) articulação entre diferentes lutas e movimentos e e) heterogeneidade dos movimentos e projetos políticos.

Pelas razões apontadas, trabalhar com o conceito de novos movimentos sociais envolve não só conceituação teórica a partir de um marco específico, mas também uma definição mais ampla do que estamos falando quando tratamos da identidade do sujeito social. Além disso, envolve, como em outras temáticas, uma contextualização da realidade social então pesquisada.

1.5. O OP COMO ESPAÇO DE REDISTRIBUIÇÃO/RECONHECIMENTO

As diferentes identidades aderem aos espaços públicos de participação com o propósito de reforçar sua diferença na reivindicação de acesso a bens públicos e na luta por direitos

sociais, muitas vezes garantidos na constituição, mas que não se refletem no cotidiano. A diferença é um processo dinâmico condicionado ao processo histórico e que resulta em uma condição transitória; em outras palavras, deriva de um processo histórico desigual, constante e moldado por desigualdades social, econômica, e por que não dizer também, política. Os direitos não foram igualmente distribuídos e há uma reincidência de discriminação contra determinados grupos. Além disso, há um “acúmulo” de relações desiguais no sentido da divisão do campo das desigualdades em social, econômico e político.¹⁷

A partir desse quadro, a articulação entre diferentes grupos, ou melhor, diferentes identidades, nos espaços de participação, favorecem uma luta por hegemonia, possibilitando assim alguma mudança nas representações feitas pelos atores envolvidos.

Isso se reflete na heterogeneidade das demandas que estão diretamente associadas a um processo histórico que ao mesmo tempo inclui e exclui os diferentes grupos. A inclusão é feita enquanto a nacionalidade brasileira é considerada a partir de uma só identidade, ausente de diferenciação perante o Estado. A exclusão é visualizada no cotidiano, onde, durante sua formação histórica, determinados grupos sofreram tratamentos diferenciados, sendo considerados iguais perante a lei, mas sendo excluídos na prática da vida social. Na formação histórica brasileira os grupos sociais foram divididos por uma clara hierarquização que se disseminou tanto no campo socioeconômico como no campo simbólico. Esse quadro reflete o que no campo teórico trata-se do binômio (re)distribuição-reconhecimento.¹⁸

Ao tratar de grupos identitários marcados pela diferença, estamos nos posicionando em um campo para o qual convergem tanto as demandas socioeconômicas como as socioculturais. É justamente neste universo onde podemos observar com maior nitidez e amplitude a relação entre redistribuição e reconhecimento, principalmente a partir do debate teórico recente. Ao tratar dessa relação, não podemos deixar de citar alguns autores fundamentais: Fraser (2005), Honneth (2003) e Taylor (1997). Na discussão atual, pelo menos a realizada no Brasil, as considerações desses autores, especialmente os dois primeiros, a respeito da temática em questão se encontram no livro *Redistribution or Recognition? A Political-Philosophical Exchange*. Nesta obra, a problematização dessas questões é posta de forma mais explícita. Podemos elucidá-las a partir do seguinte choque entre os autores:

¹⁷ Essa divisão é realizada no campo analítico. O intuito é podermos ver de forma mais clara como se daria esse “acúmulo” de desigualdades. Na prática, entretanto, as fronteiras que marcam essa divisão são bem mais delicadas e frágeis do que pode parecer.

¹⁸ O binômio (re)distribuição-reconhecimento será tratado, principalmente, a partir do debate trazido por Fraser e Honneth (2007). O modo como trabalharemos tanto estes como outros autores será detalhado no referencial teórico deste projeto.

Para Fraser, é possível pensar distribuição e reconhecimento de formas distintas, associando o primeiro ao material e o segundo, o cultural, e ‘tratando ambos como uma questão de justiça social, isto é, como status social’; já Honneth não reconhece a possibilidade de o material expressar-se em si, mas através do simbólico, representado na luta por reconhecimento. (Pinto, 2008, p. 37).

No debate brasileiro, existe a tendência de se separar as noções de (re)distribuição e reconhecimento, além de se atribuir maior relevo à questão da (re)distribuição. O que se vê são ações de cunho economicista: fala-se em hierarquias, utiliza-se vetor de renda como critério, entre outras razões instrumentais. De todo modo, tratar do binômio no caso brasileiro merece uma atenção especial. O Brasil é um país que apresenta uma desigualdade social extrema com a falta de infra-estrutura e de fornecimento de serviços públicos básicos para uma significativa parcela da população. Daí a dificuldade de se falar em reconhecimento quando os sujeitos têm como maior elemento agregador a questão de serem pobres ou de estarem abaixo do nível da pobreza. Isto favoreceria a agregação dos indivíduos a partir das regiões onde moram, formando uma identidade que os une apenas para superar uma dificuldade comum e não para afirmar uma identidade cultural específica. No entanto, o que todo este trabalho procura demonstrar é justamente a estreiteza e insuficiência dessa visão.

A partir da leitura de Pinto (2008), podemos classificar dois tipos de movimentos identitários que têm sua articulação traçada a partir dos seus objetivos: a) o primeiro movimento reconhece uma condição de desigualdade e, a partir desse reconhecimento, a luta é direcionada para a superação dessa situação e assim para desconstruir essa identidade; b) no segundo caso pode, ou não, existir uma luta que objetiva a superação da condição de desigualdade, mas há simultaneamente uma ação que visa reforçar esta identidade, utilizando-a como justificativa de suas lutas. No nosso caso, o foco será dado ao segundo modelo de ação.

A utilização do binômio citado é extremamente válida para se pensar as demandas, principalmente quando se trata de espaços de deliberação. No entanto, a fronteira que os separa não deve ser tão rígida, como a aludida por Fraser, ou guiada a priori por uma relação de dependência da cultura, como realça Honneth. A distinção ou não entre o econômico e o cultural está mais associada ao discurso que vem guiar a ação social de um determinado grupo. Daí ser o Estado um ator importante a quem devemos dar maior atenção. Isto se justifica porque quando falamos de (re)distribuição e reconhecimento, o Estado é um ator importante na implementação do que podemos chamar remédios (para usar o termo de Fraser). O Estado foi um pouco negligenciado por Fraser e Honneth. Nesse sentido, Pinto chama a atenção para esse detalhe. Ao pensarmos em (re)distribuição e reconhecimento,

acredito ser extremamente válida a distinção entre eles, mesmo que de forma mais analítica, mas temos que ter ciência de que a relação entre eles é bem mais complicada do que a simples separação em duas demandas diferentes ou a sobre-determinação de uma em relação à outra.

No primeiro momento do debate redistribuição/reconhecimento, Fraser coloca o questionamento sobre a impossibilidade de conciliar demanda que envolva redistribuição com as ligadas ao reconhecimento. A partir do quadro abaixo se visualiza as marcas de uma ação voltada ao reconhecimento, que estão próximas às ações afirmativas, e a ações voltadas a redistribuição, as chamadas políticas transformativas. Essa incompatibilidade foi superada pela própria autora em um segundo momento da sua reflexão sobre o tema.

Afirmação	Transformação
Redistribuição <i>O Estado de Bem-Estar liberal;</i> Realocações superficiais de bens existentes; apoia diferenciação entre grupos; pode gerar não-reconhecimento.	<i>Socialismo;</i> Reestruturação profunda das relações de produção; elimina diferenciações entre grupos; pode ajudar a curar algumas formas de não-reconhecimento
Reconhecimento <i>Multiculturalismo dominante;</i> Realocações superficiais de respeito às identidades de grupos; apoia diferenciação entre grupos	<i>Desconstrução;</i> Reestruturação profunda das relações de reconhecimento; desestabiliza diferenciações entre grupos

Então, os dois pontos fundamentais a se discutir são a relação entre os termos do binômio e se de fato podemos considerá-lo um binômio ou se algum outro elemento pode inserir-se nessa dança. Podemos começar a vislumbrar alguma resposta à problematização destes pontos a partir da observação das demandas dos grupos e de suas principais privações. No que tange às privações, nota-se que estas não se dão apenas nos campos material (econômico) e cultural (simbólico), mas também no político (relações de poder) (Pinto, 2008; Cifuentes, 2008). Sendo assim, a polarização das demandas sociais entre ações voltadas ao reconhecimento ou a redistribuição não é factível porque um hiato permanece. Desse modo, onde encaixar as demandas por participação ou por espaços para possibilitar redução e inversão de relações de poder/dominação? Estas ações são voltadas à redistribuição ou ao reconhecimento? Ou seria necessário inserir outra categoria?

Podemos esboçar algumas respostas a essas questões a partir do conceito de “acomodação transformativa” de Shachar (2000). A esse respeito, o que pode ser um “remédio” para a superação dessa desigualdade pode assumir a seguinte configuração: dentro de um modelo de governo compartilhado que não somente abarque as questões acima

assinaladas, mas que cria novos mecanismos para desafiar arranjos institucionais de jurisdição, poderia haver a possibilidade de compartilhamento de poder e autoridade a fim de superar padrões assimétricos de negociação. Abaixo podemos ter uma exemplificação mais detalhada do conceito de “acomodação transformativa”, para podermos fazer associações com o trabalho.

Em “Multicultural Jurisdictions: cultural differences and women’s rights,” Shachar problematiza a questão de como o estado “multicultural” distribui os direitos e a autoridade para acomodar certos grupos frente à dinâmica de interação dos três atores envolvidos na questão: o Estado, o grupo *nomoi* e o indivíduo. (...) Shachar procura formular um modelo capaz de promover o respeito às especificidades dos grupos e, ao mesmo tempo, focar os interesses e conflitos de seus membros mais vulneráveis. Ciente das tensões que ocorrem nos debates teóricos que percorrem o campo do multiculturalismo, a autora ressalta a importância de enfatizar as dimensões de poder e as novas estruturas institucionais que poderiam estabelecer formas de seu compartilhamento. Ela investiga, desse modo, as dimensões políticas, legais e institucionais do reconhecimento das diferenças individuais dos integrantes desses grupos. O que torna a “acomodação transformativa” um conceito potencial de transformação é que, ao buscar acomodar os integrantes da sociedade, levando em conta que um indivíduo pertence a mais de uma comunidade, ele amplia os espaços de negociação e, por sua vez, cria novas condições a que grupos historicamente vulneráveis possam desafiar tradições que mantêm uma discriminação sistêmica. (Ogando e Assis, 2007, p. 10).

Para a construção dessa perspectiva, Shachar compartilha a noção de uma identidade multifacetada e em constante construção. Não seria possível a construção do conceito de acomodação transformativa a partir de uma concepção de identidade singular, natural e fechada. Ao se pensar em uma cidadania multicultural, ela apresenta seis protótipos de conflitos que podem surgir no seu interior, onde sua existência não depende do sistema multicultural, mas que no seu interior apresenta uma nova configuração. São eles: 1) individual versus individual, 2) individual versus Estado; 3) identidade do grupo versus identidade do grupo; 4) identidade do grupo versus Estado, 5) diferentes identidades versus identidade do grupo, e 6) membro do grupo versus identidade grupo.

O foco da autora recai no último protótipo de conflito, a relação entre identidade individual e identidade do grupo. O problema que ela apresenta é que o reconhecimento da diferença e redução da desigualdade entre os grupos, que é algo positivo, pode, ao mesmo tempo, anular os direitos individuais e perpetuar relações de desigualdade e subordinação no próprio interior do grupo. A questão problemática é que “quando tal acomodação é feita apenas no Estado, muitos indivíduos, membros de grupos minoritários, sofrem injustiças dentro do próprio grupo, e o respeito à diferença garantido ao grupo acaba servindo para reforçar elementos hierárquicos de poder daquela cultura.” (Ogando & Assis, 2007, p. 11).

O debate trazido por Shachar pode complementar elementos que viemos tratando aqui, como a necessidade de o Estado reconhecer que a identidade de um grupo, além de não ser

algo natural, é uma instância onde também entram em jogo hierarquias, conflitos, relações de dominação, entre outras manifestações próprias da dinâmica das relações sociais. Além disso, ao tratar dos conflitos entre grupos, deve-se observar também a necessidade de reconhecimento de demandas até então lançadas na periferia dos debates políticos e ideológicos.

Apesar de Shachar privilegiar um tipo específico de conflito, ela deixa claro a existência, ou, no mínimo, a possibilidade de outros cinco modelos. Sendo assim, há o reconhecimento do conflito como algo constitutivo da sociedade, e não como o que deve ser superado e impedido com vistas a um discurso que prega um consenso implicado justamente na superação dos conflitos. O foco do nosso trabalho se aproximaria mais das relações de conflito entre grupos identitários e Estado e entre os próprios grupos identitários. Ao trazê-lo para o debate sobre o reconhecimento, novos elementos são trazidos e a dimensão política também fica mais latente. Não se trata da dimensão política que se refere ao reconhecimento das diferenças, mas de uma que se refere à relação do Estado como possível fomentador das relações da desigualdade, ou que fomenta outras novas relações de subordinação a partir de ações que visam à superação das próprias desigualdades.

1.6. METODOLOGIA DO TRABALHO

O delineamento da pesquisa que deu origem a este trabalho foi traçado a partir de espaços públicos de participação. Como o foco da pesquisa é dado a partir da relação entre os diferentes grupos que tem atuação a partir de temáticas identitárias e entre estes grupos e o Estado, nosso olhar volta-se, prioritariamente, para o recorte do debate teórico sobre democracia, participação e identidade. Estes espaços surgem como um espaço privilegiado para se observar as demandas, articulações e relações antagônicas e agonistas que interessam a nossa pesquisa.

Sendo assim, o recorte foi dado a partir do Orçamento Participativo da Cidade do Recife. Já o corte temporal que nos propomos trabalhar tem início em 2001, período em que se iniciaram as ações do Orçamento Participativo sob a gestão do PT¹⁹ (primeira gestão de João Paulo), e período em que as demandas de cunho identitário no OP se apresentaram de

¹⁹ O Orçamento Participativo na cidade do Recife foi implantado no segundo mandato de Jarbas Vasconcelos (1993-1996), contudo, as plenárias temáticas, que são o universo da pesquisa, tiveram início com a gestão de João Paulo.

forma mais forte e constante – principalmente pela criação das plenárias temáticas –, até o ano de 2009.

A formação do *corpus* se constituiu a partir de três momentos intimamente interligados: coleta de documentos primários, observação e entrevistas.

A coleta de documentos primários foi feita a partir dos dados referentes ao programa pesquisado. Estes dados foram cedidos pela Prefeitura da Cidade do Recife - Coordenação do Orçamento Participativo que compõe a Secretaria de Planejamento Participativo, Obras e Desenvolvimento Urbano e Ambiental.

Dentro do OP, nosso olhar se voltou para as plenárias temáticas. Este recorte foi feito porque são nestes momentos do OP em que as temáticas identitárias se apresentam de forma mais explícita. Estas plenárias existem em Recife desde 2001, sendo inicialmente dez as temáticas abordadas, permanecendo hoje sete plenárias. Os dados primários forneceram informações referentes à criação destes espaços, às mudanças que ocorreram em seu estatuto, ao número de participantes, às inserções e exclusões de temáticas e às demandas eleitas em cada plenária. Posto isto, as plenárias temáticas trabalhadas são: Assistência Social, Cultura, Desenvolvimento Econômico e Turismo, Educação, Mulher, Saúde, Desenvolvimento Urbano e Ambiental, Juventude, Negros e Negras²⁰ e Direitos Humanos e Segurança Cidadã.

Com a definição do espaço em que trabalhamos, foram levantados os grupos participantes de cada plenária e o critério adotado foi o de que apresentassem uma identidade cultural específica. O que tratamos como identidade cultural foi então operacionalmente delimitada em termos das temáticas raciais, de gênero, de orientação sexual, de deficientes, e de faixa etária.

Outra ferramenta utilizada na pesquisa foi a observação que inclui desde a preparação dos grupos antes das plenárias, as reuniões das plenárias temáticas propriamente ditas até as atividades pós-plenárias.

As entrevistas foram realizadas com atores sociais ligados diretamente a cada programa (gerentes, gestores e outros atores sociais que sejam parceiros ou participantes) no contexto da gestão municipal, e pessoas que pudessem “representar” os grupos pesquisados. Utilizamos instrumentos qualitativos para coleta de dados a partir de entrevistas semi-estruturadas.

Foi apresentada uma visão geral sobre como foi constituído o *corpus* da pesquisa. Agora é importante apresentar a metodologia de análise dos dados coletados. Seguindo a linha qualitativa, utilizamos a análise do discurso.

²⁰ Em 2004 o nome da plenária é Negros, no ano seguinte, a partir do questionamento do movimento de mulheres negras, é que assume o nome de plenária temática Negros e Negras.

Como lembra Gill, quando falamos de análise do discurso não nos referimos a um modelo único de análise, mas de modelos que também compartilham alguns pontos em comum, sendo assim,

(...) não existe uma única ‘análise do discurso’, mas muitos estilos diferentes de análise, e todos reivindicam o novo. O que estas perspectivas partilham é uma rejeição da noção realista de que a linguagem é simplesmente um meio neutro de refletir, ou descrever o mundo, e uma convicção da importância central do discurso na construção da vida social. (2007, p. 244).

Gill observa a grande variedade de análises do discurso, contudo ela delimita três tradições teóricas que de forma resumida poderíamos chamar de: a) linguística crítica; b) a tradição influenciada pela teoria do ato da fala, etnometodologia e análise de conversação; e c) a teoria associada com o pós-estruturalismo. Dentre estas vertentes, a terceira é a que pretendemos nos aproximar, e é a tradição (que apesar de sua compreensão limitante da mesma) que, segundo Gill

rompeu com as visões realistas da linguagem e rejeitou a noção do sujeito unificado coerente, que foi por longo tempo o coração da filosofia ocidental. (...) Em contraste com a maioria da análise do discurso, este trabalho está interessado não nos detalhes de textos falados e escritos, mas em olhar historicamente os discursos. (2007, p. 246-247).

Podemos concluir da argumentação de Gill que a análise do discurso não é só um modelo analítico, ela também tem uma importante base teórica. Esta base teórica guiou tanto a prática analítica como a formação do corpus da pesquisa. Para especificar mais ainda, a variedade de análise do discurso que será utilizada, além de ser associada ao pós-estruturalismo, podemos dizer que está diretamente associada à teoria do discurso elaborada por Laclau e Mouffe.

Para Burity, “a teoria do discurso hauriu em parte nas fontes da análise do discurso (francesa), mas também pode-se dizer que foi aquém e além dela.” (2007, p. 73). Um ponto fundamental sobre a teoria do discurso é que ela:

(...) produziu um deslocamento no lugar e peso da linguagem, tomada como uma dimensão da vida social que reproduz formalmente diversas estruturas da experiência (e, portanto, contrariamente à tese estruturalista dos anos de 1960 e 1970, a linguística não define o paradigma de análise científica da realidade social, nem a linguagem representa o fundamento da nossa experiência da realidade). Além disso, a TD (como a chamaremos daqui por diante) colocou todo peso na interrogação do campo das transformações sociais, ao propor uma teoria da política como ontologia social. (Burity, 2007, p. 74).

Sendo assim, o que faremos nesse trabalho é uma análise do discurso que não se baseará só na dimensão linguística. Burity apresenta quatro características fundamentais da teoria do discurso elaboradas por Laclau: a) trata-se de rejeitar a distinção clássica entre discursivo e

extra-discursivo; b) rejeitar a definição de que discurso se restringe ao domínio da linguagem; c) ver o discurso como uma gramática básica nas quais objetos possíveis são constituídos, e, por fim, d) pôr-se contrariamente à posição do idealismo. (Burity, 2007, p. 75-76).

Desta forma, a TD entende que os processos de constituição e transformação de objetos (epistemológica e ontologicamente falando) no social – sejam tais objetos atores coletivos, organizações, movimentos sociais, projetos políticos, instituições, práticas cotidianas, imaginários etc. – podem ser descritos/analizados a partir de formas que foram inicialmente delimitadas conceitualmente para um domínio restrito, o da língua e das operações de sentido, mas na verdade aplicam-se ao âmbito muitíssimo mais vasto do social. Assim, diversos aspectos aparentemente específicos do funcionamento da língua são afirmados como pertencentes ao mundo social do qual esta é uma dimensão, e não fundamento. (Burity, 2007, p. 77).

A questão trazida por Burity, que é um ponto em que nos debruçamos, é que diante das similaridades e distanciamentos entre a análise do discurso e a teoria do discurso, o que deveria ser buscado é a seleção entre uma ou outra ou uma aproximação entre elas?

Para esta pesquisa realizamos um dos modelos de aproximação sugeridos por Burity, que é o de “explorar ao máximo a proximidade das problemáticas da TD e da AD, fazendo-as dialogar sistematicamente.” (2007, p. 81). Esta abordagem busca uma maior articulação entre os dois campos, podendo-se aproveitar as similitudes que elas têm, além de aproveitar os conceitos trazidos pela teoria do discurso com os procedimentos de análise disponíveis na análise do discurso.

A realização desse tipo de trabalho não é uma tarefa simples. Há uma carência de bibliografia referente a este tipo de associação. No entanto, diante do objeto de pesquisa, dos objetivos e do referencial teórico que a orientam, este esforço valeu muito a pena porque conferiu uma maior coerência ao trabalho, e acreditamos que contribuiu para o debate emergente acerca das relações possíveis entre a teoria do discurso e a análise do discurso.

CAPÍTULO II

(RE)ESCREVENDO SOBRE O OP

Ao tratar do Orçamento Participativo, o foco de nosso trabalho tem o recorte temporal dos últimos nove anos do OP da cidade do Recife (2001-2009) através das duas gestões de João Paulo Lima e Silva (2001-2008) e o primeiro ano da gestão de João da Costa (2009). Nesse período o orçamento participativo passou por diversas mudanças que interferiram diretamente na sua atual configuração. Se fossemos nos deter nas minúcias e detalhes dessas mudanças ou focalizássemos seus desdobramentos, não teríamos fôlego para atingir o objetivo principal deste trabalho: analisar como diferentes identidades culturais se articulam e interagem nos espaços públicos de participação e como suas demandas refletem as lutas por distribuição e reconhecimento na política local brasileira.

Ao mesmo tempo, não podemos lançar mão de uma análise sociológica que não contemple uma descrição, mesmo que breve, do Orçamento Participativo do Recife, seu contexto de surgimento, influência de experiências anteriores de participação no Recife e em outras cidades em sua configuração, seu funcionamento e principais mudanças. A descrição que faremos focalizará o que interessa ao cumprimento do objetivo proposto por esse trabalho. Sendo assim, apesar do recorte sobre a metodologia e funcionamento do OP do Recife deter-se nos dois últimos anos (2008-2009), não serão esquecidas mudanças fundamentais que antecedem esse recorte.

Apesar das ressalvas apresentadas sobre o caráter não exaustivo desta descrição, da mesma forma que tratar do OP e de não se levantar questões sobre a participação política ou trazer a tona ao menos parte do referencial teórico que faz esse debate, é inevitável deixar de trazer alguns elementos das discussões sobre participação e todo o arcabouço que esse conceito carrega.

A necessidade de uma descrição do Orçamento Participativo da cidade do Recife para o objetivo do trabalho interessa não só no sentido de compreender como este espaço surgiu e como se configura hoje, de uma forma mais instrumental e pragmática, mas também no sentido de, a partir dessa descrição, levantar questões e apontamentos teórico/metodológicos, que possam contribuir para a execução das ações e do seu alcance.

Com o intuito de organizar melhor o objetivo deste capítulo, estruturaremos da seguinte forma: iniciaremos tratando da experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre, que

serviu de modelo para várias outras ações nesse sentido. Em um segundo momento, focaremos as experiências participativas antecedentes ao OP da gestão do PT. Por último, entraremos de fato na descrição do OP.

Posto o roteiro da nossa investigação, iniciamos nossa descrição sobre o Orçamento Participativo da cidade do Recife. Para entender como foi moldado o OP do Recife é necessário conhecer, mesmo que brevemente, como essa experiência foi implantada e gerida em Porto Alegre. Isso se deve à repercussão da experiência de Porto Alegre que influenciou diretamente não só o formato do OP do Recife como também de outras cidades, tanto do Brasil como fora do país.

2.1. A EXPERIÊNCIA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE PORTO ALEGRE

A experiência do Orçamento Participativo na Cidade de Porto Alegre-RS foi implantada em 1989, durante o mandato de Olívio Dutra (1988-1992) na primeira gestão do PT na cidade. A continuidade do Orçamento Participativo na cidade está diretamente ligada à manutenção da gestão do PT em Porto Alegre, ciclo que se encerra em 2005, com a eleição à prefeitura de José Fogaça, do PPS. Contudo, diante do valor associado ao OP, a mudança do partido que geria a prefeitura da cidade não impediu sua continuidade, sendo a permanência deste espaço elemento de promessa de campanha eleitoral de Fogaça.

Sobre o surgimento do OP em Porto Alegre, Avritzer justifica, com os argumentos abaixo, o que teria contribuído para que esse modelo de participação tenha sido iniciado em Porto Alegre:

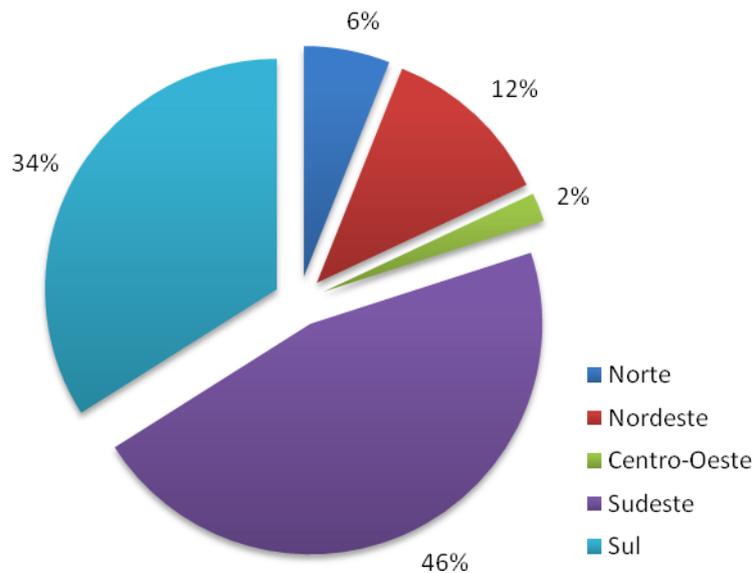
Houve no processo de formação do Rio Grande do Sul elementos mais fortes de uma sociabilidade igualitária que contribuíram na formação de elementos associativos mais fortes do que no resto do país no século XX. (...) os autores conectam os seguintes elementos: um aumento da participação na decisão sobre a distribuição de recursos orçamentários; um aumento do acesso a recursos públicos e direitos; um aumento da capacidade de decidir e certa capacidade de determinar a regra do processo deliberativo. (2003, p. 11).

Em Porto Alegre há uma tradição associativa muito forte, mas esse não é o único fator que deve ser considerado. Quando vamos analisar a participação, o estímulo à formação de associações e lideranças não traz necessariamente maior participação, e quando o traz é interessante examinar que tipo de participação é essa.

Com a experiência de Porto Alegre, o Orçamento Participativo tomou maior visibilidade nacional no final da década de 1980. Tornou-se também um modelo a ser

seguido. Desse modo, o OP foi implantado em aproximadamente 103 municípios brasileiros, sendo que, segundo Ana Cláudia Teixeira (2005), entre 1989 e 1992, apenas 12 municípios praticavam o OP em todo o Brasil. Entre 1993 e 1997 o número passou para 36 municípios, e entre 1997 e 2000, saltou para 103 municípios. A partir do gráfico abaixo podemos perceber a distribuição do percentual de cidades que adotaram o Orçamento Participativo por região.

Gráfico 1 - % de Casos de OP por Região (2001-2004)



Fonte: Projeto Democracia Participativa. Disponível no site <http://www.democraciaparticipativa.org/pg_tabela_graficos.html>. (acessado em 20 jan. 2010).

Além da expansão no território nacional, o OP foi também adotado em outros países. Segundo o Observatório do Orçamento Participativo, os países que apresentam experiências de Orçamento Participativo são: África do Sul, Argentina, Bélgica, Cabo Verde, Canadá, Chile, Colômbia, El Salvador, Equador, Espanha, EUA, França, Inglaterra, Índia, Itália, México, Moçambique, Paraguai, Peru, República Dominicana, Suécia, Uruguai e Venezuela. (disponível no site <<http://www.op-portugal.org/territorio2.php>>)

O sucesso da experiência do OP em Porto Alegre que motivou a expansão desse modelo de participação tem sido explicado por alguns fatores. Avritzer define pelo menos quatro pilares para esse sucesso:

(...) o primeiro deles é o pilar da democracia expresso no caso da experiência porto alegreense tanto na capacidade de crescimento da participação no OP quanto na consolidação político-eleitoral da administração; o segundo pilar é o associativo-deliberativo, expresso no caso porto alegreense por diversos elementos, tais como a presença constante das associações de moradores no OP e a capacidade do OP de ter se tornado a forma dominante de distribuição de recursos públicos na cidade, diminuído

sensivelmente, senão anulando, o papel do clientelismo na distribuição de bens públicos. O terceiro desses pilares é constituído pelas características específicas do desenho institucional: a capacidade de introduzir as assembleias regionais conciliando-as com a forma conselho, assim como, a capacidade de redesenhar as regiões da cidade de modo a adequá-las ao processo deliberativo e a capacidade de criar novas instituições, tal como o GAPLAN. O quarto elemento é a capacidade distributiva do OP abordada acima e sua vinculação com o processo de reforma do Estado. (Avritzer, 2003).

Ao tratar da metodologia aplicada, como não podemos nos deter nas mudanças no OP de Porto Alegre ou fazer qualquer tipo de análise desse tipo, pode ser hoje assim caracterizada: inicia-se com reuniões preparatórias, momento em que a prefeitura presta contas do exercício anterior e apresenta o plano de investimentos e serviços do ano seguinte. Os espaços onde a população elege as ações prioritárias para o município, seus conselheiros e delegados são as Assembleias Regionais e Temáticas e seus respectivos fóruns regionais e grupos de discussões temáticas.

As assembleias regionais são realizadas nas 17 Regiões Administrativas. Nelas são definidos os investimentos em serviços para cada região, no caso nas RPAs. Já nos fóruns temáticos são definidos os investimentos e serviços para todo o município. São seis as temáticas: a) Circulação, Transporte e Mobilidade Urbana; b) Saúde e Assistência Social; c) Educação, Esporte e Lazer; d) Cultura; e) Desenvolvimento Econômico Tributação e Turismo; f) Organização da Cidade Desenvolvimento Urbano e Ambiental. (cf. site da prefeitura de Porto Alegre </www2.portoalegre.rs.gov.br/op>).

Algumas dessas características podem ser encontradas em outros municípios, entretanto a metodologia não detém a exclusividade no sucesso ou insucesso da experiência em outras localidades. Outros fatores como o contexto da participação local, a prioridade dada à participação pelas gestões municipais e a história política do município influenciam diretamente os limites que o Orçamento Participativo abarcará. A amplitude da participação e a efetividade das ações votadas, entre outros fatores, tornam-se variáveis que podem ser utilizadas para que, mesmo parcialmente, se possa mensurar a qualidade e a amplitude alcançada por esses espaços de participação em outras cidades.

A partir disso é possível elaborar algum tipo de classificação sobre os diferentes modelos de OP aplicados no Brasil. Avritzer e Pereira (2005), com o intuito de fornecer tratamento conceitual a um conjunto de formas ampliadas de participação política, elaboram uma classificação focada no compartilhamento do poder de decisão política entre Estado e Sociedade Civil (conformando o que chamam de “instituições híbridas”). Também existe a proposta de classificação das experiências de participação elaborada por Marquetti (2007), cuja classificação delimita o grau de influência da sociedade civil sobre o processo

orçamentário desde uma consulta pública, onde teria uma influência mais reduzida, até o OP de alta intensidade, que seria o modelo mais forte dessa influência.



Esse dois exemplos servem para corroborar a afirmativa de que o OP, referente ao contexto nacional, tomou direções diversas. Isso vale tanto no sentido de sua modelagem institucional quanto da proposta de estrutura, objetivos e metodologias aplicadas. Tal pluralidade revela a importância tanto do contexto em que os OPs se instauram como dos interesses políticos da gestão municipal, as dimensões da participação, a quantidade e tipos de plenárias, o percentual do orçamento destinado à deliberação no OP, a efetividade da execução das demandas eleitas, etc. Esses são apenas alguns dos elementos que, à primeira vista, influenciam diretamente sobre a capacidade de o OP cumprir com o objetivo de início almejado, ou seja, um processo de decisão pela população das ações e obras do município.

2.2. O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DO RECIFE

2.2.1. Participação no Recife: Primeiras Experiências

Ao tratar do início do OP na Cidade do Recife, é importante salientar que esta experiência democrática, mesmo inspirada no modelo de Porto Alegre, está fundada em uma tradição participativa bem anterior. Para entender como se configura hoje o OP é necessário voltarmos às primeiras experiências de democracia direta (ou melhor, participativa) realizadas na cidade do Recife.

No caso deste trabalho, esse retrospecto se dará a partir das administrações de Jarbas Vasconcelos (1985-1988 e 1993-1996). Como salienta Wampler (1999), essas gestões foram fundamentais para a elaboração da experiência do Orçamento Participativo da cidade do Recife.

De todo modo, como observa Silva, vale ressaltar a importância para o contexto da participação popular no Recife da gestão da Frente do Recife, com Pelópidas da Silveira (1960-1964), e da gestão de Jarbas Vasconcelos. Destas experiências é importante comentar a ampla participação das camadas populares, embora fortemente marcada por práticas

populistas e por uma atuação moldada pelo governo e suas alianças. A participação era baseada nas associações de bairros, focalizando as demandas de cada localidade. Este modelo fomentou o surgimento de entidades que se voltavam aos interesses centralizados dos seus bairros.

Dois ações seriam fundamentais para esse processo: a Alfabetização Popular e as Audiências Públicas. Tratava-se de espaços onde os membros do governo recebiam da população as demandas por obras públicas e onde discutiam as prioridades por parte dos representantes das comunidades envolvidas, ou seja, era um espaço consultivo que se aproxima muito do empregado mais adiante por Jarbas no programa Prefeitura nos Bairros.

A partir da década de 1980, a prática do associativismo no Recife passa por uma proliferação dos grupos organizados que praticamente triplicaram. Tal ampliação ocorreu pelo forte estímulo dado à formação de novas associações de moradores, associações de bairros e outras formas de organização local. (Avritzer, 2003).

Porém, a relação entre Estado e Sociedade não é tão simples assim. Para uma breve introdução sobre esse tema, vale utilizarmos uma citação de Santos sobre a formação política brasileira, sendo esta facilmente observada nos formatos de políticas historicamente observadas na cidade do Recife. Ele escreve:

O Brasil é uma sociedade com uma longa tradição de política autoritária. A predominância de um modelo de dominação oligárquico, patrimonialista e burocrático resultou em uma formação de Estado, um sistema político e uma cultura caracterizados pelos seguintes aspectos: a marginalização, política e social, das classes populares, ou a sua integração através do populismo e do clientelismo; a restrição da esfera pública e a sua privatização pelas elites patrimonialistas; a “artificialidade” do jogo democrático e da ideologia liberal, originando uma imensa discrepância entre o “país legal” e o “país real”. A sociedade e a política brasileiras são, em suma, caracterizadas pela total predominância do Estado sobre a sociedade civil e pelos obstáculos enormes à construção da cidadania, ao exercício dos direitos e à participação popular autônoma. (Santos & Avritzer, 2005, p. 458).

Podemos tratar dessa relação no governo de Jarbas a partir de sua dupla gestão. Em seu primeiro mandato (1985-1988) no governo da cidade do Recife, pelo PSB/PMDB, o qual contou com significativa participação de setores da esquerda local (inclusive petistas), a participação torna-se uma das diretrizes básicas, focada na: a) descentralização e aproximação da população; b) transparência de decisões e ações, e c) estímulo e institucionalização da participação popular direta na administração. A partir dessas diretrizes e voltando-se à chamada participação popular, os principais programas executados pelo governo foram: o Programa Prefeitura nos Bairros (PPB) e, posteriormente, o Orçamento Participativo (iniciado na segunda gestão, no período de 1993 a 1996).

O foco dos programas é atribuído diretamente às associações de bairro, vislumbrando-as como atores centrais para o projeto de participação democrática então almejada, por meio de pequenos programas de infra-estrutura (pavimentação, drenagem, iluminação pública, etc.) que propiciou e manteve uma relação direta entre os líderes comunitários e os agentes da administração municipal. Contudo, as ações realizadas não estiveram isentas de limitações e problemas: as demandas eram muito localizadas, havendo assim a ausência de uma visualização dos rumos da cidade em seu conjunto. Como o foco era dado às associações de bairros e os atores principais eram líderes comunitários, as demandas estavam diretamente focalizadas nas localidades de sua atuação, criando dessa forma uma competição entre lideranças por recursos e dificultando a emergência e legitimação de demandas voltadas ao município como um todo. (cf. Wampler, 1999; Silva, 2002).

O primeiro programa voltado a estimular e institucionalizar a participação na cidade do Recife neste contexto foi o Programa Prefeitura nos Bairros. Iniciado em 1986 sob a responsabilidade da Secretaria de Ação Social, teve uma função muito semelhante aos programas de escuta anteriormente existentes no município. Porém, o diferencial é o estímulo a uma relação mais próxima entre as secretarias e as comunidades. “O PPB foi programa pioneiro de participação devido ao grande empenho da administração de Jarbas Vasconcelos em trabalhar com os setores mais pobres da população para atender a suas necessidades.” (Wampler, 1999, p. 353). Silva descreve bem as pretensões desse programa:

Busca-se uma administração mais descentralizada e desburocratizada através da divisão da cidade em Regiões Político-Administrativas (RPA's) e da presença do prefeito e de todo o secretariado nas RPA's para a discussão e definição das prioridades a serem atendidas pela Prefeitura. Mais especificamente, o Programa Prefeitura nos Bairros baseia-se na institucionalização dos canais de participação direta das comunidades nas decisões do poder municipal e na descentralização administrativa, sendo as decisões tomadas nas plenárias realizadas nas RPA's. Além do Programa Prefeitura nos Bairros, a administração de Jarbas Vasconcelos instituiu modelos setoriais de administração na área das políticas sociais como educação e saúde, sempre com a abertura de canais de participação da população. (Silva, 2002).

Para o cumprimento dos objetivos, a prefeitura dividiu a Cidade do Recife em 12 Regiões Político-Administrativas (RPAs) e um calendário de reuniões com as associações de moradores de cada RPA. Estas reuniões eram chamadas de plenárias populares e nestes espaços eram definidas as prioridades a serem executadas pela prefeitura.

Com a experiência adquirida pelo Programa Prefeitura nos Bairros, aplicada nos dois mandatos de Jarbas Vasconcelos, o Orçamento Participativo foi implantado no segundo mandato (1993-1996), exatamente em 1995, inspirado na experiência de Porto Alegre. Este trouxe consigo algumas mudanças importantes, sendo talvez a principal delas a não exclusividade dos debates nas ações voltadas a obras públicas ou regionalizadas. O discurso

apresentado tinha por foco principal a superação de uma participação política com fortes traços clientelistas e localizados. O que se buscava era a formulação, junto com a comunidade, das políticas públicas municipais.

Além de não estarmos certos se os objetivos acima citados foram alcançados, alguns problemas se mantiveram. Silva (2002) apresenta dois deles: 1) uma parcela mínima do orçamento era discutida; 2) a falta de efetividade na realização das demandas escolhidas nas plenárias. Além dos problemas apresentados acima, há outro ponto fundamental para a discussão pretendida neste trabalho. Como salienta Silva, há um distanciamento das relações da administração em relação à sociedade civil e os movimentos populares. E são justamente esses atores que influenciam a criação de um novo modelo de participação onde a questão identitária será visualizada, como já sinalizamos no primeiro capítulo. Apesar desta limitação, houve uma melhoria tanto quantitativa como qualitativa na participação no Recife em relação a outras experiências participativas anteriores. Podemos citar alguns indicadores dessa melhoria: a criação de novas associações, o estímulo à formação de lideranças locais, o estreitamento da relação entre sociedade e Estado e a abertura de um espaço para o debate público do orçamento. Contudo, essa mudança de configuração trouxe também novos problemas, como o da fragmentação: com a divisão em RPAs, as associações tinham a tendência de pensar as ações no plano do bairro em questão, criando uma competição entre associações de moradores e de bairros pelos poucos recursos disponíveis. Outro ponto é a estreita ligação entre lideranças das associações bairro e poder público, o que criava um caráter patriarcal entre os agentes governamentais e as lideranças. Finalizando, havia um espaço público que mantinha uma frouxidão sobre o que era definido e a execução das demandas eleitas. Como as obras dependem completamente da aprovação orçamentária da Câmara de Vereadores, não havia garantia da execução das obras propostas.

Tais modificações foram fundamentais para uma estruturação participativa do município, porém continuou o processo em que a participação se limitava a um caráter consultivo e restrito a grupos específicos, não abrindo espaço para uma pluralidade de atores e demandas no processo de participação.

O orçamento participativo estava não só diretamente vinculado como, até certo ponto, totalmente dependente da vontade política de quem estava no governo. Assim, como o privilégio era dado às prioridades definidas a priori pelos gestores municipais, as decisões dos delegados poderiam ser facilmente anuladas ou descumpridas. O poder executivo tinha papel central na organização e manutenção do OP; sua viabilidade dependia da vontade dos atores políticos envolvidos e da disponibilidade de abrir mão de parte dos recursos para executar as

ações então deliberadas. Além disso, da parte do governo devia ser evitada a utilização deste espaço como instrumento político de barganha e desta forma transformá-lo em palanque para prefeitos, deputados e vereadores, além de usá-lo para a cooptação das lideranças locais pelo Estado. (cf. Wampler, 1999).

Antes de voltarmos à gestão de João Paulo, do Partido dos Trabalhadores, vale salientar que em 1996, Roberto Magalhães (Partido da Frente Liberal, PFL) foi eleito prefeito do Recife com apoio de Jarbas Vasconcelos. De acordo com as coalizões realizadas, ele dá continuidade aos projetos iniciados pelo seu antecessor. As alterações no Orçamento Participativo durante a gestão de Roberto Magalhães não foram significativas para os objetivos desta pesquisa, daí não merecer uma atenção maior.

O modelo de participação até então vigente apresentava certos hábitos de políticas tradicionais, através de práticas assistencialistas, populistas e arraigadas aos modelos de participação, como se os novos modelos de participação fossem uma adaptação das práticas políticas tradicionais.

2.2.2. Orçamento Participativo na Gestão do PT

O Orçamento Participativo do Recife sob a gestão do PT inicia-se em 2001, após a eleição à Prefeitura de João Paulo Lima e Silva que ganhou do então prefeito Roberto Magalhães no segundo turno. Em relação ao OP, o discurso então adotado foi que, a partir deste espaço, a prefeitura poderia atingir a meta de uma administração “radicalmente democrática”. Essa intenção pode ser observada a partir da seguinte fala do prefeito João Paulo: “Administrar a cidade junto com o povo, de uma forma radicalmente democrática. (...) Tirar do interior dos gabinetes o poder exclusivo de definir obras e ações, fazendo tudo em parceria com a população, era o ponto de honra.” (Prefeitura do Recife, 2001).

A importância dada a esse modelo de participação se reflete na ampliação de um programa, na gestão anterior, para uma secretaria na nova gestão, instituindo-se a partir da Lei nº 16.662, 13 de junho de 2001 e Decreto nº 18.861, de 3 de julho de 2001 a Secretaria do Orçamento Participativo e Gestão Cidadã, tendo como seu Secretário João da Costa. A finalidade da Secretaria seria a de “Estimular e consolidar a prática do poder local, especificamente no orçamento municipal, fortalecendo o ideário de participação no interior da esfera administrativa e ampliando a participação do cidadão na definição das prioridades da gestão pública.” (Lei nº 16.662, 13 de junho de 2001 e Decreto nº 18.861, de 03 de julho de 2001 - Secretaria de Orçamento Participativo e Gestão Cidadã). Em 2005, no início da segunda gestão de João Paulo, através da lei 17.108/2005, foi criada a Secretaria de

Planejamento Participativo, Obras e Desenvolvimento Urbano e Ambiental, resultado da fusão entre a Secretaria de Orçamento Participativo e Gestão Cidadã e a Secretaria de Planejamento, Urbanismo e Meio Ambiente. Hoje a responsabilidade sobre a organização do OP no Recife recai sobre a Coordenação do Orçamento Participativo, que compõe a secretaria então criada.

Voltando ao OP da primeira gestão de João Paulo, observamos a intenção de se criar um espaço novo e diferenciado que, mesmo baseado na experiência de outras cidades, especialmente de Porto Alegre, pudesse adotar um caráter singular e contextualizado. Tal assunção, por parte da prefeitura, traz tanto pontos positivos como negativos. Positivos no sentido de favorecer a introdução de regulamentações e regimentos que estimulam ainda mais a participação e seus “fundamentos”. Sobre os pontos negativos, podemos citar o percentual de orçamento destinado ao OP, que é de 30% do orçamento da prefeitura. Em outras cidades alcança mais de 80% do orçamento municipal, como ocorreu em Porto Alegre durante a administração popular (1989-2004). O percentual do orçamento destinado ao OP é fundamental para a avaliação e compreensão do poder desta instância na definição das obras públicas, além de interferir na confiança que a população atribui ao OP e na ampliação ou diminuição da participação comunitária.

A pretensão da Prefeitura era ter um OP diferenciado, mais participativo e inclusivo. Sendo assim, segundo a Prefeitura, os principais diferenciais do modelo de Orçamento Participativo realizado no Recife em relação a outros municípios são: a) eleição direta das obras e ações prioritárias, sendo o voto nas plenárias um direito não só do delegado, mas de toda a população presente; b) informatização, principalmente no que tange ao credenciamento dos participantes e à emissão de relatórios sobre os grupos participantes, e c) a composição do conselho de orçamento participativo, o que garantiria a representação em cada conselho setorial. No entanto, algumas das ações priorizadas pela prefeitura que objetivavam trazer elementos que os distinguiu de outros formatos de OP, também são encontradas em outras experiências, como o caso do OP Digital de Belo Horizonte em 2006. Enquanto em Recife uma experiência semelhante surge pela primeira vez em 2007, a eleição direta das ações também pode ser encontrada em outros municípios, como Belo Horizonte e Porto Alegre.

Houve uma clara mudança na metodologia em relação à utilizada pela gestão anterior, em prol de um novo modelo que ampliasse a participação. Para marcar esses pontos diferenciais apresenta-se um projeto que está no cerne do OP até hoje justificado como uma proposta radicalmente democrática, descrita nos seguintes termos: “Resgate da cidadania do povo; criação de uma esfera pública não estatal; co-gestão da cidade; controle social sobre o

Estado; universalização da participação; auto-regulamentação do processo; transparência administrativa.” (Prefeitura da Cidade do Recife - Coordenadoria de Orçamento Participativo e Participação Popular).

Mas como se desenhou a metodologia e o funcionamento do OP propriamente dito? Se tomarmos especificamente a gestão do PT em Recife, temos nove anos da experiência de participação. Ao observarmos as mudanças ocorridas na metodologia e estrutura do OP ao longo do período, as alterações não tomam dimensões tão grandiosas ao ponto de merecer maior destaque, pelo menos no que se refere ao objetivo deste trabalho. Sendo assim, nos voltaremos para a apresentação da metodologia utilizada hoje, revelando as alterações que são significativas ao interesse desse trabalho.

O estímulo à participação e a busca por transparência na gestão estão definidas na metodologia do OP do Recife e são elementos fundamentais defendidos pela gestão municipal, expressos principalmente na base em que se estrutura o OP. O momento que vai desde a votação das prioridades, fiscalização dos recursos e das obras, até a escolha dos delegados e verificação junto ao poder legislativo da aprovação das decisões determinadas no OP, embora isto não signifique necessariamente que ambas se efetivem. A experiência concreta é que pode determinar com maior precisão este ponto. Mais detalhes sobre esses pontos será objeto de uma melhor discussão no capítulo seguinte.

Focalizemos, então, o ciclo de 2009, apresentando mais adiante as principais mudanças ocorridas em relação ao período como um todo. O OP do Recife conta com um ciclo anual que vai de janeiro a dezembro. A programação é distribuída e executada a partir de um calendário em que são informados os horários e locais das reuniões. O período que compreende o ciclo do OP é organizado de modo a incluir desde as reuniões metodológicas – onde será repensado o OP – até a execução das obras e serviços. Sendo assim:

O Ciclo consiste numa sequência de reuniões que ocorrem a cada ano. No primeiro semestre, o Ciclo é composto de reuniões onde há a participação direta da população, onde qualquer cidadão tem direito a votar e ser votado. São as Reuniões de Metodologia, e as Plenárias Regionais, Intermediárias²¹ e Temáticas. Já durante todo o ano, ocorrem reuniões com a participação de representantes da sociedade - os delegados - através dos Fóruns Regionais e Temáticos e do Conselho da Gestão Democrática do Orçamento Público. (Guia do OP de 2006).

De modo geral, o ciclo anual do OP é dividido da seguinte forma:

²¹ A partir de 2007 o OP do Recife não conta mais com as plenárias intermediárias. Sua substituição será tratada mais adiante.

Gráfico 2 - Ciclo do Orçamento Participativo (2009)

Fonte: Prefeitura do Recife. Secretaria de Planejamento Participativo, Obras e Desenvolvimento Urbano e Ambiental. Coordenação do Orçamento Participativo. <<http://www.recife.pe.gov.br/op/ciclo.php>> (acesso em 5 nov. 2009).

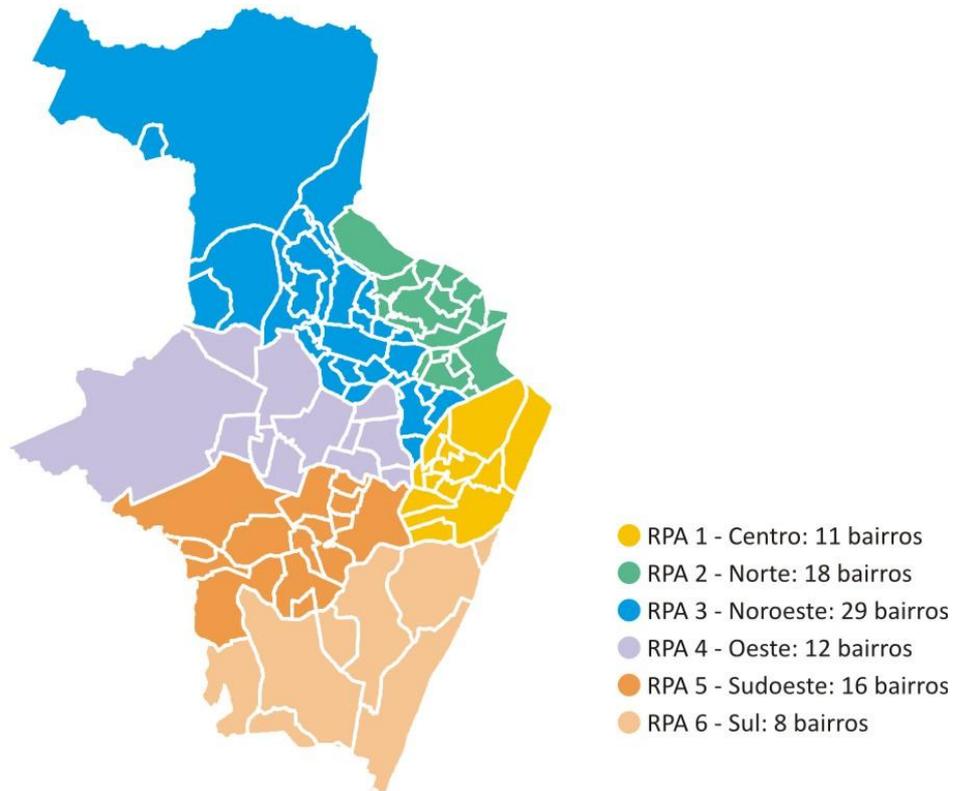
A população seleciona as prioridades e elege os delegados nas Plenárias Regionais e Plenárias Temáticas.²² É o momento em que os holofotes são acesos, quando o número de participantes é contabilizado e enfatizado nos dados divulgados, os grupos são cadastrados e podem ser assim visualizados. Nessas plenárias são eleitos os delegados de cada microrregião, no caso das Plenárias Regionais, e os delegados de cada temática, no caso das Plenárias Temáticas.

As Plenárias Regionais ocorrem em cada microrregião do município, havendo três microrregiões por RPA, formando-se 18 microrregiões. A divisão territorial do município é de

²² A partir do ano de 2009, deixam de serem realizadas as plenárias intermediárias.

noventa e quatro bairros, seis Regiões Político-Administrativas e dezoito microrregiões. Essa divisão pode ser compreendida a partir do mapa abaixo:

Mapa 1 - Mapa da Divisão das RPAs do Recife



Fonte: Prefeitura do Recife. Secretaria de Planejamento Participativo, Obras e Desenvolvimento Urbano e Ambiental. Coordenação do Orçamento Participativo.

As prioridades eleitas nas plenárias são selecionadas a partir do voto direto da população participante. São eleitas as dez obras e ações prioritárias de cada microrregião. Cada pessoa pode votar em até duas obras ou ações. Os dez temas que fazem parte da cédula de votação são: Assistência Social, Contenção de Encostas e Morros, Cultura, Educação, Habitação, Lazer e Esportes, Pavimentação e Drenagem, Saneamento Básico, Saúde e Trabalho e Renda. O local (bairro ou comunidade) de realização das plenárias varia em relação à demanda dos bairros por plenárias e ao número de participantes.

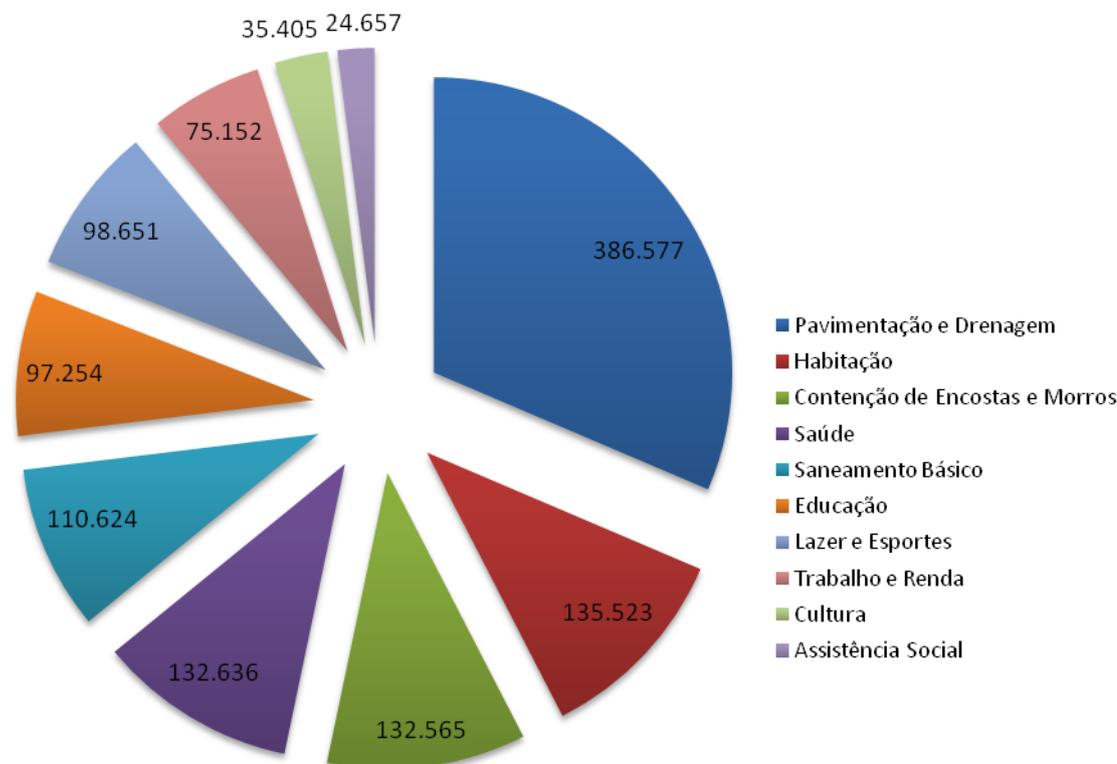
Em 2009 houve uma ampliação do número de plenárias de 49 para 60 reuniões cujo objetivo foi contemplar novas comunidades. Entre elas podemos citar: Caiara, Ipsep, Pilar, Alto José Bonifácio, Campo do Café (Linha do Tiro), Brasilit e Cidade Universitária. As ações que vão compor a cédula de votação nas plenárias são definidas pelos moradores das

microrregiões. Isso é feito a partir do encaminhamento para a Secretaria da Coordenaria do Orçamento Participativo de uma ata de reunião com no mínimo dez participantes, contendo o nome dos participantes e as demandas selecionadas para ir à votação nas plenárias.

A partir de 2007, o voto é dado simultaneamente para o tema e para a ação, e as plenárias intermediárias que existiam de 2001 a 2006 – onde eram eleitas as ações específicas nos temas escolhidos – deixam de fazer parte do OP do Recife. Para participar, o morador tem que apresentar um documento de identificação com foto. Nesse momento, o participante é cadastrado e recebe uma ficha para o recebimento da cédula de votação para as prioridades e para o delegado. Até 2006, a configuração das Plenárias Regionais era diferenciada. A esta altura do processo era feita a prestação de contas da gestão, a eleição de três temas prioritários e era definido o número de delegados(as). A eleição de obras e ações nas microrregiões e a eleição dos delegados(as) ocorriam nas Plenárias Intermediárias. Nas Plenárias Regionais eram determinadas às prioridades temáticas para posteriormente serem votadas as ações nas Plenárias Intermediárias.

Em 2007, após a realização das plenárias, é aberto um novo espaço para a participação. As dez ações mais votadas nas plenárias vão produzir a lista de prioridades da microrregião que será encaminhada para votação nas urnas eletrônicas e na internet. No primeiro momento serão disponíveis urnas eletrônicas nas microrregiões específicas; no segundo momento a mesma votação pode ser realizada pela internet. Contudo, nesta votação não se poderá inserir novas ações, mas pode-se modificar a ordem de prioridades. Quem votar nas plenárias regionais não tem a possibilidade de participar da votação nas urnas e na internet.

Em relação às demandas mais votadas, somando-se o número de votos em cada temática durante os nove anos de OP na gestão do PT no Recife, nota-se, no gráfico abaixo, uma gama bem maior de votos atribuídos à temática de Pavimentação e Drenagem; em segundo lugar, à demanda por Contenção de Encostas e Morros e, com percentual muito próximo, as demandas por Habitação e Saúde. Cultura e Assistência Social são as demandas com menos votos. A partir desses dados, observa-se que a demanda por infra-estrutura tem uma prioridade superior às outras temáticas.

Gráfico 3 - Prioridades Temáticas (2001-2009)

Fonte: Prefeitura do Recife. Secretaria de Planejamento Participativo, Obras e Desenvolvimento Urbano e Ambiental. Coordenação do Orçamento Participativo.

Interessa assinalar que a soma do número de votos nos anos do OP pode ocultar informações importantes sobre as prioridades eleitas em suas especificidades regionais. No caso deste gráfico, especificamente, essa ocultação ocorre. Nota-se pelo percentual alcançado pela temática de Pavimentação e Drenagem que realmente esta, no decorrer dos anos, vem sendo a mais votada em grande parte das regiões, mas não podemos afirmar isso das outras temáticas. Ao observarmos algumas das prioridades eleitas nas microrregiões, notamos que a tabela não corresponde à realidade em muitos dos casos, no transcorrer dos anos.

A temática de Saúde vem ganhando mais votos, principalmente no que se refere à construção de novos postos de saúde, e encontramos casos de temáticas como a de Cultura, que no gráfico se apresenta como a penúltima temática mais votada, ser eleita a prioridade mais votada em uma microrregião. O gráfico acima é interessante para apontar o que vem sendo mais votado pela população nesses nove anos de OP, porém as especificidades existem e vêm se tornando mais significativas com o passar dos anos.

A eleição dos delegados que irão fazer parte dos fóruns regionais e do conselho se faz a partir do acúmulo de dez votos por parte do candidato. Desse modo, o número de delegados

varia de ano para ano e a quantidade de participantes influencia diretamente o número de delegados eleitos. A partir do gráfico abaixo nota-se uma correlação entre o número de participantes e o número de delegados. Observa-se também que houve uma significativa ampliação no número de votantes, além, é claro, de esses valores oscilarem muito de ano para ano. O salto quantitativo mais significativo ocorreu de 2001 para 2002: no primeiro ano a participação foi de 26.257 pessoas, passando, no ano seguinte para 41.891 pessoas. A partir de 2002 manteve-se a média de mais de 41.500 participantes por ano. Na quantidade de delegados eleitos nota-se a mesma correlação. Em 2001 foram eleitos 1.289 delegados. A partir de 2002 a média de delegados eleitos passou para 2.050 delegados eleitos por ano. A quantidade de participantes influencia diretamente a quantidade de delegados eleitos, e vice-versa, visto que muitos dos que concorrem a delegados encaminham para as plenárias seu corpo eleitoral.

As plenárias temáticas têm um papel diferenciado em relação às plenárias regionais. Ocorrem anualmente e são compostas por uma reunião por tema. Nesses espaços as ações são pensadas ao nível da gestão municipal em seu conjunto; as ações selecionadas não são diretamente associadas a obras, mas a políticas públicas e ações associadas em diferentes secretarias do governo municipal.

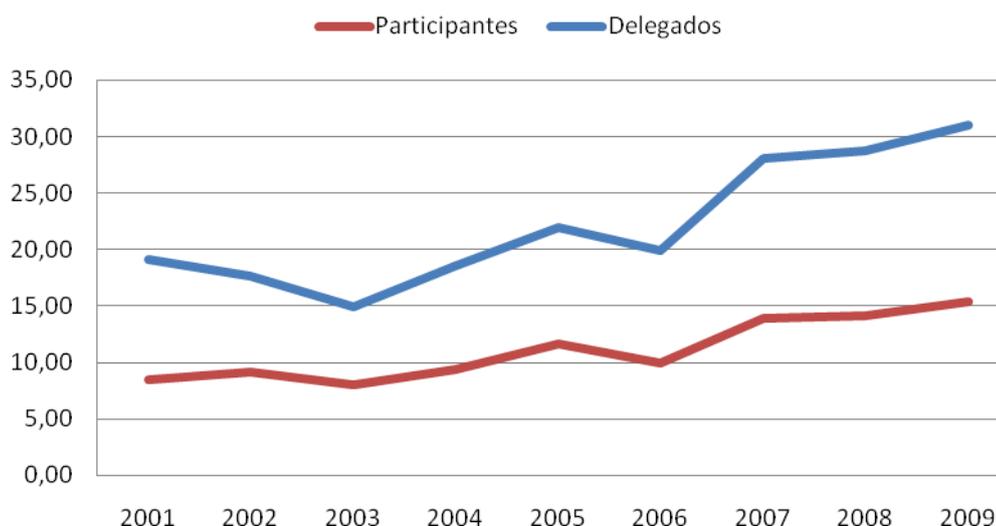
Durante os nove anos do OP na gestão do PT ocorreram algumas mudanças em relação às temáticas que compunham as plenárias, algumas foram retiradas e outras inseridas. No período de realização das plenárias, as temáticas que fazem ou fizeram parte da pauta das reuniões foram: Assistência Social, Cultura, Desenvolvimento Econômico e Turismo, Desenvolvimento Econômico, Turismo, Educação, Mulher, Saúde, Desenvolvimento Urbano e Ambiental, Juventude, Negros e Negras, Direitos Humanos e Segurança Cidadã e LGBT. Algumas passaram por mudança de nome, outras foram desmembradas e outras incorporadas dentro de outra temática. Mais adiante detalharemos esses processos.

Estas plenárias iniciaram em 2001 com sete temáticas e chegou-se ao máximo de nove em 2004 e 2009. As reuniões ocorriam em localidades de fácil acesso para a maioria da população, normalmente no centro da cidade, facilitando a participação de todos os interessados.

A eleição para delegados ocorre no mesmo formato das plenárias regionais, cada dez votos elegem um delegado. Semelhante também às plenárias regionais, como observamos no gráfico abaixo, o número de participantes tem relação direta com o número de delegados eleitos. Além disso, houve uma ampliação significativa no número de participantes e de delegados eleitos. Iniciou em 2001 com a participação de 3.778 pessoas e eleição de 303

delegados e, nos três últimos anos, alcançou a média de participação superior a 6.000 pessoas – atingindo em 2009 a marca de 6.893 participantes – e mais de 400 delegados eleitos. No gráfico abaixo podemos notar melhor a correlação entre número de participantes e número de delegados eleitos.

Gráfico 4 - % de participação nas Plenárias Temáticas



Fonte: Prefeitura do Recife, Secretaria de Planejamento Participativo, Obras e Desenvolvimento Urbano e Ambiental, Coordenação do Orçamento Participativo.

Para maiores esclarecimentos dos números da participação no OP, não ficando reduzidos a escalas que se centram em percentuais, a tabela abaixo exibe o número de participantes nas diferentes assembleias no período que vai de 2001 a 2009.

Tabela 1 - Número de Participantes por Assembleia (2001-2009)

Ano	Plenárias Regionais	Plenárias Temáticas	Plenárias Intermediárias	Urnas Eletrônicas	Internet
Total	358.422	44.808	120.490	83.791	72.084
2001	26.257	3.778	12.032	-	-
2002	41.891	4.109	21.081	-	-
2003	42.426	3.594	23.581	-	-
2004	33.592	4.207	17.764	-	-
2005	46.892	5.224	24.816	-	-
2006	38.986	4.474	21.216	-	-
2007	45.652	6.215	-	25.980	6.987
2008	38.605	6.314	-	25.284	23.251
2009	44.121	6.893	-	32.527	41.846

Fonte: Prefeitura do Recife, Secretaria de Planejamento Participativo, Obras e Desenvolvimento Urbano e Ambiental, Coordenação do Orçamento Participativo.

Na metodologia aplicada notamos maior distanciamento das plenárias regionais no modelo adotado para a votação. Nas plenárias temáticas devem ser escolhidos os três temas prioritários e uma ação para cada tema. Com a realização dessa votação se encerra o processo, e não há votação em urnas ou internet.

Quanto à participação dos delegados eleitos, estes têm mandato de um ano, não podendo assumir um mandato em mais de uma microrregião ou temática. As reuniões ocorrem mensalmente a partir dos fóruns regionais e temáticos. Os fóruns têm por competência:

- Eleger e revogar o mandato da Coordenação e dos Membros do Conselho Municipal da Gestão Democrática do Orçamento Público - COP;
 - Apoiar os(as) Conselheiros(as) e atuar na informação e divulgação para a população dos assuntos tratados no Conselho Municipal da Gestão Democrática do Orçamento Público - COP;
 - Acompanhar o Plano de Investimentos, desde a sua elaboração até a conclusão das obras;
 - Discutir e propor sobre a Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO;
 - Discutir e propor sobre as matrizes da Lei do Orçamento Anual - LOA;
 - Eleger as Comissões de Fiscalização e Acompanhamento de Obras e de Programas;
 - Votar as propostas de pauta das reuniões do Fórum;
 - Discutir e propor sobre as alterações do Plano Plurianual - PPA propostas pelo Governo.
 - Acompanhar a execução das políticas públicas desenvolvidas no âmbito municipal, de interesse do Fórum.
- (Regimento Interno dos Fóruns e do Conselho . Disponível no *site*: <http://www.recife.pe.gov.br/op/regimento_foruns.php>. (acessado em 20 de janeiro de 2010).

Já a organização interna dos fóruns é assim composta: a) Coordenação; b) Comissões de Fiscalização e Acompanhamento de Obras e de Programas; c) Delegados(as); d) Comissão de Ética, a qual será regulamentada, por meio de resolução do COP. Cada Fórum de Delegados(as) terá uma Coordenação, esta será composta por um membro da Administração Municipal, e dois delegados(as). Este(a) representante na Coordenação de cada Fórum Regional será o(a) coordenador(a) de microrregião da Secretaria de Orçamento Participativo. Já o(a) representante na Coordenação do Fórum Temático será um membro da Secretaria afim, designado(a) para esta função. Vale salientar que nos momentos de deliberação, apenas os delegados têm direito a voto.

2.2.3. As Plenárias Temáticas como Universo de Pesquisa

Com a descrição do OP em sua metodologia e principais espaços de participação, plenárias, COP e fóruns, e como mais especificamente as plenárias temáticas são os espaços que diretamente interessam a pesquisa, vale a pena ampliar um pouco a descrição anteriormente realizada e detalhar alguns elementos que são fundamentais para a análise que se segue nos próximos capítulos deste trabalho.

As Plenárias Temáticas não são exclusividade do OP da cidade do Recife. Várias são as cidades que adotam este tipo de espaço para pensar a gestão municipal. Contudo, varia a metodologia aplicada e os temas que vão compor as plenárias. Dentre algumas cidades que apresentam esse tipo de espaço podemos citar Porto Alegre, João Pessoa e Campina Grande.

As questões da cultura, identidade e respeito às especificidades locais são elementos incluídos nestes espaços. Com o início da gestão de João Paulo (2001), a metodologia do OP foi pensada em acordo com organizações da sociedade civil, um procedimento que eleva o caráter amplo e diversificado deste espaço. Essa contribuição trouxe um novo olhar sobre a questão identitária, visto que os movimentos sociais têm maior experiência em trabalhar tais abordagens. O corpo de atores envolvidos na elaboração da metodologia incluía representantes de grupos que tratavam com questões de gênero, raça, juventude, etc. Todavia, não foram todas essas temáticas inseridas no primeiro ano de gestão, mas a partir da continuidade do OP e a relevância de outras temáticas, novos temas foram inseridos.

Essa participação foi fundamental na concepção do delineamento do OP do Recife. Tal elemento possibilitou, nas plenárias temáticas, o surgimento de atores e demandas até então distantes dos espaços participativos do Recife. Como fora citado no folder do OP:

A realização das Plenárias Temáticas deu voz a grupos antes considerados excluídos do processo democrático: Negros e Negras, mulheres, portadores de necessidades especiais, idosos, educadores e outros. Hoje eles possuem um canal aberto para reivindicar as políticas importantes para melhorar a sua vida, bem como dos demais cidadãos do Recife. (Orçamento Participativo do Recife. Obras que ficam para sempre. 10)

Em seu discurso, a prefeitura visualiza o OP como um recurso que não se limita a obras públicas, apesar de amplamente dar maior ênfase a estas, mas que envolve também ações voltadas ao estímulo da cidadania, da co-responsabilidade entre governo e sociedade, do fortalecimento das organizações sociais existentes, além de estimular a emergência de novos grupos e atores.

Desse modo, a partir da constatação da existência de diversas associações, a prefeitura buscou fazer a revitalização desses grupos e de outros não diretamente ligados às associações de bairros, que tradicionalmente tinham maior proximidade dos espaços de participação. Com isso, emergiram nos espaços do OP vários grupos antes afastados, tais como grupos de teatro, de dança, de negros, etc. Foi justamente a participação destes atores nas definições orçamentárias que veio dar um novo aspecto tanto à formulação das demandas e prioridades eleitas quanto à composição política agora adotada.

A participação desses grupos na elaboração das demandas reflete-se na criação de temáticas que venham tratar suas demandas específicas e colocá-las em votação; esse elemento pode ser observado a partir da criação de novas temáticas, principalmente no que se refere à desagregação, como é o caso, em 2009, da plenária LGBT, antes associada à plenária de Direitos Humanos. A ampliação das demandas e a ampliação da participação favorecem o surgimento de espaços onde as demandas específicas desses grupos possam ser colocadas e eleitas.

O espaço das temáticas é valorizado e sua manutenção fundamental. Contudo, alguns grupos expressam a intenção em extrapolar as demandas para um âmbito maior. Um exemplo que podemos apresentar, e que também se observou em 2009, é a criação por parte da prefeitura da Secretaria Especial da Mulher, que vinha sendo uma demanda há muito tempo cobrada pelas participantes das Plenárias das Mulheres. Dada a importância desse espaço, a criação da nova secretaria foi apresentada pelo prefeito João da Costa, na Plenária Temática de Mulheres no mesmo ano.

Não podemos constatar que essa postura é incorporada por todos os grupos, sendo que o trajeto inverso também pode ser observado. A aproximação da prefeitura pode criar uma postura de “acomodação” em relação à utilização dos espaços. Não havendo questionamento ou críticas, o que se observa é uma relativa apatia em superar as fronteiras que, apesar desses assuntos serem discutidos com atores da sociedade civil, eles são delimitados pela prefeitura.

O OP é colocado como um importante espaço de debate e definição dos rumos da cidade. Teoricamente, a população tem a possibilidade de definir quais serão as prioridades dos investimentos em obras, serviços e políticas que devem ser priorizadas e realizadas a cada ano. Teoricamente porque apesar de ser um espaço deliberativo, as demandas eleitas e as definições orçamentárias dependem de aprovação da Câmara de Vereadores.

A ampliação da participação e da confiança nesses espaços favorece além da inserção de novos atores sociais que até então não estavam presentes, a inserção destes em outras temáticas, não como delegados, mas como participantes. Exemplos dessas movimentações poderão ser encontrados mais adiante.

Durante as reuniões dos fóruns e plenárias há a participação de um ou mais representantes da secretaria que mais se aproxima do foco de cada temática, como é o caso da Secretaria de Educação com a temática de Educação, da Secretaria de Direitos Humanos e Segurança Cidadã nas temáticas de Negros e Negras, LGBT e Mulher. Contudo, estas não se resumem necessariamente a uma secretaria municipal; a participação de representação de

mais de uma secretaria em uma temática é um procedimento que também ocorre, principalmente nas plenárias, onde o período de realização anual é bem menor.

Diferentemente das plenárias regionais para a qual é destinado um percentual do orçamento para a realização das obras e ações votadas, nas plenárias temáticas constata-se uma maior dificuldade em mensurar o quanto do orçamento anual é definido para as ações priorizadas. Isso ocorre porque, nas segundas, as prioridades estão mais associadas a políticas públicas que normalmente são associadas às ações da secretaria a que a temática mais se aproxima, além do fato de incorporar ações que envolvem o reconhecimento das desigualdades de gênero, raça, etária, etc.

A partir da formação do modelo de Orçamento Participativo do Recife, suas principais mudanças e a metodologia com a qual é gerida, a questão da identidade cultural já pode ser observada pela abertura de novos espaços e a participação de outros formatos de organização possibilitou a inserção de grupos ligados à questão cultural e identitária. A esse respeito, veremos no próximo capítulo a dimensão dessa inclusão e quais grupos identitários passaram a ter voz na OP.

A inserção de questões identitárias nas plenárias temáticas faz com que o OP da cidade do Recife seja um espaço que nos permite observar como a participação desses grupos interfere, direta e indiretamente, nas ações da gestão municipal. A partir das especificidades acima apresentadas se evidencia a singularidade e a ampliação do alcance das ações. Retomando o universo destes espaços, os atores que nem sempre participam das plenárias regionais, e quando participam apresentam uma demanda diferenciada volta-se então a se pensar em ações estruturadoras ao nível municipal e que refletem a possibilidade da quebra de outro tipo de desigualdade, a desigualdade cultural.

Vale ressaltar no período de construção do OP da gestão do PT os temas para assembleias em cada ano. Desse modo podemos perceber mais claramente as temáticas inseridas e as eliminadas de um espaço próprio para o debate e votação de prioridades.

Tabela 2 - Plenárias Temáticas (2001-2009)

Plenária	Total	Ano								
		2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Total	70	7	8	8	9	7	8	7	7	9
Assistência Social	9	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Cultura	9	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Desenvolvimento Econômico e Turismo*	8	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	-
Desenvolvimento Econômico	1	-	-	-	-	-	-	-	-	✓
Turismo	1	-	-	-	-	-	-	-	-	✓
Educação	9	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Mulher	9	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Saúde	4	✓	✓	✓	✓	-	-	-	-	-
Desenvolvimento Urbano e Ambiental	4	✓	✓	✓	✓	-	-	-	-	-
Juventude	5	-	✓	✓	✓	✓	✓	-	-	-
Negros e Negras**	6	-	-	-	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Direitos Humanos e Segurança Cidadã	4	-	-	-	-	-	✓	✓	✓	✓
LGBT	1	-	-	-	-	-	-	-	-	✓

Fonte: Prefeitura do Recife. Secretaria de Planejamento Participativo, Obras e Desenvolvimento Urbano e Ambiental. Coordenação do Orçamento Participativo. (1) No ano de 2009 a plenária temática é dividida em duas plenárias temáticas: a de Desenvolvimento Econômico e a de Turismo. (2) Em 2004 o nome da plenária é Negro, no ano seguinte é que assume o nome Negros e Negras.

A partir dos objetivos do trabalho, a proposição inicial foi focar o estudo sobre as plenárias com o recorte identitário, nos moldes explicitados no capítulo anterior. Nesse caso, o foco será dado às plenárias de Cultura, Mulheres, Juventude, Negros e Negras e LGBT. Estas temáticas não são as únicas onde demandas de uma identidade específica podem se apresentar. Por exemplo, em temáticas como a de Desenvolvimento Urbano e Ambiental, Direitos Humanos e Segurança Cidadã ou Educação podemos encontrar demandas de grupos específicos. Devido a um histórico de diferenciações e falta de acesso aos bens públicos de alguns grupos, encontramos demandas ligadas à juventude nas plenárias de Desenvolvimento Econômico, ou demandas ligadas aos negros na Plenária da Mulher. Os detalhamentos dessas relações serão descritas no capítulo analítico.

Tracemos agora a trajetória de inclusão das questões de identidade e cultura no contexto do OP em Recife. A partir de 2004 é inserida a temática intitulada: Plenária Temática Negros. Neste caso, o movimento negro teve papel fundamental no surgimento desta temática a partir da então inserção nos espaços que possibilitam a mudança da metodologia do OP, da mesma forma que o movimento de mulheres negras teve papel fundamental na reformulação do nome da plenária para Negros e Negras.

Isto demonstra que, como cita Avritzer e Pereira (2005) “a participação envolve um conjunto de regras que são definidas pelos próprios participantes, vinculando o OP a uma tradição de reconstituição de uma gramática social participativa na qual as regras da deliberação são determinadas pelos próprios participantes.” (p. 21). A partir do momento em que os grupos participantes têm possibilidade real de interferir nas regras que definem o OP, este espaço torna-se mais inclusivo e democrático.

Na experiência do OP do Recife não contamos com informações suficientes para definir até que ponto os participantes deste espaço tem autonomia para delimitar as regras ou a capacidade de intervir em mudanças nas regras do jogo.

No que se refere às temáticas, cabe observar a importância dos fóruns em relação às plenárias; essa importância recai sobre a possibilidade de maior debate e discussão entre os delegados e os técnicos representantes da Prefeitura. Os fóruns são os espaços oficiais onde ocorrem mais debates e onde são definidas as prioridades que serão votadas nas plenárias. Nas plenárias existe claramente uma participação maior da população, todavia, ao mesmo tempo não há muito tempo para a discussão de temas pertinentes a votação. O que ocorre nesse sentido é uma apresentação realizada por uma mesa composta por representantes ou escolhidos pela prefeitura e, em um segundo momento, a abertura da fala para os participantes interessados. Esse momento normalmente é utilizado para a defesa de alguma ideia, ou para a formalização de críticas ou de elogios à prefeitura ou, ainda, a solicitação de votos para algum delegado. Se alguma prioridade não passar pelos fóruns, não ganha o direito de ser votada nas plenárias. Daí decorre a importância desses fóruns e dos delegados eleitos.

Em suma, o espaço voltado ao debate não são as plenárias, mas os fóruns. De todo modo, a participação nas plenárias é fundamental porque é nesse momento que as prioridades são votadas e, a partir da participação, pode surgir o interesse por parte dos participantes em atuar de forma mais constante, atuando como delegados dos fóruns temáticos.

CAPÍTULO III

IDENTIDADE E ARTICULAÇÃO:

AS DEMANDAS DOS NOVOS MOVIMENTOS SOCIAIS NO OP

Como visto no capítulo anterior, a inserção de temáticas culturais na metodologia do Orçamento Participativo da Cidade do Recife, especificamente a partir das plenárias temáticas, traz consigo questionamentos de como se deu esse processo e com qual intensidade essas temáticas interferem no processo orçamentário e no rumo das políticas sociais do município.

O que pretendemos é observar como a questão da identidade cultural se apresenta nesse espaço de deliberação, e como ocorre a interação tanto entre governo e a sociedade como entre os diversos grupos no transcorrer desse processo, principalmente no que se refere à execução das prioridades eleitas. Assim, nem todas as perguntas acerca do tema poderão ser respondidas.

A questão cultural que está inserida no processo do OP é um dado concreto, mas onde observamos tais referências culturais? Observamos a existência de alguns elementos onde essa questão pode ser mais claramente constatada: a) nos fóruns regionais do OP; b) nos fóruns temáticos do OP; c) nas conferências municipais e d) no processo de aplicação da política pública. São justamente os fóruns e plenárias temáticas do OP que pretendemos tomar como foco no decorrer desse capítulo.

3.1. OP – SOBRE A PARTICIPAÇÃO

Focalizando a questão da identidade cultural no OP, e, para sermos mais específicos, os fóruns e as plenárias temáticas do OP, observa-se que em 2001 foram três as temáticas existentes: Cultura, Mulher e Juventude. Oito anos depois, em 2009, as temáticas presentes foram as de Cultura, Mulher, Negros e Negras e LGBT.

Estas temáticas não são as únicas em que esses grupos lançam suas demandas, há uma articulação entre grupos e entre temáticas. Além disso, em algumas temáticas, como exemplo a de Desenvolvimento Urbano e Ambiental, Educação, Assistência Social e, especialmente,

Direitos Humanos, encontramos demandas de grupos específicos, que até então não foram (ou são) contemplados em uma temática específica. Facilmente se observa a existência de demandas ligadas à juventude nas plenárias de Desenvolvimento Econômico, ou demandas dos idosos nas Plenárias de Assistência Social ou de Direitos Humanos, entre outros arranjos que decorrem das relações sociais.

O surgimento em Recife de uma política municipal que traga em seu bojo questões ligadas às temáticas culturais é um fator fundamental para o entendimento dessa abertura tanto no Orçamento Participativo quanto em outras políticas, como o Programa Multicultural, e órgãos de políticas públicas como os Conselhos Municipais. As temáticas culturais são vistas de forma diferente nessa gestão. Nesse sentido, o papel da cultura da identidade e do respeito às especificidades locais são marcas do discurso da gestão do PT no Recife nos mandatos de João Paulo e João da Costa.

No primeiro momento do OP, eram nas plenárias regionais onde os grupos expunham suas demandas, mas esse espaço não foi suficiente e houve, portanto, a necessidade de interferir em outras esferas e em outras especificidades de demandas. Disto decorreu a busca por novos espaços de participação. Inicialmente as Plenárias Temáticas atendiam essas demandas, mas posteriormente esses espaços nem sempre foram suficientes para comportá-las.

Esse trajeto de formulação e reformulação das Temáticas a serem trabalhadas nas Plenárias inicia-se com um processo de escuta da nova gestão municipal. Não foi só a abertura à participação de novos grupos que não estavam necessariamente ligados a associações de bairros, mas também sua inclusão na formulação das plenárias. Este processo foi facilitado através da participação direta de ONGs e, em consequência, pessoas que antes faziam parte desses movimentos agora estão no governo na formulação da metodologia.

Como dito anteriormente, a metodologia do OP foi pensada junto com Organizações da Sociedade Civil, há a intenção de uma gestão compartilhada que, contudo, aproxima-se mais do caráter consultivo que deliberativo. A partir daí tornou-se possível um novo olhar sobre a questão da identidade. Entre os grupos que se inserem nesses processos há aqueles que têm questões de gênero, de raça, de juventude como foco de sua ação ou como tema transversal. Esse recorte e atribuição direcionada à sociedade civil é presente na fala tanto dos participantes do OP quanto da prefeitura. A partir das entrevistas e das observações realizadas, se formos atribuir uma feição desses dois atores no processo de inserção das temáticas ligadas à identidade no OP, poderíamos esboçá-la a partir da seguinte característica: a conquista de espaço e a sua ampliação se deve a “luta do movimento” – que vem expressar

um discurso em que as conquistas alcançadas se devem principalmente pela articulação e mobilização da sociedade civil – o chamado “movimento” – e a necessidade de manter um posicionamento de permanente luta por direitos. Em segundo lugar, a execução e a abertura dos espaços se deve à “sensibilidade da prefeitura”. O discurso expresso aí se refere aos processos de escuta existentes na prefeitura e a um bom relacionamento entre os atores da sociedade civil e o quadro da secretaria ou coordenação responsável pela gestão do OP. Essa sensibilidade associa-se à ampliação de temáticas e espaços de escuta e deliberação, principalmente no que toca as questões identitárias,²³ sendo assim, a sensibilidade está ligada à atenção dada por parte da prefeitura aos temas ligados à identidade.

Estamos lidando então com um movimento social que luta pelos seus objetivos junto à prefeitura – como o acesso ao mercado de trabalho, redução do preconceito, entre outros – e uma prefeitura sensível às demandas desses grupos e à necessidade de ampliação de espaços de participação e escuta (conselhos, fóruns e conferências) e da execução das ações que são demandadas nesses referidos espaços.

O ponto principal, ao menos o que se refere à questão da identidade, é a ampliação da participação de outras formas de associação ou organização, não se restringindo apenas às associações de moradores. Tal mudança favoreceu a inserção de outras formas de organização como grupos culturais, clubes de mães, grupos de jovens, organizações não-governamentais das mais diferentes temáticas, nas três plenárias (regionais, intermediárias e temáticas), que hoje se restringe a duas (regionais e temáticas).

Com isso possibilita-se o acesso a um processo mais amplo sobre quais são os grupos organizados, o que é uma demanda legítima da sociedade civil, e quais são as demandas que são de responsabilidade da prefeitura. Quebra-se uma “cultura política” arraigada da participação de associações de bairros e que vincula a ação da prefeitura à mera execução de obras. A partir da teoria do discurso, isto não significa que as demandas de agora em diante serão políticas. O que determina o caráter político das demandas seria que a sua formulação se dê de tal forma que, para serem atendidas, tragam questões à ordem estabelecida, o que, a partir da inserção de outros grupos, vem favorecer essa politização das demandas.

Não estamos falando em uma superação ou em outro passo da participação política. Estamos tratando, sim, de uma ampliação na participação, na sua inserção com maior capilaridade nas diversas secretarias municipais e movimentos, além da sua politização. O processo de abertura à participação de outras organizações da sociedade não foi

²³ No capítulo anterior é possível visualizar como se dá essa ampliação.

exclusivamente direcionado para grupos identitários; o objetivo dessa abertura é bem mais amplo. Porém, os grupos que mais se inseriram, por já manterem algum tipo de organização anterior, são estes: grupos de mulheres, grupos envolvidos no debate racial, a juventude, os LGBTs, idosos, pessoas com deficiência, entre outros. De formas distintas e em momentos diferentes, a inserção de grupos que apresentam outro tipo de demanda que não se assemelha com as mais clássicas, por obras e serviços públicos, pode gerar algum “desconforto” entre os participantes das associações e os participantes de outros grupos. Esse desconforto não se vincula ao espaço das plenárias temáticas e sim ao das regionais. Nas plenárias temáticas não há tal situação porque os temas já estão definidos e não há questionamento em relação às ações que vão ser votadas, não há, portanto, uma perda de espaço. Contudo, nas plenárias regionais, as ações mais votadas estão diretamente associadas a obras de infra-estrutura que são ações priorizadas pelas associações de bairros. Caso se comece a inserir outros tipos de demandas que venham questionar a hegemonia dessas ações, pode haver uma grande possibilidade de gerar conflitos com as associações de moradores.

No sentido do político, dependendo do número de participantes, da pressão sobre a prefeitura e da deliberação em outros espaços do OP, os grupos podem em outro momento conquistar um espaço próprio ou outros espaços de deliberação na gestão municipal. Podemos citar o caso de plenária LGBT, que ocorreu pela primeira vez no ano de 2009, e da realização das plenárias de idosos, da juventude e das pessoas com deficiências em 2010. Acrescente-se ainda o fato de ter sido criada, no ano 2009, a Secretaria da Mulher.

No que tange ao histórico dos grupos que participam dos referidos espaços, nota-se que as privações não se dão apenas no campo material (econômico) e cultural (simbólico), mas também nas relações de poder. (Pinto, 2008; Cifuentes, 2008).

Sendo assim, a polarização das demandas sociais entre as ações voltadas ao reconhecimento ou a redistribuição não é factível, outros elementos devem ser levados em conta. Por exemplo: as ações focadas na inserção no mercado de trabalho, que a priori poderiam apenas ser classificadas como ações voltadas à redistribuição, podem apresentar também importância no campo simbólico, uma vez que estão ligadas à auto-estima de um determinado grupo. Conseqüentemente, há um reconhecimento de seu status e a possibilidade de mudança. Mas esse ponto não se restringe a isto: há ações voltadas para o campo político, principalmente no sentido de ampliar os espaços públicos de deliberação. Estas são ações que não podem ser inseridas diretamente em nenhuma das duas categorias então estabelecidas, exigindo assim outro olhar sobre as demandas lançadas pela sociedade civil.

No que se refere à participação nesses espaços, de 2001 a 2009 houve uma relativa ampliação. Vários atores que já participavam das plenárias regionais começaram a frequentar (também) as plenárias temáticas, porém a ampliação do número de indivíduos participantes não é congruente entre os dois espaços. O número de participantes em todas as plenárias foi ampliado, observando uma gradativa ampliação do número de participantes e das reuniões realizadas.

O crescimento do número de participantes em nove anos de OP não foi o suficiente para que as plenárias temáticas atingissem um público próximo das outras plenárias, hoje, principalmente, ao das plenárias regionais. Conclui-se que o público que participa na Plenária Regional ou, na Plenária Intermediária, ou nas duas, não tem uma participação considerável na Plenária Temática. O público das Plenárias Temáticas é outro; a partir das entrevistas, no entanto, foi possível observar uma relação próxima entre os participantes dos dois modelos de plenárias.

Essa relação se dá basicamente de dois modos. O primeiro seria baseado na introdução ao espaço de participação a partir das Plenárias Regionais. Focando especificamente nos delegados, a partir dos entrevistados, nota-se que a primeira experiência dentro do OP foi com as regionais. Em um segundo momento, a partir de uma maior apropriação do espaço, há a inserção na(s) Plenária(s) Temática(s) que reflete mais os respectivos interesses daquelas pessoas. O outro modo seria baseado na continuidade da participação nas Regionais. A partir do momento em que todos os entrevistados fazem parte de alguma instituição da sociedade civil organizada, o movimento de que fazem parte tem uma participação nas Regionais e Temáticas. Há uma tentativa de inserir critérios de representação nas Regionais a partir da região ou microrregião em que a organização se localiza e, nas Temáticas, a partir da identidade do(a) participante: mulheres na plenária de mulheres, juventude na de juventude ou direitos humanos, gays na de LGBT, etc.

Como grande parte dos participantes vem de associações de bairros, a participação nas plenárias regionais estava mais ligada à prática da associação, devido aos espaços de participação semelhantes surgidos em momentos anteriores. A passagem para as plenárias temáticas é dada a partir de uma maior aproximação de um tema específico, no caso pesquisado, um tema que tenha ligação com a sua identidade. Como dito anteriormente, nas plenárias regionais são dominantes as ações voltadas à infra-estrutura. Sendo assim, para objetivar outros tipos de ações, outros espaços que possibilitem o lançamento de suas demandas começam a ser procurados.

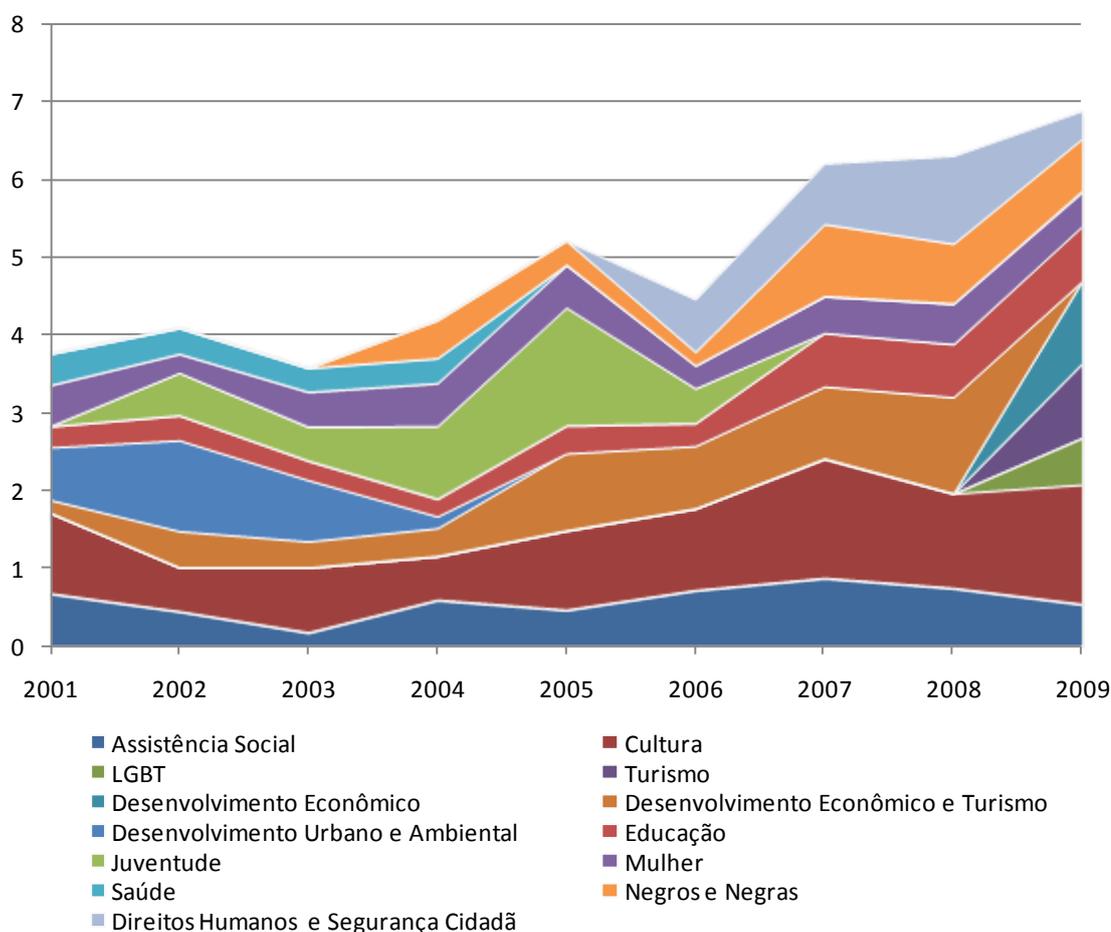
Para termos maior clareza da participação nas plenárias temáticas, precisamos de dados mais detalhados sobre o número de participantes em cada temática no decorrer de nove anos de OP. Nesse sentido, as tabelas abaixo trazem os dados de todas as plenárias, tanto de participantes quanto de delegados. O gráfico mais abaixo ilustra como se deram os momentos de participação nas plenárias temáticas de 2001 a 2009.

Tabela 3 - Participação e Delegados Eleitos nas Plenárias Temáticas

Plenária	Total	Ano								
		2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Participantes										
Total	37915	3778	4109	3594	4207	5224	4474	6215	6314	6893
Assistência Social	5199	673	443	171	590	462	714	870	742	534
Cultura	9421	1043	573	841	570	1027	1058	1542	1222	1545
LGBT	604	-	-	-	-	-	-	-	-	604
Turismo	956	-	-	-	-	-	-	-	-	956
Desenvolvimento Econômico	1059	-	-	-	-	-	-	-	-	1059
Desenvolvimento Econômico e Turismo	5361	172	473	345	367	1004	817	936	1247	-
Desenvolvimento Urbano e Ambiental	2814	684	1173	795	162	-	-	-	-	-
Educação	3800	268	318	248	225	357	290	690	684	720
Juventude	3865	-	546	430	927	1516	446	-	-	-
Mulher	4085	531	248	453	555	550	301	477	524	446
Saúde	1377	407	335	311	324	-	-	-	-	-
Negros e Negras	3338	-	-	-	487	308	177	924	768	674
Direitos Humanos e Segurança Cidadã	2929	-	-	-	-	-	671	776	1127	355
Delegados Eleitos										
Total	2845	303	242	195	262	293	282	404	418	446
Assistência Social	348	67	25	8	42	24	47	54	47	34
Cultura	656	64	35	54	38	70	76	106	95	118
LGBT	47	-	-	-	-	-	-	-	-	47
Turismo	40	-	-	-	-	-	-	-	-	40
Desenvolvimento Econômico	77	-	-	-	-	-	-	-	-	77
Desenvolvimento Econômico e Turismo	308	13	26	19	22	60	45	58	65	-
Desenvolvimento Urbano e Ambiental	163	59	55	36	13	-	-	-	-	-
Educação	187	19	23	9	12	21	9	28	30	36
Juventude	202	-	43	23	41	69	26	-	-	-
Mulher	296	53	15	29	42	35	21	34	39	28
Saúde	84	28	20	17	19	-	-	-	-	-
Negros e Negras	222	-	-	-	33	14	13	63	55	44
Direitos Humanos e Segurança Cidadã	215	-	-	-	-	-	45	61	87	22

Fonte: Prefeitura do Recife, Secretaria de Planejamento Participativo, Obras e Desenvolvimento Urbano e Ambiental, Coordenação do Orçamento Participativo.

Gráfico 5 - Participação nas Plenárias Temáticas (2001-2009)



Fonte: Prefeitura do Recife, Secretaria de Planejamento Participativo, Obras e Desenvolvimento Urbano e Ambiental, Coordenação do Orçamento Participativo.

A partir dos dados acima, observa-se que as temáticas têm oscilações tanto no número dos participantes quanto no número de delegados eleitos. Com o passar dos anos, não houve uma constante ou paulatina ampliação, que é o almejado, numa mesma plenária nem encontramos uma média-padrão da participação entre os diferentes temas das plenárias. O que nota-se, como foi demonstrado no capítulo anterior, é que há uma ampliação no número de participantes do primeiro ano de plenárias temáticas do OP até o ano de 2009, último ano analisado, relativo à ampliação no número de temáticas. No primeiro ano eram sete as temáticas, no último ano do recorte da pesquisa as plenárias contavam nove. A ampliação de temáticas, além de outros fatores que envolvem a mobilização dos atores, a relação movimentos/prefeitura (e outros arranjos) influencia diretamente o aumento do número de participantes e de delegados eleitos.

Não podemos considerar a ampliação apenas do ponto de vista numérico, mas também o reflexo dessa ampliação no OP e nos movimentos identitários. Ao tratar do recorte identitário podemos notar uma clara modificação na composição da luta no interior do OP. Tende-se a uma certa fragmentação das lutas, mas não uma fragmentação que enfraqueça os movimentos, e sim uma fragmentação que tende a dar espaço a grupos que antes ficavam à margem de um discurso hegemônico, mantendo suas demandas também à margem do processo de decisão. Esse ponto pode ser observado a partir da ampliação de temáticas que tocam a questão identitária.

A partir desse momento, quando falarmos em participação estamos falando na participação nas plenárias e nos fóruns temáticos, neste caso, de participantes e delegados eleitos. Essa aproximação pode ser realizada porque, mesmo demonstrando uma diferença numérica significativa, a proporcionalidade entre estes dois tipos de participação mostra-se congruente. Podemos afirmar que quanto maior o número de participantes maior será o número de delegados eleitos; o contrário também é verdadeiro.

Ao direcionar o olhar sobre as temáticas que têm o recorte explicitamente identitário, podemos fazer algumas observações. Explicitemos novamente que estamos falando das plenárias de Cultura, LGBT, Juventude, Mulher e Negros e Negras. Essas são as temáticas que foram construídas pela prefeitura a partir da pressão dos movimentos sociais para o lançamento de demandas específicas dos diferentes grupos e a abertura de um espaço de discussão no interior dos grupos e entre grupos e a prefeitura. Em especial, a atenção se voltou para algumas identidades que têm um histórico de desigualdade, e, que a partir desse espaço puderam reivindicar suas demandas. Isso não vem obscurecer o fato de que existem outros grupos que se encontram em outras temáticas e, ainda, que as representações desses grupos também participam e elegem-se delegados em outras plenárias.

A plenária de Mulheres é a única que iniciou junto com a criação das plenárias temáticas e que se mantém até hoje. A temática Juventude foi criada no ano seguinte da criação do OP (2002) e durou por cinco anos (2006). Apesar de contar com um número grande de participantes, a temática não tinha uma secretaria ou coordenação que fizesse a mediação entre os atores que participavam das plenárias e os fóruns com a prefeitura. Isso acarretou a não realização ou realização parcial das prioridades eleitas, o que causou um esvaziamento representativo no espaço, reduzindo-o a menos de $\frac{1}{3}$ o número de participantes de 2005 para 2006. Sendo assim, a prefeitura achou melhor encerrar a temática. A partir de 2010, com a criação da Secretaria Especial de Políticas para a Juventude, a temática

Juventude²⁴ é reinserida nas plenárias. Já a plenária de Negros e Negras foi criada em 2004 e tem uma participação que oscilou muito no decorrer dos anos: em 2006 possuía o menor número de participantes (177) e no ano seguinte, 2007, apresentou o maior número de participantes desde a sua criação (924); a partir daí, o número de participantes vem decrescendo.

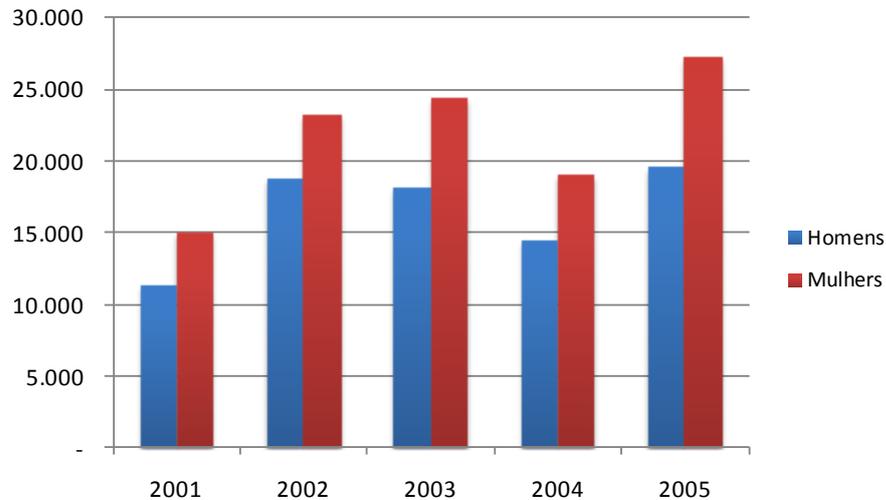
A plenária de Cultura destaca-se como a temática com maior número de participantes e de delegados eleitos, seguida pela de Desenvolvimento Econômico e Turismo²⁵ e de Assistência Social. As temáticas LGBT, Turismo e Desenvolvimento Econômico, não podem ser analisados neste aspecto porque é o primeiro ano das temáticas. Contudo, as três atingiram um número de participantes e de delegados eleitos que não destoa da média entre as temáticas existentes.

Na plenária de Educação e de Saúde há certa constância com relação à participação, porém apresenta-se uma média geral baixa. Já as outras plenárias apresentam certa inconstância. Já a plenária de Desenvolvimento Urbano e Ambiental, que no ano de 2002 apresentou o maior número de participantes, em 2004 apresentou o menor índice de participação.

Porém, ao se trabalhar a participação segundo um recorte por gênero, sempre houve uma maior participação feminina nas plenárias, no período que vai de 2001 a 2005 para o qual há dados disponíveis. O número de mulheres se manteve superior ao número de homens, mas a taxa de crescimento da participação feminina é semelhante à taxa de crescimento masculina. Na tabela abaixo essa representação pode ser visualizada:

²⁴ Além da temática de Juventude outras também foram inseridas com a de Idosos e Pessoa com Deficiência. A título de ilustração, segue as temáticas de 2010: Desenvolvimento Econômico, Assistência Social, Pessoa Idosa, LGBT, Mulheres, Saúde, Negras e Negros, Juventude, Educação, Direito Humanos, Cultura, Turismo, Pessoa com Deficiência e Meio Ambiente.

²⁵ Vale ressaltar que a temática de Desenvolvimento Econômico e Turismo foi, a partir de 2009, desmembrada em duas, e a partir dessa divisão atingiu um número de participantes bem superior aos anos em que faziam parte de uma mesma temática.

Gráfico 6 - Participação por Gênero (2001-2005)

Fonte: Prefeitura do Recife, Secretaria de Planejamento Participativo, Obras e Desenvolvimento Urbano e Ambiental, Coordenação do Orçamento Participativo.

A ampliação da participação feminina não está somente ligada às demandas apresentadas na plenária das Mulheres; ela se observa também em outras plenárias e no próprio conselho que atua na formulação da metodologia do OP. Isso é exemplificado por uma das responsáveis pela metodologia, a qual afirma que no ano de 2004, quando se cria a plenária do Negro, houve a cobrança para substituição do nome a partir de pressões dos movimentos das mulheres negras. O que de fato aconteceu. No ano seguinte a plenária seria então intitulada Plenária Temática de Negros e Negras.²⁶

A referida pressão feminina não é o único fator que demonstra a pressão de determinados grupos tanto nas votações de prioridades como na formatação do modelo do OP. Quando tratamos diretamente do que chamamos aqui como temáticas de cunho cultural²⁷ temos essa constatação. Em 2001 contavam-se três temáticas culturais (Cultura, Mulher e Juventude). A partir de 2004 é inserida a temática de Negros e Negras. Nesse caso, o movimento negro teve um papel fundamental de cobrança para a criação dessa temática, da mesma forma que o movimento de mulheres e mulheres negras teve papel fundamental na reformulação do nome da plenária.

No que se refere à participação desses grupos nas temáticas, começamos a perceber como a questão da identidade interfere tanto nas demandas como na participação de

²⁶ Em 2010 esta plenária passa por uma nova reformulação e passa a intitular-se de Plenária de Negras e Negros.

²⁷ A inclusão feita aqui de quatro das Plenárias Temáticas (Cultura, Mulher, Juventude e Negros e Negras) como plenárias de cunho cultural é uma questão metodológica, para melhor determinar o foco de análise. Isto não quer dizer que as questões culturais não se coloquem em outras plenárias (como a de Educação, por exemplo). Apenas nessas quatro a dimensão da identidade coletiva é mais acentuada.

determinados grupos em uma ou mais temáticas. Para tanto, destacamos aqui dois pontos que achamos fundamentais para o entendimento dessa questão.

No primeiro ponto destaca-se a relação direta entre definição de prioridades e as distintas temáticas. Os grupos tendem a ter participantes em mais de uma plenária. Sendo assim, existem pessoas do movimento de mulheres nas plenárias de Negros e Negras, pessoas ligadas a movimentos culturais nas plenárias de Juventude, e assim sucessivamente. Como constata Fraser (2001), um indivíduo não possui uma identidade homogênea ou indivisa. Esta não é rígida nem possui fronteiras bem delimitadas. O múltiplo pertencimento (o que na teoria do discurso é chamado de posições de sujeito) é a regra. Portanto, não é de se estranhar que uma mulher negra ou um jovem ligado aos movimentos culturais tenham o interesse de participar de mais de uma plenária temática e tenham o desejo de interferir nas mesmas. Esse caso pode ser exemplificado a partir das demandas levantadas em diferentes temáticas:

1. Programa integrado de Proteção, Assistência e Promoção Social da Criança e do Adolescente (Plenária de Assistência Social, 2001);
2. Cursos e Oficinas Diversos no Festival Multicultural (Plenária de Juventude, 2001);
3. Atendimento às Crianças e Adolescentes Vítimas de Violência Doméstica e Negligência (Plenária de Assistência Social, 2003);
4. Realizar Capacitação com Professoras(es) da Rede Municipal e Produzir Material Educativo sobre a Desigualdade de Gênero e Racial (Plenária de Mulheres, 2004);
5. Programa Integrado Dinamização Econômica e Oficinas, Treinamentos, Reciclagem Profissional (Cultura, 2001);
6. Capacitação de Jovens para o Primeiro Emprego (Plenária de Desenvolvimento Econômico, 2001).

Na lista acima podemos encontrar algumas demandas eleitas que evidenciam o múltiplo pertencimento ou as diferentes posições de sujeito em que se encontram os atores envolvidos no processo do OP. Nota-se a inserção de atores que poderiam ser considerados como essencializados como pertencentes a um determinado grupo e encapsulados em sua temática específica, mas o que encontramos aqui é a inserção desses atores em diferentes temáticas e apresentando demandas que não só refletem interesses do seu grupo como promovem ações que atuam em conjunto com outros grupos. Como já foi dito, um mesmo ator tem mais de uma identidade e insere-se nos espaços a partir de diferentes posições de sujeito.

Contudo, a participação mais ativa, que se daria a partir do mandato de delegado, só é possível se fazer em uma única plenária temática. Como explicitado no Regimento Interno dos Fóruns e do Conselho, Capítulo I, Art. 4º: “Só poderá ser exercido o mandato de delegado(a) em apenas uma microrregião ou uma temática”. Nesse sentido, um mesmo

indivíduo, mesmo que queira representar duas ou mais identidades a partir das temáticas, terá nesse caso que fazer uma escolha. Contudo, são criadas estratégias dentro dos movimentos para que haja maior representação dentro das diferentes temáticas.²⁸

3.2. A ARTICULAÇÃO NO INTERIOR DOS FÓRUMS TEMÁTICOS

Seguindo a lógica de Santos sobre a sociologia das ausências, não vamos focar aqui simplesmente as demandas eleitas. O recorte dado às cédulas de votação nos permite perceber as demandas que não são eleitas. Não falamos, no entanto, de demandas soltas no vazio, e sim de grupos que não conseguem ter suas demandas sequer votadas para futura execução. Sendo assim, esse trabalho, principalmente a partir da análise que segue, tem a pretensão de fazer uma investigação que:

visa demonstrar que o que não existe é, na verdade, activamente produzido como tal, isto é, como uma alternativa não-credível ao que existe. (...) Há uma produção na não-existência sempre que uma dada entidade é desqualificada e tornada invisível, ininteligível ou descartável de um modo irreversível. (Santos, 2002, p. 246).

Sendo assim, o quadro abaixo representa as onze plenárias temáticas em que as demandas de grupos identitários foram apresentadas. Estes últimos foram divididos em sete grupos específicos (Crianças e Adolescentes, Deficientes, Idosos, Juventude, LGBT, Mulher e Negros e Negras). Foram analisados dois tipos de material: as cédulas de votação com todas as demandas que foram lançadas para serem votadas nos dias das plenárias (marcadas em azul), e as demandas eleitas (marcadas em preto). Vale ressaltar que os dados das cédulas de votação só foram obtidos a partir de 2001, sendo assim, nesse ano só podemos considerar os dados das prioridades eleitas.

²⁸ Esse ponto será explicitado e exemplificado mais adiante.

Quadro 1 - Demandas dos Fóruns Temáticos (2001-2009)

■ Demanda presente na cédula de votação
 ■ Prioridade eleita nas plenárias temáticas

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Assistência Social	▲□	-	▲●□	■▲□	○□▲■	▲●□■	■□	▲□■	▲●□■
Saúde	-	○	○	▲○□●	S/D	S/D	S/D	S/D	S/D
Educação	-	○■	■	-	■	◆●	-	●	-
Cultura	-	●	●	●	●	■●	●	*●	●
Desenvolvimento Econômico e Turismo	-	-	-	-	■	▲	-	-	-
Mulher	◆	◆	●◆	*◆●	*●◆	*◆●	□*◆●	○■▲◆●	□■◆*●
Juventude	■	▲●■	▲◆■	▲■	*◆●■	*◆●■	-	-	-
Negros e Negras	-	-	-	◆●	○◆●	◆●	■◆●	◆●	○*◆●
Direitos Humanos e Segurança Cidadã	-	-	-	-	-	▲○□*●	▲○*□	▲	▲○□■●
LGBT	-	-	-	-	-	-	-	-	*
Turismo	-	-	-	-	-	-	-	-	□

▲ Crianças e Adolescentes | ● Deficientes | □ Idosos | ■ Juventude | * LGBT | ◆ Mulher | ● Negros e Negras

As plenárias de Saúde, Educação e Cultura sempre vêm apresentando demandas de grupos específicos, contudo estas nunca foram eleitas como prioridade. Sendo assim, como as diferentes demandas buscam “reconhecimento”? Como os grupos se articulam ou não no interior das diferentes temáticas? Quais plenárias temáticas têm maior potencial hegemônico? Tentando responder estas questões, buscaremos agora descrever brevemente qual o perfil das demandas que são inseridas nas cédulas de votação de cada uma dessas plenárias.

Em 2002 e 2003, na plenária de saúde são demandadas ações voltadas às pessoas com deficiência mental. Não era apenas uma ação, mas sim um dos temas que compunha a cédula de votação, para sermos mais exatos, um tema contendo quatro ações. Contudo, em nenhum ano esse tema foi contemplado. No ano seguinte, 2004, há uma novidade em relação às demandas dos grupos identitários: além de dar continuidade à demanda dos portadores de deficiência mental, nela é inserido um novo tema, intitulado: “Implementação de Política de Atenção a Grupos Vulneráveis”, onde as quatro ações envolvidas estão vinculadas à promoção da vigilância em ambiente de trabalho, desenvolvimento de uma política de atenção aos portadores de deficiência (esse campo abre-se para outros tipos de deficiência), desenvolvimento de uma política de atenção à população idosa e a implementação de política de atenção à população negra. Por não contar com as cédulas de votação dos anos seguintes, não foi possível constatar se as demandas continuaram, mas, a partir das demandas eleitas, podemos afirmar que, nos nove anos de OP, essas demandas não foram eleitas como prioridades na temática de Saúde. As reuniões dos fóruns contam constantemente com a presença de representantes de outros fóruns temáticos e de representações das diferentes

secretarias municipais. A participação destes está condicionada à escolha dos fóruns para discussão de um tema específico. Dessa maneira, a participação desses outros atores no debate ressoa na composição das cédulas de votação que serão compostas. Já a eleição destas ações como prioridades depende diretamente da incorporação de tais ações pelos grupos que vão tomar a decisão.

Talvez possamos dizer que na temática de educação, no que tange aos grupos sobre os quais estamos nos debruçando, a juventude é o que mais vezes foi lembrada na composição das cédulas de votação. As ações voltadas a esse grupo centram-se na inserção dos jovens no mercado de trabalho – escolas itinerantes de informática para jovens, ampliação da oferta de cursos básicos de formação profissional e programa de elevação de escolaridade para jovens do Recife. Em suma, todas as ações são voltadas para a qualificação profissional. A ação voltada aos deficientes, que visualizamos em 2001, refere-se à identificação e realização de matrículas dos alunos com necessidades especiais. Essa ação não se encontra nas cédulas de votação dos anos seguintes.

Por fim, a temática racial e de gênero toca esse espaço a partir da inserção de ações voltadas a inclusão do debate dos temas citados nas escolas. Com o intuito de deixar mais claro o processo, podemos citar os casos: em 2006 a inclusão se dá a partir da “potencialização da formação continuada dos profissionais da educação no tocante à cidadania e aos temas transversais, étnico-racial, gênero, meio ambiente e associativismo”; já em 2008, é dada a partir da “potencialização na proposta pedagógica da temática, diversidade étnico-racial e educação para a igualdade”.

A educação está presente em grande parte das cédulas das temáticas referentes aos grupos que estamos pesquisando. Nesse sentido, as ações estão em grande parte associadas a práticas educativas. Podemos dividir estas últimas em dois aspectos: a) associado à capacitação para o acesso ao mercado de trabalho; b) utilizando-se da educação, independentemente de ser uma educação formal ou informal, como vetor do reconhecimento e da valorização de diferentes grupos, representações e histórias. Ao pensar a educação como vetor de reconhecimento, as ações estão mais próximas de inserir “novos” olhares sobre a história do Brasil, inserção de outros elementos até então periféricos, deslegitimados ou caricaturados.

Nas plenárias de Cultura as prioridades eleitas estão ligadas a três bases fundamentais: a) realização de eventos, principalmente em períodos festivos como Carnaval, São João e Natal; b) políticas de geração de emprego e renda através de cursos, promoção e divulgação da produção cultural local; c) aprofundamento da participação através dos conselhos e

conferências. Apesar de não ter suas demandas eleitas como prioridade em nenhum dos anos, o grupo de Negros e Negras é o mais presente nas plenárias da cultura. Em todos os anos analisados surge uma ação voltada a esses grupos. Na maioria dos casos, é uma ação centrada no núcleo de cultura afro-brasileira, principalmente a partir do fortalecimento das ações desse núcleo. Porém, a ação que envolve a temática de Negros e Negras não se restringe a esta. Nos anos de 2005 e 2007 foram inseridas nas cédulas ações diferenciadas no sentido de “implementar políticas de ações afirmativas para inclusão de grupos sociais e étnicos, como de manifestações artísticas da periferia nos programas culturais da cidade”. Como apresentado no quadro acima, em 2006 surge uma ação voltada à juventude, objetivando “implantar a rede de refinarias multiculturais nas RPAs como centros de formação, produção e difusão cultural, voltados prioritariamente para o atendimento de jovens na faixa de 16 a 25 anos, visando à inclusão no mercado cultural”. Como visualizada nas ações para a juventude encontradas na temática de Educação, a ação busca a inserção do jovem no mercado de trabalho, o que no caso seria o mercado cultural. Em 2008 encontramos uma ação que visa “implementar política de ações afirmativas para inclusão de grupos sociais, LGBT e étnicos, bem como de manifestações artísticas da periferia nos programas culturais da cidade”. Esse último caso é emblemático porque iniciamos a ver demandas dos grupos LGBT e sua proximidade com os grupos étnicos, no caso, os Negros e Negras.²⁹ Nesse caso, o foco visa à inclusão das manifestações artísticas desses grupos nos programas municipais, evitando assim, a reclusão em guetos e a exclusão destes atores da cena cultural da cidade do Recife.

Tratando especificamente da temática LGBT, desde 2004, há ações ligadas a esses grupos. Foram primeiramente articuladas às demandas das plenárias das mulheres, onde se tornaram mais constantes. Contudo, só em 2009 uma ação que trazia em seu bojo à temática LGBT foi eleita como prioridade (mulheres lésbicas). Além disso, também podemos encontrá-la nas plenárias de Cultura, como foi visto anteriormente, na de Juventude, Negros e Negras e Direitos Humanos e Segurança Cidadã. Apesar da proximidade que encontramos entre a temática de Negros e Negras e o público LGBT, somente em 2009 foi incorporada uma ação específica a este grupo na cédula de votação da plenária de Negros e Negras. Cabe ressaltar que não foi eleita como prioridade. Em relação à prioridade da Juventude, a temática LGBT é incorporada a partir de 2005, mas como no ano seguinte a plenária de Juventude é cancelada, não foi possível observar uma possível “evolução” do tema na referida temática.

²⁹ Mais adiante, a partir das entrevistas, poderemos compreender melhor como se dá essa aproximação.

Com a reinserção da plenária de Juventude no OP de 2010 fica aqui a curiosidade sobre a presença do tema dos LGBTs e como este vai se apresentar.

Na plenária de Direitos Humanos e Segurança Cidadã já ocorre um processo diferente. No primeiro ano em que a prioridade LGBT se apresenta na cédula também é eleita como prioridade e, nos anos seguintes, além de deixar de ser prioridade eleita (2007), deixa de compor as cédulas de votação. Em 2010, a população LGBT realiza sua primeira plenária temática. Apesar de ter uma plenária específica, também incorpora suas demandas na plenária de Mulheres e de Negros e Negras, como fazem os outros grupos.

O que ocorre é uma relação de equivalência entre os grupos que são construídos a partir de uma aproximação anterior ao espaço do OP e que nesse espaço esta relação é refletida. A esse respeito, baseado principalmente pelas diferentes posições de sujeito que os indivíduos possuem, eles se inserem em mais de um espaço e demandam ações que se vinculam a mais de uma identidade. Estamos tratando de uma relação de equivalência que reflete não uma ação simplista em que todos estejam de acordo. Antes, isso se dá a partir de ações em que demandas específicas de diversos grupos sejam contempladas. As especificidades não são suprimidas em prol de “algo maior”. Pelo contrário, elas são agrupadas, ou seja, em uma mesma ação contemplam-se diversos grupos. Mais do que isso, mantêm-se explicitamente os diferentes grupos que estão demandando as ações. Esse argumento fica claro a partir de algumas ações que estão presentes nas cédulas de votação.

1. Assegurar que os materiais educativos não reproduzam uma linguagem racista, sexista, homofóbica/lesbofóbica e imposições morais e religiosas.” (Plenária de Mulheres, 2008).
2. Oferecer cursos profissionalizantes para as mulheres, contemplando todas as faixas etárias, destinados às mulheres nas comunidades, garantindo espaço (brinquedoteca) para as crianças e incluindo monitores para as mulheres com deficiência.” (Plenária de Mulheres, 2008).
3. Implementar os CRAS (Centro de Referência da Assistência Social) e ampliar os serviços sócio-assistenciais às famílias: crianças, jovens, pessoas idosas e as pessoas com deficiência.” (Plenária de Assistência Social, 2009).

No que concerne às temáticas criadas em 2009, na plenária de Turismo também encontramos demandas que vêm tratar de algum grupo socialmente excluído. A partir da ação visada à pessoa idosa, busca-se “proporcionar opções de turismo, lazer e cultural, em parceria com a Secretaria de Direitos Humanos e Segurança Cidadã e Secretaria de Assistência Social”. Apesar de não ter sido eleita, a inclusão de tal temática sinaliza a possibilidade de promoção social a partir de ações não tão corriqueiras. O turismo para pessoa idosa não é algo inovador ou inédito, mas normalmente visa à questão mercadológica. A proposta aqui, a partir das parcerias que buscam ser firmadas, tem outra intenção e está mais próxima das ações que

vêm sendo desenvolvidas nas respectivas Secretarias (Direitos Humanos e Segurança Cidadã e Assistência Social).

Ainda tratando das plenárias que não têm uma temática dirigida a algum grupo, temos as plenárias de Direitos Humanos, Assistência Social e Desenvolvimento Econômico e Turismo. Começamos pela última. Tradicionalmente, a plenária de Desenvolvimento Econômico e Turismo não tem aproximação alguma com as questões identitárias, ao menos na plenária. Contudo, a temática do Desenvolvimento Econômico é presente nas plenárias dos respectivos grupos. Falaremos disso mais adiante. Nos seis anos da plenária temática de Juventude, o foco das demandas refere-se à qualificação profissional, especificamente à “capacitação de jovens para o primeiro emprego”. Esse é o único momento em que está presente uma ação para a juventude, tanto nas cédulas quanto nas prioridades eleitas. Em 2006, a demanda inserida na cédula refere-se mais ao Turismo do que ao Desenvolvimento Econômico. Trata-se de uma ação relacionada ao combate de uma relação de exploração em relação às crianças e adolescentes. Sendo assim, o “desenvolvimento de ações que posicionem politicamente a Secretaria de Turismo no enfrentamento da exploração sexual infanto-juvenil e adulta pelos turistas em todas as RPAs”, apresenta uma ação que, discursivamente, mantém um diálogo próximo com as plenárias de Assistência Social e de Direitos Humanos e Segurança Cidadã. Essa proximidade se dá ao tratar-se com o público das crianças e adolescentes. Essa congruência já foi descrita mais acima a partir da cédula da plenária de Turismo. Visualiza-se aí, a partir das ações que compõem as cédulas de votação, a intenção de incorporar no debate sobre o turismo questões de exploração e ações que busquem a re-socialização.

Voltemos agora às temáticas restantes, Assistência Social e Direitos Humanos e Segurança Cidadã. Ambas têm a tendência de abarcar um maior número de grupos identitários, crianças e adolescentes, deficientes, idosos e LGBT. Como tratam de plenárias diretamente associadas às Secretarias de Assistência Social e de Direitos Humanos e Segurança Cidadã, incorporaram os grupos que já vinham sendo atendidos pelas secretarias. A questão racial, de gênero e de juventude já tem suas próprias temáticas. O foco das plenárias de Assistência Social seria o que podemos chamar de “grupos vulneráveis”, como crianças e adolescentes (principalmente em situação de rua), idosos, deficientes, mulheres vítimas de violência. As ações são voltadas à superação da vulnerabilidade social vivida, principalmente voltada à assistência e promoção social, exigindo assim, outro formato de ação. Além do fato da aproximação por parte da Prefeitura (secretarias) entre as demandas para pessoas idosas e pessoas com deficiência, nos primeiros anos as ações para esses grupos

ficavam inseridos em um mesmo tema como a: “promoção de ações de proteção social básica e especial para pessoas idosas e pessoas com deficiência”. Esse tipo de ação tradicionalmente é tratado na plenária de Assistência Social, mas ultimamente vem abrindo também espaço na plenária de Direitos Humanos.

Além dos grupos já atendidos pela temática de Assistência Social, a temática de Direitos Humanos e Segurança Cidadã incorpora também as demandas dos LGBTs. Busca-se também a realização de ações que contemplem o maior número de grupos. É o que ocorreu em 2007 com a ação que visava “políticas de prevenção à violência contra criança e adolescente e fortalecimento da PPJ e protagonismo juvenil, implementação de políticas de promoção e respeito à livre orientação sexual, promoção de defesa dos direitos da pessoa idosa e promoção de defesa dos direitos da pessoa com deficiência”. Contudo, só no primeiro ano de temática é que uma maior quantidade de grupos foi atendida, quatro no total; nos anos seguintes, apenas um grupo foi contemplado por ano (idosos, em 2007; crianças e adolescentes, em 2008, e deficientes, em 2009).

Esse é o principal ponto de diferenciação entre as duas temáticas descritas acima. A plenária de Assistência Social busca atingir um número maior de grupos e consegue, até certo ponto, eleger as demandas que os contemplem. Por sua vez, a plenária de Direitos Humanos e Segurança Cidadã recebe em seus espaços demandas dos mais diversos grupos, mas essa fragmentação, além de uma maior organização de certos grupos em relação a outros, impedem que as demandas dos grupos minoritários sejam eleitas. Nesse sentido, encapsular muitos grupos em uma só temática tende ao mesmo tempo à inserção de prioridades que contemplam o maior número de grupos, como na transcrita mais acima, mas, ao mesmo tempo, necessita de uma articulação nas plenárias para que esses grupos também sejam contemplados com as demandas eleitas para execução. Esse processo exige a criação de uma cadeia de equivalências para que a demanda desses diversos grupos seja convertida pela demanda de um dos grupos.

Vale ressaltar que o não-atendimento das demandas pode também fortalecer a ação desses grupos. O favorecimento funciona no sentido de que, se as demandas dos grupos não estejam sendo eleitas nesses espaços, os atores se mobilizem em prol de um espaço próprio onde suas demandas possam ser apresentadas e de fato contempladas. Isso aconteceu a partir da criação da plenária temática LGBT em 2009 e a dos Idosos e das Pessoas com Deficiência em 2010. Contudo, só a criação desses espaços, no caso uma plenária temática específica, não garante que as demandas sejam efetivamente contempladas, ou simplesmente ouvidas e engavetadas por questões de recursos ou outras razões. O que a criação de uma temática

específica traz à questão do reconhecimento do grupo é a maior aproximação da gestão municipal no que tange às reivindicações. Se ainda há dificuldades na execução das prioridades eleitas nas plenárias que existem há mais tempo no OP, o que diríamos das temáticas que estão sendo iniciadas agora? A sinalização que tivemos a partir de entrevistas e da observação é que há uma sequência de não cumprimento das ações prioritizadas. Esta constatação foi observada principalmente a partir da plenária LGBT.

Agora voltaremos às plenárias em que o recorte identitário marca sua formação e constituição. São elas: Mulher, Juventude, Negros e Negras. Fora a temática de mulheres, nas outras duas temáticas as demandas privilegiam quase que exclusivamente as identidades que fazem parte do tema da plenária. Outros temas se apresentam nas cédulas de votação, no entanto não houve nenhuma inserção destas nas prioridades eleitas. As duas temáticas têm uma proximidade bastante íntima, em ambas existe algum tema que contempla ações dos dois grupos. Esse foi o caso, a partir de 2003, do tema de Equidade de Gênero e Raça, na temática de Mulheres, e Gênero e Igualdade Racial na plenária de Negros e Negras. Exemplificando o diferencial das plenárias citadas acima, na plenária de Direitos Humanos, por exemplo, contemplam-se temas envolvendo diferentes grupos, como um tema para deficiente, outro para idosos, mas não há um tema que contemple dois ou mais grupos. Ações nesse sentido só foram encontradas nas plenárias de Mulheres e de Negras e Negros, demonstrando assim a busca por uma intervenção conjunta entre Negros e Negras e as de Mulheres.

Nos três últimos anos, a plenária de mulheres incorporou outros grupos em suas ações, como o caso das crianças e adolescentes, idosos, Negros e Negras e a população LGBT, mas essa incorporação não reverte-se em alguma ação específica para a mulher idosa, ou a mulher negra ou a mulher lésbica. Trata-se em muitos casos de ações voltadas principalmente para a educação, e apresentam em seu conteúdo o combate de diversas formas de preconceito, incorporadas em uma mesma ação. Podemos ver abaixo o exemplo de uma ação eleita na plenária de mulheres de 2009:

Promover a incorporação na política educacional, a partir da educação infantil e em caráter obrigatório, a formação em gênero, livre orientação sexual, raça, etnia, direitos sexuais e direitos reprodutivos, desenvolvendo uma educação não sexista, não homofóbica, não lesbofóbica, anti-racista e laica para toda comunidade escolar. (Mulher, 2009).

Na plenária de Juventude as prioridades centrais estão focadas praticamente na educação, na maioria dos casos de formação profissionalizante, para geração de emprego e renda. Outro ponto está associado ao esporte e lazer, através da criação de novos espaços para a prática esportiva e para o lazer. As ações voltadas para a aproximação com outros temas,

como o caso da assistência e promoção da juventude, cujas ações estão contempladas no “plano municipal de enfrentamento à violência sexual infanto-juvenil”, estiveram presentes nas cédulas de 2002, 2003 e 2004. Em 2005 e 2006, a partir dos temas de equidade de gênero e equidade de gênero e raça, sucessivamente, essas duas temáticas são incorporadas às cédulas de votação. Além disso, questões de orientação sexual também se encontram presentes nesses mesmos temas.

A plenária da mulher se orienta para a geração de emprego e renda e a quebra das relações de subordinação familiar. Este segundo caso evidencia-se devido ao alto índice de violência doméstica contra a mulher. Para tanto, são priorizadas políticas de assistência e prevenção da violência. Ambas as ações estão ligadas à auto-estima da mulher e seu papel na família e na sociedade. Além da citada proximidade com a temática de Negros e Negras, outros grupos também são contemplados a partir das demandas então presentes. As ações de 2009 são o maior exemplo disso, é o que chamamos mais acima de relações de equivalência, ou seja, trata-se de ações que unificadamente contemplam uma grande diversidade de grupos. O exemplo da demanda eleita encontra-se citada mais acima no exemplo dessa relação de equivalência.

As prioridades de cunho cultural eleitas nas plenárias temáticas – seja nas temáticas com abordagens culturais ou não – estão, em grande parte, ligadas de algum modo à geração de trabalho e renda, quer por meio do estímulo à formação de cooperativas, quer pela educação profissionalizante ou até por práticas culturais de geração de renda que de algum modo propiciem rendimentos e auto-suficiência para os beneficiados.

Isso deixa claro que os componentes desses grupos identitários não estão inseridos no mercado de trabalho ou que as atividades desempenhadas não são divulgadas ou promovidas, tendo esses grupos que restringir seu trabalho a determinado nicho ou segmento. A esse respeito, temos a associação do jovem ao primeiro emprego e ao trabalho que não exige elevado grau de qualificação, a não inserção de deficientes e idosos no mercado de trabalho, associação de gays a trabalhos específicos como de cabeleireiro, transformista, entre outros exemplos.

Outros pontos são as questões da discriminação, do tratamento diferenciado e da restrição de direitos que ficam evidenciadas quando tratamos principalmente das mulheres e dos negros. Algumas das prioridades eleitas se referem a uma política de reconhecimento da diferença e, a partir dessa diferença, objetiva-se a mudança dessa realidade. O caminho mais utilizado para esse fim é através da educação e de políticas de igualdade.

Constatamos, então, que as demandas relacionadas aos três campos mencionados acima – o material, o simbólico e o das relações de poder – mantêm uma relação de entrelaçamento e uma íntima proximidade. Em grande medida, os grupos envolvidos sofrem com as relações de desigualdade que não podemos atribuir exclusivamente ao campo do material, do simbólico ou das relações de poder porque em grande medida a desigualdade se enquadra nesses três eixos. Nesse sentido, tanto as demandas quanto as ações que podem ser realizadas para execução destas acabam, de certo modo, rebatendo nos três níveis de desigualdade que estamos tratando aqui, daí surge a dificuldade de categorizar uma demanda em um determinado eixo. “A maioria dessas lutas envolve conscientemente questões de reconhecimento cultural e privação econômica, mas não constituídas como fins totalizadores. Nenhuma delas sozinha é ‘transformativa’, mas, se interligadas, elas podem ser profundamente subversivas.” (Young, 2009, p. 212).

Além disso, o papel da articulação que é feita entre os diferentes grupos e destes com o Estado no espaço do OP interfere diretamente nas demandas, ações e reconfiguração das fronteiras entre os grupos. Isso expressa que, a partir daí, diferentes desigualdades, relações de poder e de dominação possam ser expostas e combatidas por meio de ações que abarquem a complexidade e relacionalidade das demandas sociais. Contudo, Fraser (2001) coloca o questionamento sobre a impossibilidade de conciliar demandas que envolvam redistribuição com as ligadas ao reconhecimento:

No nível filosófico, meu ponto de partida foi a dissociação atual de dois paradigmas de justiça distintos. Um deles, o distributivo, forneceu a abordagem principal para a análise das demandas por justiça ao longo de, pelo menos, 150 anos; nos anos 1970 e 1980, especialmente, ele foi submetido à intensa, e muitas vezes brilhante, elaboração filosófica. O outro paradigma, em contraste, é muito mais novo; centrado no conceito normativo de reconhecimento, ele está sendo atualmente desenvolvido por filósofos como Axel Honneth e Charles Taylor, em grande medida em resposta à política de reconhecimento dos anos 1980 e 1990. Ambos os paradigmas são normativamente poderosos; cada um deles consegue identificar um importante conjunto de demandas por justiça e justificar sua força moral. Mas os dois paradigmas de justiça não se comunicam. Eles estão mutuamente dissociados na filosofia moral contemporânea e precisam ser articulados entre si. (Fraser, 2009, p. 217).

Em um de seus textos mais recentes, Fraser (2009) acentua que as “reivindicações culturais têm implicações distributivas, que demandas econômicas incluem subtextos de reconhecimento, e que corremos o risco de ignorar sua influência recíproca.” (p. 218). Ela acentua esse ponto para questionar o rótulo de que a relação entre redistribuição e reconhecimento, na sua teoria, tem um viés dicotômico. Ainda teríamos duas modalidades de reivindicações culturais, contudo elas seriam complementares.

Além de reforçar o caráter polarizador da teoria de Fraser, Young (2009, p. 195) busca evitar a oposição entre economia política e cultura e argumenta sobre a maior produtividade de pluralizar as categorias e “entendê-las como diferentemente relacionadas a grupos e questões sociais específicos”. Nesse sentido “o propósito de elaborar uma categorização plural, mas limitada, da opressão é o de acomodar as variações nas estruturas opressivas que situam indivíduos e grupos, e assim resistir à tendência de reduzir a opressão a uma ou duas estruturas com ‘primazia’.” (Idem, p. 199).

Fraser força uma distinção analítica que busca evidenciar as tensões entre os dois processos. Na sua perspectiva, algumas formas “de batalhar contra a injustiça cultural tornam mais difícil lutar contra a injustiça econômica.” (Phillips, 2009, p. 229). Segundo Fraser, se atentarmos às possibilidades de conflito no enfrentamento das injustiças, não seríamos capazes de combater simultaneamente nas duas frentes.

É necessário reconhecer que há diferentes tipos de atores, diferentes demandas e diferentes estratégias de enfrentamento. Há estratégias apropriadas para cada grupo e, a partir da articulação entre estes, uma relação de aproximação ou distanciamento no que se refere às ações voltadas à resolução de uma desigualdade.

Para esse trabalho partimos do pressuposto de que há uma relação de reconhecimento da diferença. Esse reconhecimento se dá tanto pelo Estado, na forma da Prefeitura da Cidade do Recife, como da parte dos atores da sociedade civil. Este reconhecimento pode ser traduzido pela constatação de que há uma relação de desigualdade específica para determinados grupos e que, a partir daí, é necessário uma ação específica para a superação ou redução dessa relação de desigualdade, que envolve questões materiais, simbólicas e relações de poder. Os dois entes devem ser representados neste trabalho porque, segundo os dados da pesquisa, há de um lado um auto-reconhecimento por parte dos grupos, o que demanda a criação de um espaço específico para demandas auto-referentes, mas não nega o fato do estabelecimento de comunicação das demandas entre grupos ou da associação com outras demandas que não sejam a princípio associadas a determinado grupo. As demandas estão diretamente associadas às estratégias dos grupos em torná-las efetivadas, o que de nossa perspectiva significa, simplesmente, que as demandas são espaços de construção das identidades dos grupos. De outro lado, por parte da Prefeitura, há um reconhecimento da diferenciação do grupo em relação à desigualdade de poder nas mais diferentes instâncias.

A partir desses pressupostos, tratar de reconhecimento torna-se importante para o cerne do trabalho, fundamental não no sentido que há uma primazia do reconhecimento sobre a redistribuição ou qualquer aproximação nesse sentido. Não estamos buscando aqui uma

aproximação do debate de Honneth ou Taylor. O que pretendemos é o enfoque de grupos, representados pelos novos movimentos sociais que trazem demandas que as soluções exclusivamente redistributivas não dão conta de superar.

Nesse sentido, até pela forma descrita das demandas desses grupos no OP, não pretendemos fazer categorização entre ações que visam reconhecimento ou ações que visam redistribuição: pelas descrições prévias, essa tarefa não seria possível. Além disso, buscamos reforçar que: a) a divisão das ações entre redistributivas ou de reconhecimento torna-se um processo que tende a simplificar uma relação que traz em si diversas ramificações e capilaridades, que não são facilmente identificáveis. Assim sendo, nos aproximamos mais de Young no sentido de pensar em uma “categorização plural”. Acabamos deste modo por não tentar forçar uma categorização baseada na bipolaridade entre redistribuição e reconhecimento que possa vir a distorcer o contexto das demandas; b) No sentido de pensar as categorias que podem estar presentes, é necessário reforçar as demandas que têm um caráter de enfrentamento das relações de poder e que envolvem a ampliação de participação. Essas demandas exigem outros modelos de ação. Tal cuidado é merecido porque, ao tratar o debate sobre o binômio redistribuição-reconhecimento, mesmo buscando outro ângulo, acabamos por deixar na periferia do debate as demandas que refletem mais participação política, como o caso das demandas que envolvem a criação de fóruns ou conselhos. Não podemos forçar a categorização dessas demandas em redistribuição ou reconhecimento. O que há é uma demanda por ampliação da participação e assim, conquista de novos direitos e luta contra as relações de desigualdade. Essas últimas, por sinal, a partir do universo da pesquisa, estão bastante evidenciadas.

3.3. ARTICULAÇÃO E IDENTIDADE: REVENDO PERSPECTIVAS

Os grupos identitários não possuem uma identidade única ou unificada. O que existe é uma pluralidade de identidades ou posições de sujeito. O que mobiliza os grupos a fazer requisições as mais diversas pode referir-se a um atendimento específico pelo sistema de saúde, à inserção no sistema de educação de práticas não discriminatórias, acessibilidade aos espaços então limitados e limitantes. Ao visualizarmos uma temática que a princípio possui uma associação direta a algum grupo, como a de Negros e Negras ou LGBT, isso não quer dizer que não encontremos aproximação com demandas de outros grupos. Essa aproximação entre demandas funciona como estratégia de grupos que têm certa aproximação para obter

mais prioridades eleitas nas diferentes plenárias temáticas. A partir das falas de dois entrevistados que participam da plenária LGBT,³⁰ esse caráter de proximidade entre diferentes demandas em um mesmo espaço do OP fica evidente:

O OP, ele é transversalizado né. Eu posso militar dentro do movimento LGBT, mas o LGBT também tem as mulheres, tem os Negros e Negras, tem a educação, tem desenvolvimento social, assistência social, tem saúde, tem idoso, né, tem os deficientes também né, então, tem os cadeirantes... então essas temáticas, elas se juntando dá uma coisa só. Então poderíamos trabalhar tanto a política do movimento de Negros e Negras, como a gente trabalha, discutir, os Negros e Negras gays, LGBTs, discutimos também a questão da saúde, da educação. Tanto é que uma de nossas reivindicações foi a capacitação de profissionais (professores, diretores, corpo docente) que estão direto ali com crianças, com LGBTs adolescentes para uma melhor capacitação, e acho que para a gente não tem “a temática”, tem várias temáticas. (LGBT^A)

Os LGBTs, eles se encontram muito com as matrizes africanas, eles estão muito dentro das matrizes africanas, porque é uma religião que aproxima, que permite né, claro que com todo respeito a todo tipo de religião. Então os LGBTs estão dentro das matrizes africanas, muito, e dentro do movimento de mulheres também, as lésbicas estão muito fortes, as lésbicas e bissexuais. (LGBT^B)

A execução das demandas está diretamente atrelada a uma articulação realizada entre o movimento social, a secretaria, diretoria ou gerência responsável pela temática e as diversas Secretarias da prefeitura. Entre os entrevistados há uma percepção comum em relação à prefeitura: os prefeitos do Recife na gestão do PT, João Paulo e João da Costa, são elogiados e vistos como sensíveis à causa dos grupos; a crítica feita ao OP refere-se à necessidade de reformulação, principalmente no sentido de ampliação do espaço. Como na fala de um(a) entrevistado(a) LGBT^A sobre o então prefeito João da Costa, que considera que “ele está aberto realmente a escutar, discutir. Colocou os secretários à disposição da gente pra gente poder conversar com eles, pediu também aos secretários que tivessem uma atenção, sensibilidade mais humanizada à temática”, no caso a temática LGBT. Contudo, em relação às demandas que são lançados no OP, a fala do próprio ator social menciona as limitações:

Na questão das demandas que a gente prioriza a primeira coisa que a gente tem que saber é se tá no PPA (Plano Plurianual), se tá na LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias) ou então na LOA (Lei Orçamentária Anual). Se não tiver nessas três instâncias, então não adianta nem a gente lutar, porque precisa-se do orçamento, precisa-se dessa lei orçamentária para construção dessas políticas, para poder ser efetivadas. A outra coisa é boa vontade dos gestores, alguns têm, como o prefeito tem, como o próprio orçamento participativo tem, né, mas falta. (LGBT^A)

Muitas demandas eleitas pelos grupos pesquisados envolvem uma ação direta e a necessidade de interlocução estabelecida diretamente com as Secretarias de Educação e de Saúde, a partir do discurso de que a educação pode mudar a realidade do preconceito e da discriminação que os grupos sofrem. Isso é feito partindo-se de duas bases fundamentais: a

³⁰ Para evitar quebrar o sigilo da identidade dos entrevistados, citaremos a partir do fórum em que o delegado ou delegada participa. Quando for o caso de mais de um representante por temática inseriremos, posterior ao nome da temática, uma letra, no caso, A e B.

primeira seria a da educação como vetor de reconhecimento dos diferentes grupos e de suas histórias de formação, quebrando um pouco o discurso hegemônico, como o caso do ensino da história da África nas escolas como também a “formação continuada na área de história e cultura afro-brasileira, contemplando estudos intensivos, bibliografia e material didático específico” (demanda eleita na plenária temática de Negros e Negras em 2004). O segundo exemplo é a necessidade de demandas pelo movimento LGBT de abordar o assunto da homossexualidade no ensino de orientação sexual, que encontraria muita dificuldade, como demonstra a fala abaixo:

Na questão da educação a gente viu que o GTOS, que é o Grupo de Trabalho de Orientação Sexual, ele tá em déficit com a questão das demandas do movimento LGBT tiradas nas primeiras conferências que houve, nos primeiros seminários. Era uma das coisas, a capacitação, a sensibilização, é feita de forma muito por cima, na temática, porque dizem que se tocar no assunto homossexualidade dentro dos colégios tá dizendo que vai formar novos homossexuais, é a visão. A gente foi convidado pelo GTOS, que faz parte três mulheres hetero, que trabalham na área de educação, que não militam a temática direito sobre livre orientação sexual, sobre orientação sexual. Pra elas orientação sexual é: homem nasce com isso mulher nasce com isso e os dois se juntam e isso é ensinar orientação sexual. Porque dizem que é um tabu falar da homossexualidade. [...] Existem esforços, existem as pessoas que querem, mas existem as barreiras, existem as barreiras legais que dizem que falarmos desse tema nos colégios estamos aliciando os menores, coisa que não é, que na própria constituinte permite o toque dessas temáticas, no direito da criança e do adolescente também permite se falar, né, porque a gente tá conscientizando, não está formando. (...) Existe a tentativa, né, a abertura realmente não existe. [...] O primeiro passo seria capacitar os profissionais dentro dos colégios para não haver evasão escolar das crianças homossexuais, porque são perseguidas, sofrem *bullying*, são menosprezadas, são escanteadas, realmente são escanteadas, são agredidas verbalmente e fisicamente. A partir daí, mudando o processo educacional dentro dos colégios, na atenção, na sensibilização e no acolhimento dessas crianças, são crianças, então possa ser que haja uma mudança, que haja novos profissionais (LGBT^A).

Outro ponto versa sobre a redução ou eliminação do preconceito a partir de um sistema de ensino que tenha por base um ensino não homofóbico ou lesbofóbico, não-sexista e anti-racista. Muitas das demandas eleitas, como já foram citadas acima, procuram referenciar a orientação sexual, a questão de gênero e a racial. Gradativamente inserem-se também posicionamentos em relação ao preconceito aos idosos e às pessoas com deficiência. Contudo, estas demandas ainda são em pequeno número, se comparadas as de outros grupos (Negros e Negras, mulheres, gays).

As demandas vinculadas à Saúde envolvem também questões de preconceito, como a situação descrita abaixo:

Uma vez eu era conselheiro de saúde, e o cara [usuário do posto de saúde, JPFFA] queria, mas o posto tem que atender diferente, eu disse: “eu não posso pintar o posto de cor de rosa nem botar um tapete pra lhe atender”. Mas eu não entendia qual era a forma que eles [os homossexuais, JPFFA] queriam que um profissional de saúde atendesse eles, hoje eu sei. Mas se eu não tivesse buscando a participação eu não saberia. Hoje eu sei qual é a dor, qual é a queixa, né, porque a discriminação começa logo, a partir... com o vigilante lá na frente, a partir do vigilante já começa a discriminação, aí você vai pra recepção, mais uma, quando chega na sala do médico, é outra. E a gente começou a trabalhar isso com a questão do vigilante, com a questão da recepção, com a questão do médico (Cultura).

Como descrito na citação acima, trata-se de um atendimento no sistema de saúde que envolve várias formas de discriminação. Esse exemplo expressa uma realidade que pode ser facilmente encontrada em outros espaços como escolas, repartições públicas, entre outras. A discriminação está diretamente associada ao estereótipo criado de determinado grupo, ao dizer “eu não posso pintar o posto de cor de rosa nem botar um tapete pra lhe atender” o que se apresenta é que para o atendimento diferenciado não se relaciona ao reforço de um estereótipo mas sim no sentido de ser tratado como qualquer cidadão, independente da orientação sexual ou da profissão, onde poderíamos inserir aqui as prostitutas (que têm uma aproximação direta com a temática LGBT).

Mas, ao mesmo tempo, encontramos demandas eleitas nas plenárias de Saúde voltadas a um posicionamento de respeito às especificidades dos grupos, como o foco nas principais doenças ou riscos que determinados grupos são mais vulneráveis, e o trabalho voltado para ações de forma pontual. Podemos citar os casos da atenção à anemia falciforme (uma doença que só se apresenta na população negra), e do ensino de educação sexual para jovens (buscando evitar a transmissão de DST/AIDS). As ações eleitas nas plenárias envolvem então um posicionamento de um atendimento indiferenciado no que concerne ao atendimento e uma postura que atente para as especificidades de cada ator a partir do grupo ou grupos sociais a que pertence. Contudo, vale reforçar que ficar atento às especificidades não quer dizer reproduzir estereótipos. Ser negro possibilita a contaminação pela anemia falciforme, mas não o isenta de adquirir outras doenças, como diabetes, hipertensão, etc. Nesse sentido, as duas ações conjuntas, principalmente em parceria com os próprios atores envolvidos no processo, abrem brechas para um sistema de saúde que busca ao mesmo tempo ser universal e focal.

O discurso do Desenvolvimento Econômico dentro do OP enfoca a inserção dos atores no mercado de trabalho; esse é o discurso hegemônico. Ações nesse sentido são mais claras nas temáticas de mulheres, de juventude e LGBT. Contudo, a relação com o trabalho mostra-se em distinções referentes ao modo como ele foi construído discursivamente.³¹

Na temática da juventude, ou mesmo quando ele emerge em outra temática, quando toca no tema do Desenvolvimento Econômico, fala-se em inserção no mercado de trabalho com ações voltadas principalmente à capacitação dos jovens e o fomento à política de primeiro emprego. Não há uma necessidade de justificar ou apresentar contra-argumentos a essa inserção no mercado de trabalho. Nota-se certa “naturalização” da necessidade do jovem

³¹ Desenvolveremos melhor esse ponto mais abaixo, quando formos tratar diretamente das temáticas de Mulheres, de Juventude e LGBT.

trabalhar a partir de certa idade. Não há maiores debates sobre o mercado de trabalho ou tipos de emprego, e quando há esse tipo de debate ainda mostra-se bastante periférico em relação ao discurso hegemônico de que o jovem precisa de cursos de capacitação para inserir-se no mercado de trabalho.

Quando é pensada a inserção do trabalho para as mulheres, o discurso torna-se mais “ampliado” no sentido de que se discutem os tipos de emprego que a mulher pode desempenhar e também o papel social do emprego em relação a uma postura discriminatória no interior do mercado de trabalho.

A demanda levantada na plenária LGBT trata também da capacitação para o mercado de trabalho, no entanto, em uma inserção não discriminatória. Isso traz à tona a reprodução de estereótipos e produção da diferença. O desenvolvimento econômico a partir da presença da população LGBT no mercado de trabalho é demandado, mas que tipo de trabalho? Segundo o entrevistado o desenvolvimento econômico, é

a formação e capacitação de profissionais na área laboral né, não somente como cabeleireiro nem só como garçom, porque é o mito do ser homossexual: é ser cabeleireiro, eh, travesti ou transformista, ou então é enfermeiro, no máximo. Não existe homossexual professor, não existe homossexual médico, não existe homossexual militar, uma das coisas é a ampliação de cursos profissionalizantes para a população LGBT. (LGBT^A)

Uma das prioridades eleitas, e em grande medida servindo de base para ações da prefeitura, envolve, a partir da base teórica que trabalhamos aqui, as políticas de reconhecimento. Ou, como o próprio entrevistado cita, realizar ações que foquem na visibilização do movimento. Esse tipo de ação é frequentemente incorporado às políticas demandadas pelos movimentos LGBTs. Podemos citar as paradas gays que ocorrem em todo Brasil, ou como ação realizada pela Prefeitura do Recife da Quinta da Diversidade.³² Esse exemplo de ação pode ser melhor descrito a partir da fala do entrevistado:

A outra demanda é sobre a visibilização do movimento na sociedade, enquanto sociedade, uma das coisas é a quinta da diversidade que tá funcionando cada vez mais, tem levado mais público hetero dentro do movimento né, para visibilização dos artistas, profissionais, atores, compositores, cantores LGBTs, também poetas. Então tá se vendo, tá se ampliando, cada vez mais tá sendo realmente a quinta da diversidade com a diversidade de profissionais envolvidos em todo o processo, desde a construção da quinta na comunidade até a efetivação do processo. (LGBT^A).

³² Evento que reúne todas as formas de expressões artísticas com base na livre orientação sexual das pessoas enquanto cidadãs e com direitos garantidos na Constituição, a Quinta da Diversidade terá uma edição especial de Carnaval. Nesta Sábado de Carnaval (21), o movimento que congrega o segmento LGBTT (lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transgêneros) terá como local o Pátio de São Pedro. Plumas, paetês e muita purpurina darão um toque bem carnavalesco e original aos trajes do público e dos participantes com seus tipos multifacetados da cara do carnaval de rua do Recife. Disponível no site: < http://www.recife.pe.gov.br/2009/02/20/quinta_da_diversidade_no_sabado_de_carnaval_165837.php>. (acessado em 15 julho de 2010).

Quando falamos do movimento LGBT e da visibilidade, falamos também em visibilidade no interior do próprio movimento. A partir da observação nos fóruns, nota-se que há uma disputa da parte de representantes do movimento de transexuais por demandas que não vêm sendo atendidas nem ao menos lançadas no espaço de discussão. Na reunião para composição da cédula de votação, notava-se certos atores que já tinham alguma proximidade, ou por relações do movimento social ou por relações pessoais, na inserção das demandas nas cédulas de votação. Apesar de poder falar e disputar por suas demandas é observável certa disputa no interior do movimento visto que a reivindicação e a forma com que foi feita refletiam um questionamento em relação a não inserção de prioridades e ações do seu movimento específico nas ações que iriam compor a cédula de votação nas plenárias temáticas LGBT do corrente ano.

O processo de articulação se faz tanto dentro quanto fora do espaço do OP. A conjuntura que possibilita a inserção de um determinado grupo que não tenha uma temática específica em outra temática relaciona-se também à proximidade histórica (parcerias pré-existentes entre os grupos) ou institucional (quando os grupos eram atendidos por uma secretaria ou coordenação específica) que há entre o grupo e a temática. Isso nem sempre pode refletir diretamente o ponto de intersecção entre diferentes grupos, mas a aproximação visualizada em outros campos do espaço social pode refletir-se no Orçamento Participativo. Nesse sentido, a proximidade visualizada no OP é o reflexo de uma aproximação anterior. Como exemplo desse processo de articulação anterior ao espaço do OP, vale destacar a fala da entrevistada que participa da plenária temática de Mulheres e como foi iniciada sua participação tanto no OP como no movimento de mulheres.

Eu comecei nas regionais mesmo. Assim que começou o orçamento eu fui, na gestão de João Paulo né, eu fui eleita delegada pela regional aí depois eu vim, quando eu percebi que a temática era mais a minha praia, como se diz, porque a temática da mulher, eu milito no movimento de mulheres, faço parte também do fórum de mulheres de Pernambuco, aí eu resolver fazer o controle social na temática da mulher. Eu tenho militância, não no movimento de mulheres, no movimento popular desde 1987, 88, na Mata Sul do Estado. Porque meu ex-marido ele, a gente tinha uma parcela, um pedaço de terra no Engenho Liberal e lá a gente criou a associação dos pequenos produtores da agrovila liberal. E eu não participava da diretoria porque eles lá só queriam homens mas eu ficava por traz de tudo, eu que resolvia tudo na associação e chamavam inclusive a gente de casal vinte porque pra onde ele ia eu tinha que ir junto pra resolver. Era muito machista os homens. Acabou que eu comecei a organizar as mulheres também lá nas parcelas, comecei a organizar as mulheres. Teve uma reunião em que os homens não foram, a diretoria de homens não foi e quem foi fui eu com um grupo de mulheres pra resolver o problema da associação e a partir daí eu comecei a me interessar pela organização de mulheres. (...) Aí em 1997 comecei a militar novamente no movimento de mulheres. A partir de 2006, foi quando começou a temática da mulher, aí foi quando começamos a militar lá também, participar do OP. (Mulheres)

Esse caráter deve-se também a relações de equivalência que se inserem no espaço do OP com o intuito de questionar o discurso hegemônico então existente. Esse discurso

hegemônico varia de acordo com a plenária temática e a estratégia utilizada pelos diferentes movimentos também varia, o que vale salientar é que, a partir da estratégia adotada, são produzidos discursos com maior ou menor força contra-hegemônica.

A gente tem conseguido muita coisa né, na plenária temática, porque a gente chama o secretário, chama os gestores pra tá lá nos fórum temático pra dar resposta pra a gente. A gente tem avançado muito nesse processo, tem gestor que barra ainda né, não entende qual é o papel do fórum né, mas tem gestores que abraçam a causa e vai pra lá. Por exemplo, tinha uma gestora antiga no Programa Multicultural que não queria saber do fórum temático de cultura. A gente chamava, convocava, convidava, e ela simplesmente não ia, mandava uma pessoa sem nenhuma explicação pra o Multicultural, e esse Programa Multicultural, ele por sete anos ele é votado como prioridade no fórum temático de cultura. A gente tira três prioridades, e uma das prioridades, por incrível que pareça no 2010, a gente votou, as três prioridades mais votadas foi o Programa Multicultural. Foi nessa que a gente se debruçou porque as regiões desce pra cidade escolher as prioridades, então, a prioridade do Programa Multicultural, então a gestora do Programa Multicultural não quer ouvir a gente, então não aparecia, foi uma guerra muito grande. Até que logo quando João da Costa assumiu a gente conversou com os gestores da cultural que não era interessante trazer essa pessoa de volta pra o Programa Multicultural, então foi mudada a pessoa. (Cultura)

A partir da observação, nota-se que, em prol de um discurso único, tornam outros discursos um tanto opacos em benefício de outros considerados como prioritários. Esse discurso hegemônico não é produzido no OP e pode ser nesse espaço modificado que se nota mais claramente, mas é exterior ao OP. Pode ser um construto dos movimentos sociais ou da prefeitura, mas em grande medida é uma produção conjunta do governo com a sociedade civil. Contudo, não podemos negar uma maior participação do governo na elaboração desse discurso, no que se refere ao discurso elaborado a partir do que é expresso nas prioridades eleitas nas plenárias temáticas, e sendo assim, o movimento social tem um poder de interferência bastante inferior aos dos órgãos da prefeitura, as secretarias. Vale salientar que essa conjuntura vem mudando e o poder de decisão do que compõe as cédulas passa gradativamente aos atores da sociedade civil. O reflexo dessa tensão pode ser encontrado no Fórum de Cultura e LGBT onde:

Eu fui primeiro conselheiro tirado da regional, eu não fui pela temática, e quando chegava lá pra me reunir com o atual hoje prefeito que era o secretário de planejamento, eu questionava muito porque eu sempre tenho a questão cultural, eu questionava muito porque não tinha conferência. Então uma vez ele disse: Ô bicho, você era pra estar no fórum temático de cultura, e isso eu acho importante pra cidade, ter a conferência, ter um conselho renovado. Então assim, a gente compactou com alguns companheiros da região, eu disse: olha, acho que tô querendo ir pra temática de Cultura. E assim a gente fez um tipo de uma discussão lá, e viu a necessidade da gente vir pra fórum temático de cultura. Então eu vim pro fórum temático, mas os fóruns regionais eles são abertos como os fóruns temáticos de cultura. Eu também estou, não porque você só pode participar, ou você é do fórum regional ou você é de uma temática. Então assim, eu sou do fórum de temática, mas eu sempre acompanho o fórum regional da minha região. (Cultura)

Dentro do fórum temos uma militante do movimento de prostitutas, é realmente por causa dos travestis que também fazem programas, trabalham nas mesmas áreas que as mulheres e eles se unem, porque assim, os travestis, muitos se consideram mulheres, tanto que eles fazem a mudança, optam pela transformação, a transgenerização né, mudança de sexo e eles lidam com, assim, eles convivem, não numa harmonia perfeita, mas numa harmonia permitida entre os espaços. Porque querendo ou não existe a disputa de espaço entre eles, mas é uma disputa sadia né, de construção. Tá se vendo porque a

representante do movimento tá dentro do fórum LGBT construindo com a gente, formando opiniões e lutando. (LGBT^A)

Sobre a criação de uma nova plenária, que é o caso de LGBT em 2009, temos uma ligação íntima com as ações dos movimentos sociais. Essa característica foi apontada por todos os atores entrevistados sobre a criação das temáticas, como a de Negros e Negras, Mulheres e Juventude. Para melhor exemplificar, podemos citar duas falas, uma sobre a criação da plenária temática de Negros e Negras e a segunda sobre a criação da plenária LGBT.

Quando o prefeito João Paulo assumiu a prefeitura do Recife, na época propôs que a população participasse das propostas através do orçamento participativo, e nós, ativistas Negros e Negras, começamos a participar. No ano seguinte, nós, conversando com o secretário do orçamento participativo, na época João da Costa, hoje atual prefeito da cidade, pedimos para que ele implementasse o fórum de Negros e Negras, e com isso, assim aconteceu e tivemos grandes conquistas do movimento, população negra recifense. (Negros e Negras)

Em 2007, a gente faz a primeira conferência municipal LGBT aqui no município e a partir daí, das demandas que... o movimento, dentro do que precisa, dentro do município, se percebeu que precisava ter o fórum como os outros fóruns do orçamento participativo, em termos regionais, a gente ter espaço pra discutir o segmento LGBT. Na verdade o LGBT é um segmento dentro de vários povos né, então a gente tá, a gente é de cultura de matriz africana, a gente tá na educação, a gente tem que discutir saúde, mas a gente precisa discutir as políticas LGBT para o município, então a partir daí a gente começou a fomentar esse debate dentro do governo e aí foi quando, eh, [...] se pensou o fórum LGBT temático do orçamento participativo. E aí o governo João Paulo sai, mas deixa o compromisso pra o governo de João da Costa, e por esse compromisso, em 2009, agora, se cria o fórum temático LGBT do orçamento participativo, por quê? Porque a gente percebe que nós LGBTs estamos em todos os lugares, por exemplo, na regional quando vamos discutir as barreiras, nós também temos famílias né, então as famílias LGBTs muitas vezes elas não eram bem atendidas, por exemplo, tinha a demanda da saúde, principalmente as mulheres lésbicas e os trans- e as transexuais ao atendimento a esse público. (LGBT^B)

Tratando especificamente dessas duas temáticas, devido à religião de matriz africana, há uma grande participação da população LGBT nas plenárias de Negros e Negras. Com a criação da plenária específica para essa população, vários participantes migraram para a nova temática. O debate é outro; então, não é de se estranhar a participação em mais de um fórum, mesmo que a participação mais ativa acabe sendo centrada em uma das temáticas, justamente aquela que mobiliza uma identificação maior nos grupos ou nas demandas que são apresentadas. Contudo, vale ressaltar que essa relação não pode ser em nenhum momento “naturalizada”. Ao nos debruçar sobre o discurso das entrevistas, encontramos casos de pessoas que iniciaram a militância no movimento da Juventude e hoje estão envolvidas com a temática LGBT, ou, ainda, o exemplo de participantes de Negros e Negras que atuavam na plenária de Cultura e que posteriormente aderiram de forma mais ativa na plenária de Direitos Humanos.

Visto que a participação como delegado ou delegada é limitada a uma plenária, uma das principais estratégias utilizadas pelos movimentos é a inserção de diferentes atores do movimento nas diferentes temáticas. Esse quadro foi observado em quase todos os entrevistados. O único caso que não segue essa dinâmica é também o único em que o entrevistado não participa de nenhuma organização da sociedade civil organizada. O caso abaixo descreve bem o que encontramos nessas entrevistas.

É uma rede né que a gente faz [Rede Reação, JPFFA]. A gente colocou muitas pessoas, nessa rede que a gente formou lá no Ibura. Ela, a maioria, a gente discute nas plenárias: “você vai pra onde?”, “Tu acha melhor onde?” A gente tem o departamento de LGBT da Rede Reação [Rede de Articulação Sócio Cultural e Desportiva do Ibura e Jordão, JPFFA] e tem várias pessoas que estão na plenária de LGBT, vai pra cada temática. O pessoal da coordenação de mulheres tal lá na plenária de mulheres, tu tá entendendo? Como a gente vai também pra quem fica na região, que a gente não pode deixar a região descoberta, não é? Porque lá se discute a política pra região. A gente tá nas temáticas, mas também a gente tá na região. E tá tudo amarradinho, tá tudo dando certo. E assim, devolvendo. Por exemplo: o conselheiro, o conselho de juventude a gente elegeu um da região nossa pra tá lá no conselho de juventude, e vai ter o fórum de juventude. Então, a gente tá trabalhando também pra colocar pessoas lá (Cultura).

Sobre as aproximações entre diferentes identidades observadas nas plenárias do OP, podemos encontrar várias dessas aproximações a partir das falas de alguns dos entrevistados:

Tabela 4 - Aproximação Identitária

Temática	Transcrições
Negros e Negras	<p>Eu posso militar dentro do movimento LGBT, mas o LGBT também tem as mulheres, tem os Negros e Negras, tem a educação, tem desenvolvimento social, assistência social, tem saúde, tem idoso, né, tem os deficientes também né, então tem os cadeirantes, então essas temáticas, elas se juntando dá uma coisa só.</p> <p>Nós temos presente em nossos fóruns eh [...] religiões de matriz africana, juventude – que é muito presente. Idosos, também, que nós fazemos parte também de representação de idosos. Tem pessoas de todas as temáticas, no fórum tem também deficientes, eh, pessoas com deficiência. No próprio fórum é muito dinâmico e que faz toda discussão racial com outros recortes.</p>
LGBT	<p>Porque ali só não vai LGBTs, vai hetero, vai mãe de LGBT, vai irmão, vai primo, vai a comunidade, a comunidade vai aquele espaço apoiar aquele amigo que tá lá lutando pelos seus direitos e é positivo essa construção.</p> <p>Os LGBTs, eles se encontram muito com as matrizes africanas, eles estão muito dentro das matrizes africanas, porque é uma religião que aproxima, que permite, né, claro, [...] então os LGBTs estão dentro das matrizes africanas, muito, e dentro do movimento de mulheres também, as lésbicas estão muito fortes, as lésbicas e bissexuais.</p>
Mulher	<p>Nós, enquanto fórum temático da mulher, trabalhamos também com as mulheres idosas, trabalhamos com as mulheres negras, trabalhamos com as lésbicas, tem que ter.</p> <p>Eu acredito que, como eu disse a você antes, agora está havendo muita integração, tá interagindo todas as secretarias em relação à temática da mulher, porque a questão de gênero ela perpassa por todas as secretarias, é necessária, né. Nós,</p>

	enquanto fórum temático da mulher, trabalhamos também com as mulheres idosas, trabalhamos com as mulheres negras, trabalhamos com as lésbicas, tem que ter.
Direitos Humanos	O fórum de direitos humanos quando saiu ele já tinha criado algumas outras temáticas, que são dentro de direitos humanos, mas que criaram vida própria. Eu costumo dizer pro pessoal que a temática de direitos humanos, ela tá dando cria, tá procriando, né.

Quando se enfoca a participação, o entrevistado que, além do OP participa do conselho de saúde, descreve o papel do conselheiro:

o conselheiro não tá discutindo uma saúde pra um, tá discutindo uma saúde para todos. E tem a anemia falciforme do negro, que a gente vem batendo muito dentro do conselho, tem avançado um bocado, tem também a saúde do pessoal do homossexual, a questão da prevenção, como é feita mesmo? Tá sendo feita a questão da prevenção sobre a questão da DST/AIDS, não é? (Cultura)

O ponto levantado por ele é a necessidade de se pensar em ações para grupos específicos no interior de uma política universalista. O debate trazido pelo entrevistado deixa evidente o debate travado sobre a elaboração de políticas para grupos específicos, principalmente em considerá-las antagônicas a políticas universalistas. A partir do discurso do ator acima, esse argumento não se sustenta. Não haveria duas formas dicotômicas de ação política, mas sim duas formas complementares de ação. A partir da fala do entrevistado poderíamos até dizer que não há uma diferença entre dois tipos de política, a política pública deve ser para todos e só atinge esse objetivo se detiver um olhar nas especificidades. A especificidade está sendo inscrita como parte de um discurso de universalização: porque se quer promover a igualdade e se percebe que isso exige, de um lado, a inclusão de grupos ignorados ou marginalizados, e de outro, a necessidade de respeitar suas especificidades. Já que há grupos que demandam outro tipo de atenção, se esta não for disponibilizada, os componentes desses grupos não terão acesso a um sistema de saúde universal, ao menos em sua concepção, visto que na prática a realidade é outra. A partir da entrevista, o foco é dado para a saúde. Contudo, esse discurso pode ser reproduzido também na educação, nas ações envolvendo a inserção no mercado de trabalho, entre outras:

A gente foi pegando corpo dos movimentos né [a construção do debate se deu no interior dos movimentos sociais, JPFFA], resgatando muita coisa que a comunidade queria com a questão das políticas públicas, porque diz que a comunidade do Ibura é uma comunidade violenta, é uma comunidade [...] pra mim a maior violência que tem é a falta de políticas públicas, que muitas vezes a gente não tem acesso à coisa nenhuma. Pra tu ter uma ideia, equipamento cultural no Ibura e em outras comunidades, não tem nenhum; um teatro, um cinema, isso tudo é no centro, tudo no foco né, quantas pessoas não gostariam de ir pra um teatro e pra um cinema e não tem condição de chegar até ele? Então assim, nós começamos uma luta no orçamento participativo, apesar do Ibura ser morros né, a gente sempre deixava uma brechinha pra colocar a cultura, porque a gente acha que a cultura inclui, a cultura resgata, a cultura gera cidadania. (Cultura)

Além das demandas acima colocadas também notamos nas cédulas de votações e inseridas entre as plenárias eleitas ações que envolvem a ampliação de espaços de participação, como conferências municipais, criação de diretorias, conselhos, gerências, fóruns e secretarias, além da inserção da temática em grupos de trabalho das mais diferentes áreas, como educação e saúde. As demandas envolvem também ações voltadas para a ampliação da participação, o que poderia proporcionar maior poder de decisão. Nesse sentido, o ponto fundamental que reforça a importância dada a essas temáticas foi a realização das Conferências Municipais da Mulher, da Cultura, dos Jovens e dos Negros e Negras.

Nas conferências são decididas as políticas municipais sobre um determinado tema, são sugeridas leis e modelos de ação que a prefeitura deve tomar. Isso demonstra que esses grupos culturais tendem a buscar uma ampliação da participação, as plenárias temáticas não foram suficientes para suas necessidades e interesses. A partir de um primeiro espaço participativo, que pode ser tanto as plenárias temáticas do OP como os espaços participativos anteriores, a demanda por conferências é amplificada e tende a se multiplicar entre as temáticas. O que ocorre com a nova gestão são mudanças que se abrem à participação não só de associações, mas também de outros grupos e indivíduos que não fazem parte de nenhum grupo que têm a possibilidade de participar das votações.

Vale ressaltar que a questão cultural aqui levantada não está apenas vinculada ao Orçamento Participativo, mas a várias políticas que estão direta ou indiretamente vinculadas a ele. Como exemplificação, pode-se citar o Programa Multicultural que atuou como ponto de (re)encontro de várias pessoas que pensam a cultura em suas RPAs – e as próprias conferências –, realização que fez parte de uma proposta das plenárias temáticas e que tem sua execução diretamente atrelada a esses espaços. A partir das prioridades executadas nos fóruns e plenárias de Negros e Negras, as ações que foram citadas como de extrema importância pelo entrevistado foram:

A primeira conferência municipal da igualdade racial, que dentro da conferência conseguimos aprovar a criação da diretoria da igualdade racial, que na época ficou Lindivaldo Junior à frente, e hoje quem responde é a Rosilene Rodrigues. Criamos também através do fórum, por sua vez também dentro do conselho, da conferência, eh, o Conselho de Igualdade Racial da cidade. Criamos também o Grupo de Trabalho Étnico-Racial na Educação da cidade, a Gerência de Saúde da População Negra também da cidade do Recife. (Negros e Negras)

Além disso, a criação dos espaços favorece grupos, antes marginalizados, que podem recuperar sua auto-estima, participando dos espaços e buscando ações opostas às que vinham sendo feitas anteriormente pela gestão municipal a partir das secretarias municipais. É o caso

das pessoas praticantes de religiões de matriz africana, sobre as quais o entrevistado faz um destaque:

Gostaria muito de destacar as pessoas de religiões de matriz africana, porque era um grupo que participava menos e hoje eles cresceram bastante dentro do fórum, na cidade em geral, tanto que eles fizeram as caminhadas, né, a terceira acho, que vai ter a quarta agora, com o povo de terreiro, e foi um avanço, porque eram pessoas que viviam muito excluídas também, como todos Negros e Negras, mas da religião, realmente, eles viviam excluídos, eram escondidos e hoje colocam mais a cara, participam mais da ação. E o fórum foi um espaço que eles acharam para se apresentar para a sociedade como um todo: “eu estou aqui, eu existo, minha religião não é demoníaca”. (Negros e Negras)

A experiência da participação e da inserção no debate favorece também o surgimento de outras temáticas, e assim, a ampliação da participação. Isso é evidente, como já foi descrito acima, no caso da plenária de Direitos Humanos. Já discutimos isso a partir da criação da temática e da formulação das demandas, mas interessa reforçar esse aspecto a partir da fala de um delegado do Fórum de Direitos Humanos:

Então assim, como LGBT, que era de direitos humanos, de juventude que agora tem o fórum novo. (...) A gente vê de forma positiva, lógico que dentro desse novo paradigma, dentro do OP, o que tem muito a ver com a temática de Direitos Humanos que tem uma importância tão grande que você vê que ela tá, como falei, procriando né, tá dando vida pra outras temáticas. E a gente vê dentro desse novo paradigma um novo desafio pra que a gente crie novas discussões dentro do fórum temático de Direitos Humanos. (...) Isso se deve também à participação desses segmentos no fórum de Direitos Humanos e da necessidade de ter uma discussão mais específica em relação a esses assuntos. (Direitos Humanos)

O formato do OP é elogiado por todos os entrevistados, considerado como um espaço de discussão. Este é um ponto bastante problemático. No que tange às principais mudanças, propõe-se sua ampliação e regionalização das plenárias temáticas. Contudo, as demandas eleitas em muitos casos não são cumpridas ou executadas e este resultado negativo é revelado pelos entrevistados. O discurso de crítica nesse sentido não recai em nenhum momento na figura do então prefeito, João da Costa, ou na estrutura básica do OP. Quando são indicados os fatores que levam a não execução das prioridades eleitas, o peso recai nas Secretarias em que as demandas são personificadas nas figuras dos seus gestores ou funcionários.

Nesse sentido, a culpa, referida de forma branda em muitos dos casos, é atribuída à “falta de sensibilidade” de alguns gestores públicos, principalmente das Secretarias de Educação e Saúde e, em um patamar mais abaixo, à Secretaria de Desenvolvimento Econômico. O problema é que contra a dita “falta de sensibilidade” é mantida uma relação de submissão porque não há maiores conflitos ou luta por parte dos movimentos. As reivindicações são feitas a partir da continuidade da demanda nas cédulas de votação, em grande parte na sua reeleição como prioridade e em debates no interior dos fóruns. Não há, entretanto, nenhuma garantia que as demandas serão cumpridas. Outro discurso é que seria

necessária a “abertura de algumas secretarias ou coordenações”. Esse argumento baseia-se no fato de que para cada temática há uma secretaria ou coordenação responsável. A existência desse instrumento facilitaria, supostamente, junto a outras secretarias, a execução das ações eleitas nas temáticas. Alguma sinalização para esse ponto pode ser visualizada nas falas descritas acima. Para reforçar esse contexto, é sugestivo o argumento de uma entrevistada que participa do fórum temático de Mulheres.

As temáticas, pelo menos a da mulher, ela depende de várias secretarias e agora que o prefeito João da Costa e a nova secretária ela tem, assim, feito mesmo essa política de integração entre as outras secretarias, porque uma de nossas prioridades é a violência contra a mulher, que depende da Secretaria da Mulher mesmo, porém, geração de renda depende da Secretaria de Desenvolvimento Econômico. (...) No dia da conversa com o secretário, mas nesse dia mesmo, a gente ficou o tempo todo questionando com ele o que é que tinha sido feito pras mulheres. Ele só falava, até a linguagem dele mesmo era uma linguagem machista, entendeu? Ele não tinha nada, nada, não fez nada. E uma de nossas prioridades é, todos os anos, a geração de renda para as mulheres, porque a gente entende que a mulher só tem independência quando ela tem autonomia financeira. Como ela vai ser independente se não tem autonomia financeira? E é uma das questões que todos os anos sai como prioridade e até agora nada foi realizado. A prefeitura, a gestão tem feito algumas coisas na questão de feiras de artesanato com as mulheres, mas assim, pegar a política e levar para discussão pra as mulheres mesmo, até agora nada. (Mulher)

Um ponto que se torna problemático é a percepção do OP, pela sociedade civil, menos como um espaço de deliberação do que como um espaço de discussão e mobilização. Há nas falas certa omissão e passividade com relação à execução das ações. Quando questionados sobre esse ponto sempre é feito, de saída, um elogio ao espaço do OP e algumas críticas dirigidas a determinadas secretarias. Em alguns casos, os entrevistados só tocam no assunto da falta de execução das demandas eleitas – que é algo recorrente – quando são questionados diretamente sobre isso. Raramente eles tocam nesse ponto quando questionados sobre os problemas e dificuldades enfrentadas no OP. Vejamos um exemplo de quando isso ocorre:

1. Existe uma certa dificuldade na realização, por exemplo das prioridades, de todas as prioridades que nós votamos tanto no OP quanto na conferência da mulher. Só foi realizada a criação da secretaria. Ele é bom quando ele empurra a sociedade, ele mobiliza a sociedade pra organização. (Mulheres)
2. Muitas vezes demora, passa três, quatro anos pra executar, mas a gente tá colocando lá, tá lá documentado no papel e a gente tá cobrando da gestão. (Cultura)
3. Onde a gente diz na cara do cara onde tá errando, qual o gestor que tá errando, qual o gestor que não tá pactuando com a comunidade. (Cultura)
4. A participação a gente tem que ocupar, se a gente não ocupar esses canais de participação como e que a gente vai mudar a cara da cidade? (Cultura)
5. O orçamento participativo temático é bom porque a gente consegue trabalhar em parceria visando políticas públicas para uma população em específica da qual existe o racismo aqui e nós estamos trabalhando para que as pessoas se conscientizem que todos somos iguais. (Negros e Negras)

A prefeitura, ao responder o que é o Orçamento Participativo, o define como “um importante espaço de debate e definição dos destinos da Cidade. Nele, a população decide as prioridades de investimentos em obras e serviços a serem realizados a cada ano, com os recursos do Orçamento da Prefeitura” (Prefeitura da Cidade do Recife). Como citado, o OP é um espaço de debate e definição de prioridades, mas até que ponto essas prioridades são executadas? Pelas falas transcritas acima, nota-se que os atores reconhecem o OP mais como um espaço de mobilização e de debate.

Por um lado, não é possível afirmar que não exista um real interesse na realização das prioridades eleitas. Por outro lado, há uma extrema aceitação por parte dos participantes do OP das limitações do processo. A proximidade dos entrevistados com o partido dos Trabalhadores (PT), o mesmo partido do então prefeito João da Costa, propicia o exame sobre até que ponto essa relação pode ter influência nas críticas ao OP? Ressoa o discurso de que o OP tem problemas. Contudo, foi e é um avanço fundamental para a cidade do Recife, um avanço justamente trazido pelo próprio PT.

Essa relação bastante próxima entre sociedade civil e governo acaba se transformando em uma faca de dois gumes. Ao mesmo tempo em que favorece o diálogo entre os dois, muda mesmo que parcialmente a realidade social, principalmente a partir da execução de demandas da sociedade civil. Reforçamos aqui que há uma dificuldade na execução das prioridades eleitas, embora isto não queira dizer que não encontremos ações executadas. Para os entrevistados há uma mudança real, principalmente nas ações que não envolvem alocação de recursos e mais participação no processo de decisão.

O grande problema é que a partir do momento em que se legitima o discurso que encara o OP como um espaço de discussão e não como um espaço de participação em que as demandas eleitas devem ser cumpridas e que o processo de controle social deve ser presente e ativo, não há como considerar o OP como um espaço voltado para mudanças reais. Com a execução das poucas ações que foram eleitas também se cria uma espécie de dívida de gratidão, que obscurece as limitações e falhas do processo. Este tipo de relação torna-se mesmo um elemento perigoso na medida em que o OP passa a ser visto apenas como um espaço de debate, e a partir daí, a execução de um percentual bastante reduzido das demandas parece ser suficiente para contentar os grupos que deles participam.

De fato, o Orçamento Participativo da Cidade do Recife revelou-se um excelente espaço de disputa para observarmos aquilo que tínhamos interesse nesta pesquisa. A partir dos grupos que trabalham com temáticas culturais e identitárias levantados foi possível observar como eles se relacionam e se influenciam no interior de um espaço de participação. Mais do que

isso, foi possível também verificar alguns discursos hegemônicos que norteiam as temáticas, os grupos mais representativos e os menos influentes, além das diferentes estratégias utilizadas para a obtenção de prioridades eleitas e a consequente execução das demandas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao nos questionarmos sobre como se articulam as diferentes identidades ou os chamados novos movimentos sociais em prol de suas demandas e objetivando corrigir as desigualdades a que vêm sendo submetidos, os espaços de participação surgem como um universo de análise bastante fértil para a análise dessa questão fundamental. Dentre os diversos espaços de participação onde poderíamos nos debruçar, o Orçamento Participativo surge com um caráter ímpar e fundamental para o trabalho que pretendíamos fazer, por sua visibilidade política e social recente e sua expansão para além das experiências isoladas. Procuramos estudar especificamente as plenárias temáticas como objeto central onde encontraríamos os elementos necessários para realizar os nossos objetivos. De fato, não foi uma observação equivocada: o OP da Cidade do Recife, especialmente as plenárias temáticas, foi e continua sendo um espaço privilegiado para o estudo proposto e para futuras pesquisas que tenham um recorte semelhante ou que sigam uma linha mais “tradicional” no estudo da participação política.

Na gestão de João Paulo houve uma interação entre o governo e organizações não-governamentais. Desde o período de redemocratização, há uma tradição por parte das ONGs e atores da sociedade civil de trabalhar com temáticas de cunho identitário. A inclusão das organizações não-governamentais na definição da metodologia, na participação das plenárias e no estímulo à formação de novos atores que venham interferir nos espaços do OP confere uma nova postura a estes espaços, inserindo em seu modelo uma maior atenção às questões culturais. Houve de fato um avanço? Houve, não questionamos esse ponto. Contudo, que tipo de avanço foi esse? A exclusiva abertura à escuta dos grupos na metodologia do OP representa um avanço limitado, parcial e até certo ponto cria uma névoa sobre problemas que estão submersos. A influência dos grupos na elaboração da metodologia é fundamental, além do caráter fiscalizador em uma real gestão compartilhada. Sem esses elementos esse processo não passa de um instrumento de escuta e não de deliberação.

Um dos avanços do OP é que há uma tendência na política brasileira em assumir uma política assimilacionista, em que as diferenças não são evidenciadas e quando é possível são colocadas para debaixo de tapete. A criação das plenárias temáticas vai de encontro a essas políticas, fornecendo o reconhecimento das diferenças e disponibilizando espaços para que demandas específicas sejam expostas. O ponto é justamente este: só expostas? O OP da

Cidade do Recife se assume como um espaço de deliberação e não como um espaço de escuta. Não podemos negar que há uma atenção ao recorte identitário e isto se evidencia a partir das plenárias temáticas existentes e de seu processo de formulação. Contudo, só a abertura de espaços e a não-constatação de mudanças substantivas na realidade dos atores envolvidos enfraquecem o espaço, fazendo com que seus resultados fiquem aquém do que poderiam ser.

Outros pontos fundamentais foram trazidos com esse trabalho. Entre eles podemos citar o nível teórico e metodológico. Na realização de pesquisas sobre participação política, especialmente sobre OP no Brasil, há uma base teórica corrente que poderíamos ter utilizado aqui. Mas ela nos pareceu limitante e insuficiente para dar conta da dimensão identitária como parte inseparável da formulação e negociação das demandas trazidas ao espaço do OP. A utilização de uma base teórica pós-estruturalista e mais especificamente baseada na teoria do discurso forneceu balizas mais seguras. Trouxe, portanto, novas questões, novas reflexões, novos desafios, um novo olhar, enfim, sobre esses espaços de participação.

No sentido de esgotar os objetivos estamos cientes que não foi possível, e diríamos mais, ficamos longe de cumpri-los rigorosamente. Na realidade nunca foi palpável o sonho de esgotarmos o estudo do objeto, mantemos esse “sonho” como estímulo para alcançarmos o mais longe possível nas nossas pretensões, e assim, cumprimos da melhor forma aquilo a que nos propomos. Dificuldades de campo também foram encontradas, metodologias tiveram que ser repensadas e a dinâmica em que se deu esse trabalho é que o tornam o que ele é.

Uma das propostas do trabalho, que não foi possível concretizar, mas que permanece como focos de interesse para trabalhos empíricos futuros, é a elaboração de um perfil dos participantes e delegados das plenárias temáticas. Sobre os fóruns regionais, tanto do OP do Recife quanto de outros municípios, há uma maior descrição nesse sentido, mas sobre as plenárias temáticas sempre há um déficit de informações. Não foi possível a realização desse trabalho devido à dificuldade de se conseguir os dados necessários junto à Prefeitura.

Do que foi feito, ao voltarmos nosso olhar sobre as plenárias temáticas, o primeiro passo foi definir quais seriam as temáticas estudadas e quais grupos encontraríamos. Vimos que em todas as temáticas seria necessário um olhar mais cuidadoso e não exclusivamente focado nas temáticas que têm um recorte identitário mais evidente como as plenárias de Cultura, LGBT, Juventude, Mulher e Negros e Negras. Sendo assim, as plenárias estudadas foram as de Assistência Social, Saúde, Educação, Cultura, Desenvolvimento Econômico e Turismo, Mulher, Juventude, Negros e Negras, Direitos Humanos e Segurança Cidadã, LGBT e Turismo; e os grupos foram os de Crianças e Adolescentes, Deficientes, Idosos, Juventude, LGBT, Mulher e Negros e Negras.

Em relação tanto aos grupos quanto às temáticas, notamos que há uma articulação muito evidente. Encontramos também grupos que não foram (ou são) contemplados em alguma temática específica participarem de outras temáticas, tanto as específicas de algum grupo, quanto sem associação a algum grupo específico. Além disso, essa articulação se baseia em dois pontos fundamentais: a) uma relação de equivalência entre grupos precede o espaço do OP e nesse espaço são refletidas; b) principalmente a partir das demandas eleitas, torna-se evidente o caráter de múltiplo pertencimento ou as diferentes posições de sujeito em que se encontram os atores envolvidos no processo do OP. Há, portanto, diferentes tipos de atores com diferentes demandas e com diferentes estratégias de enfrentamento das desigualdades.

No que tange ao histórico dos grupos que participam dos referidos espaços, nota-se que as privações ocorrem no campo material (econômico) e cultural (simbólico), e nas relações de poder (Pinto, 2008; Cifuentes, 2008). Essas demandas mantêm uma relação de extrema proximidade e, como as relações de desigualdade são encarnadas nesses três campos, as demandas e ações que buscam a superação das desigualdades perpassam esses três níveis. Sendo assim, não caímos na tentação de tentar categorizar as demandas que compunham as cédulas de votação ou as prioridades eleitas em alguma categoria. Esse seria um erro fatal, porque sempre iríamos deixar algo de fora, pois não dominávamos o contexto da reivindicação ou o discurso de cada uma das demandas. A tentativa de categorizar estaria fadada ao erro por observar o óbvio e deixar passar o que não está tão explícito, mas que nem por isso deixa de estar presente.

Sobre a execução das demandas eleitas nas plenárias temáticas do OP, nota-se que seu cumprimento está diretamente atrelado a uma articulação entre o movimento social, a secretaria, diretoria ou gerência responsável pela temática, e as diversas Secretarias da prefeitura. Não podemos considerá-lo um processo deliberativo, o que é votado e eleito não tem nenhuma garantia de que será realizado. Há, portanto, uma completa dependência das secretarias que devem executar as ações. Como visto acima, nem sempre as secretarias têm a “boa vontade” de cumprir o que foi definido no OP. Desse modo, o OP releva-se mais uma instância consultiva do que propriamente deliberativa e esse é um problema central que deve ser observado.

O reflexo deste entrave é que grande parte das prioridades eleitas não são executadas. Além disso, não há um questionamento maior dos participantes do movimento social sobre essa falta de execução. Na realidade, observa-se certo conformismo pela existência de um espaço em que eles possam levantar suas questões e lançar suas demandas para a Prefeitura. Uma questão que podemos levantar é até que ponto esse conformismo não está associado a

um processo de cooptação dos atores envolvidos por parte do governo. Vale lembrar a esse respeito que a grande parte dos entrevistados que são atores fundamentais nos fóruns temáticos do OP, tem uma ligação direta com o partido da atual gestão.

Nosso trabalho não teve a intenção de fazer uma análise aprofundada sobre o OP da Cidade do Recife. A intenção foi observar como a articulação e interação entre diferentes grupos identitários se dava no interior desse espaço. Contudo, não seria possível realizar esse objetivo principal sem o mínimo de descrição e análise do Orçamento Participativo e por essa razão dedicamos parte significativa do trabalho a existência do OP. De fato, foi uma escolha feliz e acredito que esse trabalho pode contribuir fundamentalmente em dois sentidos. O primeiro refere-se à metodologia empregada para se pensar tanto sobre a participação política como acerca dos espaços públicos de participação. Este é um caminho interessante com desdobramentos suficientes para o desenvolvimento de novos olhares sobre esse objeto de pesquisa. O segundo está atrelado à elucidação dos meios e formas de articulação mobilizadas pelos grupos que trabalham com temáticas culturais e identitárias ou propriamente os novos movimentos sociais. Existe muita pesquisa sobre esses movimentos e uma gama bastante interessante de teorias, contudo, pensar à luz dessas teorias e buscar aproximá-las de outras temáticas como a da participação, utilizando-as para refletir sobre um contexto mais local, este encaminhamento, enfim, contribui com elementos fundamentais para se pensar o social e o político.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AVRITZER, Leonardo & ANASTASIA, Fátima. (org.). (2006), *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte, Editora UFMG.
- _____. & PEREIRA, Maria de Lourdes Dolabela. (2005), “Democracia, Participação e Instituições Híbridas”. *Teoria e Sociedade*, Edição especial: 16-41. Disponível no site <http://www.democraciaparticipativa.org/files/TeoriaeSociedade_NumeroEspecial_marco2005_InstituicoesHibridaseParticipacaoonoBrasilenaFranca.pdf>. (acessado em 10 set. 2008).
- _____. (2003), *O orçamento participativo e a teoria democrática: um balanço crítico*. Disponível no site <http://www.democraciaparticipativa.org/Arquivos/bibl_balanco_critico.htm>. (acessado em 10 jan. 2006).
- BARRETT, Michèle. (1996), “Ideologia, política e hegemonia: de Gramsci a Laclau e Mouffe”. in S. Zizek, *Um mapa da ideologia*, Rio de Janeiro, Contraponto.
- BISPO, Rogério de Souza. (1999). *O Processo de Orçamento Participativo no Recife*. Dissertação de mestrado, Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Recife.
- BRASIL. (1988), *Constituição: República Federativa do Brasil*. Brasília, Senado Federal.
- BURITY, Joanildo A. (1997), *Desconstrução, Hegemonia e Democracia: o pós-marxismo de Ernesto Laclau*, in M. A. Guedes (org.), *Política e Contemporaneidade no Brasil*, Recife, Bagaço.
- _____. (1999), “Identidade e Cidadania: a cultura cívica no contexto de uma nova relação entre sociedade civil, indivíduos e estado”. *Cadernos de Estudos Sociais*, 15, 2: 223-253.
- _____. (2000), “Identidade e Múltiplo Pertencimento nas Práticas Associativas Locais”. *Cadernos de Estudos Sociais*, 17, 2: 189-228.
- _____. (2007), “Teoria do discurso e análise do discurso: sobre política e método”, in S. Weber & T. Leithäuser (orgs.), *Métodos qualitativos nas ciências sociais e na prática social*, Recife, UFPE.
- CIFUENTES María Rocío. (2008), “La justicia a las identidades colectivas, más allá del dilema distribución-reconocimiento”. *jurid. Manizales (Colombia)*, 5, 2: 123-138.
- CORTÊS, S. M. V. (2006), “Foros participativos y gobernabilidad: una sistematización de las contribuciones de la literatura”, in C. Lubambo *et al.* (orgs.), *Diseño institucional y participación política, experiencias en el Brasil contemporáneo*. Buenos Aires, Clacso. Disponível no site <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/edicion/disenho/cortes.pdf>>. (acessado em 20 out. 2008).

- DAGNINO, Evelina (org.). (2002), *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo; Campinas, Paz e Terra; Unicamp.
- _____. (2004), “Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?”, in D. Mato (coord.), *Políticas de ciudadanía y sociedad civil em tiempos de globalización*, Caracas, FACES, Universidad Central de Venezuela. Disponível no site <<http://www.globalcult.org.ve/pub/Rocky/Libro2/Dagnino.pdf>>. (acessado em 14 nov. 2008).
- _____; OLVERA, A. J. & PANFICHI, A. (orgs.). (2006), *A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo/Campinas, Paz e Terra/Unicamp.
- FRASER, Nancy. (2001), “Da redistribuição ao reconhecimento? dilemas da justiça na era pós-socialista”, in J. Souza (org.), *Democracia hoje: novos desafios para a teoria democrática contemporânea*, Brasília, Editora UnB.
- _____. (2005), “Reconhecimento sem ética?”, in J. Souza & P. Mattos (orgs.), *Teoria Crítica do século XXI*, São Paulo, Annablume.
- _____. (2009), “Uma réplica a Iris Young”. *Revista Brasileira de Ciência Política*, 2: 215-221.
- FRIEDMAN, S.S. (2001). “O falar de fronteira, o hibridismo e a performatividade: teoria da cultura e identidade nos espaços intersticiais da diferença”. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 61: 5-28. Disponível no site <<http://www.ces.fe.uc.pt/publicacoes/rccs/artigos/61/Susan%20Stanford%20Friedman%20%20Teoria%20da%20Cultura%20e%20Identidade.pdf>>. (acessado em 10 set. 2008).
- GILL, Rosalind. (2007), “Análise de Discurso”, in M. W. Bauer & G. Gaskell, *Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático*, Petrópolis-RJ, Vozes.
- GOHN, Maria da Glória. (2004), *Teorias dos Movimentos Sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos*. 4a. edição, São Paulo, Edições Loyola.
- HABERMAS, J. (1997), “Direito e Democracia: entre a facticidade e validade”. *Tempo Brasileiro*, Rio de Janeiro, 1, 2.
- HALL, Stuart. (2006), *A Identidade Cultural na Pós-modernidade*. 11a. edição. Rio de Janeiro, DP&A.
- _____. (2009), *Da diáspora: identidades e mediações culturais*. Belo Horizonte, Editora da UFMG.
- HIRST, Paul. (1992), *A democracia representativa e seus limites*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar.
- HONNETH, Axel. (2003), *Luta por reconhecimento: a gramática moral dos conflitos sociais*. São Paulo, Editora 34.

- _____. (2007), “Reconhecimento ou redistribuição? A mudança de perspectivas na ordem moral da sociedade”, in J. Souza & P. Mattos (orgs.), *Teoria Crítica do século XXI*, São Paulo, Annablume.
- HOWARTH, David & STAVRAKAKIS, Yannis. (2000), “Introducing discourse theory and political analysis”, in D. Howarth *et al* (eds.), *Discourse theory and political analysis, Identities, hegemonies and social change*, Manchester, Manchester University Press.
- HOWARTH, David. (1995), “Discourse Theory”, in D. Marsh & S. Gerry (eds.). *Theory and Methods in Political Science*, Houndmills, Basingstoke, MacMillan.
- _____. (2006), “Space, Subjectivity, and Politics”. *Alternatives: Global, Local, Political*, 31, 2: 105-134.
- JACOBI, Pedro. (2000), *Políticas Sociais e Ampliação da Cidadania*. Rio de Janeiro, FGV.
- LACLAU, Ernesto & MOUFFE, Chantal. (2004), *Hegemonía y estrategia socialista. Hacia una radicalización de la democracia*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- LACLAU, Ernesto (2007), *La razón populista*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- _____. (1996). “Poder e Representação”. *Estudos Sociedade e Agricultura*, 7: 7-28.
- _____. (2005), “Desconstrucción, pragmatismo, hegemonia”, in C. Mouffe (comp.), *Desconstrucción y Pragmatismo*, Buenos Aires, Paídos.
- LEAL, Suely Maria Ribeiro. (2003), *Fetichismo da participação popular: novas práticas de planejamento, gestão e governança democrática no Recife - Brasil*. Recife, CEPE.
- LOPES, Luiz Washington. (2002), *Participação popular na administração pública: orçamento participativo*. Dissertação de mestrado em Direito. Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Ciências Jurídicas, Recife.
- MARCHART, Oliver. (2009), *El pensamiento político posfundacional: la diferencia política de Nancy, Lefort, Badiou y Laclau*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- MARQUETTI, Adalmir. (2007), “Experiências do Orçamento Participativo no Brasil: uma proposta de classificação”, in E. Dagnino *et al*, *Democracia, sociedade civil e participação*. Chapecó, Argos.
- MELUCCI, Alberto. (1999), *Acción colectiva, vida cotidiana y democracia*. México, El Colegio de México.
- MOUFFE, Chantal. (2005), “Por um modelo agonístico de democracia”. *Revista de Sociologia e Política*, 25: 11-23. Disponível no site <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782005000200003&lng=en&nrm=iso>. (acessado em 14 jul. 2008).
- _____. (2009), *En torno a lo político*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

- OGANDO, Ana Carolina & ASSIS, Mariana Prandini. (2007), “Acomodação Transformativa’: Um instrumento para a ampliação das relações de reconhecimento”. *XIII Congresso Brasileiro de Sociologia*. Disponível no site <http://www.sbsociologia.com.br/congresso_v02/papers/GT8%20Emancipa%C3%A7%C3%A3o,%20Cidadania%20e%20Reconhecimento/Microsoft%20Word%20-%20Paper_SBS_2007_final%5B1%5D.pdf>. (acessado em 30 nov. 2009).
- PEREIRA, M. A. (2007), “Modelos democráticos deliberativos e participativos: similitudes, diferenças e desafios”, in E. Dagnino & L. Tatagiba (orgs.), *Democracia, Sociedade Civil e Participação*. Chapecó, Argos.
- PHILLIPS, Anne. (2009), “Da desigualdade à diferença: um caso grave de deslocamento?”. *Revista Brasileira de Ciência Política*, 2: 223-240. Disponível no site <<http://www.rbcp.unb.br/artigos/rbcp-n2-26.pdf>>. (acessado em 12 jan. 2010).
- PIÑEIRO, Diego E. (2004), “Acerca de la acción colectiva”, in D.E. Piñeiro (org.), *En busca de la identidad. La acción colectiva en los conflictos agrarios de América Latina*. Buenos Aires, CLACSO. Disponível no site <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/identidad/Cap1parte2.pdf>>. (acessado em 30 nov. 2008).
- PINTO, Celi Regina. (2008), “Nota sobre a controvérsia Fraser-Honneth informada pelo cenário brasileiro”. *Lua Nova*, 74: 35-58. Disponível no site <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-4452008000200003&lng=es&nrm=iso>. (acessado em 15 out. 2008).
- PONTES, Lúcia *et al.* (1998), *Novos Formatos de Democracia Ampliada na Gestão Local. A Experiência do Orçamento Participativo na Cidade do Recife*. Recife, Centro Josué de Castro de Estudos e Pesquisas.
- PREFEITURA DA CIDADE DO RECIFE. (2007), *Orçamento Participativo do Recife. Obras que ficam para sempre*. Recife. Folheto.
- RODRIGUES, Vânia Pereira Cavalcanti. (2004), *A Lei de Responsabilidade Fiscal e seus mecanismos de transparência na gestão pública: um estudo de caso na Prefeitura Municipal do Recife (exercícios de 2001 e 2002)*. Dissertação de mestrado em Gestão Pública. Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Recife.
- SANTOS, Boaventura de Sousa & AVRITZER, Leonardo. (2005), “Para ampliar o cânone democrático”, in B.S. Santos (org.), *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. 3a. edição. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. (2002), “Para uma sociologia das ausências e uma sociologia das emergências”, *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 63: 237-280.
- _____. (org.). (2005b), *Reinventar la Democracia. Reinventar el Estado*. Buenos Aires, Clacso.
- SCHERER-WARREN, Ilse. (1999), *Cidadania sem fronteiras: ações coletivas na era da globalização*. São Paulo, Hucitec.

- SHACHAR, Ayelet. (2000), "On Citizenship and Multicultural Vulnerability". *Political Theory*, 28, 1: 64-89.
- SILVA, Cilena Maria. (2002), *Movimento popular e participação: estudo sobre delegados do Orçamento Participativo do Recife 1997-2000*. Dissertação de mestrado em Ciência Política. Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Recife.
- SILVA, Evanildo Barbosa da. (2003), *Das tensões às intenções: gestão do planejamento urbano e Orçamento Participativo no Recife (1997 a 2002)*. Dissertação de mestrado em Desenvolvimento Urbano. Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Artes e Comunicação, Recife.
- SILVA, Tarcísio. (2002), *Da participação que temos à que queremos: o processo do orçamento participativo na cidade do Recife*. Disponível no site <http://www.democraciaparticipativa.org/Arquivos/bibl_op_recife.htm>. (acessado em 10 jan. 2006).
- SILVA, Tomaz Tadeu da. (org.). (2004), *Identidade e diferença*. 3a. edição, Petrópolis, Vozes.
- SOUZA, Sânzia Maria de. (2004), *A representação política e a prática do orçamento participativo: uma análise psicossociológica*. Tese de doutorado em Sociologia. Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Recife.
- TAYLOR, Charles. (1997), *As fontes do self*. São Paulo, Edições Loyola.
- TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves. (org.). (2005), *Os sentidos da democracia e da participação*. São Paulo, Instituto Pólis.
- TEIXEIRA, Elenaldo. (2001), *O local e o global: limites e desafios da participação cidadã*. Recife, EQUIP.
- WAMPLER, Brian. (1999), "Orçamento participativo: os paradoxos da participação e governo no Recife". *Cadernos de Estudos Sociais*, 15, 2.
- _____. (2008), "A difusão do Orçamento Participativo brasileiro: 'boas práticas' devem ser promovidas?". *Opinião Pública*, 14, 1.
- WOODWARD, K. (2000), "Identidade e diferença: uma introdução técnica e conceitual". in T. T. Silva (org.). *Identidade e diferença: a perspectiva dos estudos culturais*. Petrópolis, Vozes.
- YOUNG, Iris Marion. (2006), "Representação política, identidade e minorias". *Lua Nova*, 67: 139-190. Disponível no site <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452006000200006&lng=en&nrm=iso>. (acessado em 30 nov. 2008).
- _____. (2009), "Categorias desajustadas: Uma crítica à teoria dual de sistemas de Nancy Fraser". *Revista Brasileira de Ciência Política*, 2: 193-214.
- YUDICE, George. (2006), "¿Una o varias identidades? Cultura, globalización y migraciones". *Nueva Sociedad*, 201: 106-116.

ANEXOS

 COORDENADORIA DE ORÇAMENTO PARTICIPATIVO E PARTICIPAÇÃO POPULAR 		
PLENÁRIA TEMÁTICA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL 2007		
	Marque nos quadros, com os nº 1, 2 e 3, os três temas que você acha mais importante	
	Marque com um "X" a ação mais importante de cada programa que você escolheu.	
(1) ATENDIMENTO A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA E RISCO	REALIZAR REFORMA NAS INSTALAÇÕES FÍSICAS DO CRS - EQUIPAMENTO SOCIAL DE ATENDIMENTO ÀS PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA	
	AMPLIAR E FORTALECER A CAMPANHA DOAÇÃO CIDADÃ	
	IMPLANTAR 01 CENTRO DE REFERÊNCIA ESPECIALIZADO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL CREAS PARA O ATENDIMENTO ÀS FAMÍLIAS E PESSOAS VÍTIMAS DE VIOLÊNCIA	
(2) ATENDIMENTO SOCIAL AS FAMÍLIAS EM SITUAÇÃO DE VULNERABILIDADE SOCIAL	GARANTIR AS INSTALAÇÕES FÍSICAS PARA OS CRAS DE SANTO AMARO, VÁRZEA, MUSTARDINHA, VONA DESCOBERTA, ALTO DE SANTA TERESINHA, ALTO DO MANDÚ E IBURA	
	IMPLANTAR 03 NOVOS CRAS EM COMUNIDADES DE MAIOR VULNERABILIDADE SOCIAL E ÍNDICES DE VIOLÊNCIA	
	ARTICULAR E PROMOVER OFICINAS DE CAPACITAÇÃO PROFISSIONAL PARA ADULTOS NA FAIXA ETÁRIA DE 29 A 50 ANOS	
(3) DESENVOLVIMENTO DE AÇÕES DE PREVENÇÃO A VIOLÊNCIA	REALIZAR REFORMA NA ESTRUTURA FÍSICA DOS CSU's AFRÂNIO GODOY E NOVAES FILHO E TRANSFORMÁ-LOS EM CENTROS DE CONVIVÊNCIA SOCIAL	
	APOIAR OS GRUPOS DE CONVIVÊNCIA DA PESSOAS IDOSA	
	IMPLANTAR CENTROS DE JUVENTUDE EM TODAS AS RPA's	

Imagem 1 | Cédula de Votação da Plenária Temática de Assistência Social (2007) - Frente

PLENÁRIA TEMÁTICA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL 2007

**Marque no Quadrado o número do(a)
seu(sua) Candidato(a) a Delegado(a) Temático(a)**

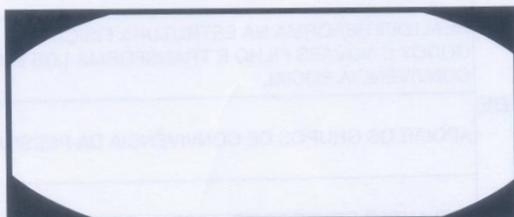


Imagem 2 | Cédula de Votação da Plenária Temática de Assistência Social (2007) - Verso



Foto 01 | Plenária Temática de Direitos Humanos

Fonte: Prefeitura do Recife. Secretaria de Planejamento Participativo, Obras e Desenvolvimento Urbano e Ambiental. Coordenação do Orçamento Participativo



Foto 02 | Plenária Temática de Cultura

Fonte: Prefeitura do Recife. Secretaria de Planejamento Participativo, Obras e Desenvolvimento Urbano e Ambiental. Coordenação do Orçamento Participativo



Foto 03 | Plenária Temática Negros e Negras

Fonte: Prefeitura do Recife. Secretaria de Planejamento Participativo, Obras e Desenvolvimento Urbano e Ambiental. Coordenação do Orçamento Participativo



Foto 04 | Plenária Temática LGBT

Fonte: Prefeitura do Recife. Secretaria de Planejamento Participativo, Obras e Desenvolvimento Urbano e Ambiental. Coordenação do Orçamento Participativo



Foto 05 | Plenária Temática de Negros e Negras

Fonte: Prefeitura do Recife. Secretaria de Planejamento Participativo, Obras e Desenvolvimento Urbano e Ambiental. Coordenação do Orçamento Participativo



Foto 06 | Plenária Temática de Negros e Negras

Fonte: Prefeitura do Recife. Secretaria de Planejamento Participativo, Obras e Desenvolvimento Urbano e Ambiental. Coordenação do Orçamento Participativo