

Cilena Maria da Silva

Movimento Popular e Participação

ESTUDO SOBRE OS DELEGADOS DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DO RECIFE  
1997-2000

RECIFE, DEZEMBRO DE 2002

Cilena Maria da Silva

Movimento Popular e Participação

ESTUDO SOBRE OS DELEGADOS DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DO RECIFE  
1997-2000

Dissertação apresentada ao Programa  
de Pós-graduação em Ciência Política da  
Universidade Federal de Pernambuco,  
como requisito parcial à obtenção do  
título de Mestre em Ciência Política.

Orientador Prof. Dr. Gustavo Tavares da  
Silva

Recife, dezembro de 2002

SILVA, Cilena Maria.

Movimento popular e participação:  
estudo sobre os delegados do Orçamento  
Participativo do Recife 1997-2000.  
Recife: UFPE, 2002.  
128p.

Dissertação (mestrado) UFPE

1. Movimentos Sociais - Participação I. Título  
Área: Ciência Política  
Linha de pesquisa: Políticas Públicas  
Programa de bolsas do CNPQ.

## DEDICATÓRIA

Aos meus queridos pais:

Maria da Conceição Silva  
Amaro Lopes da Silva.

## AGRADECIMENTOS

Ao finalizar este trabalho, gostaria de lembrar de todas as pessoas que contribuíram para a sua realização:

Aos professores e professoras que ministraram as disciplinas que cursei, em particular ao professor Gustavo Tavares pela orientação;

Aos professores Raymundo Juliano e a professora Luiza Pontual que fizeram parte da banca, pela gentileza e à atenção. Agradecimento especial à professora e amiga Laura Duque da UFRPE e doutoranda no Serviço Social, pela força de sempre. Não poderia esquecer a professora Fátima Lucena do Mestrado de Serviço Social;

Obrigada à Amariles pelo atendimento sempre nota dez. à Zezinha e demais funcionários;

Agradeço aos 23 entrevistados e às pessoas que contribuíram na coleta de dados, em especial à atenção de Flávio da FASE e do Centro Josué de Castro; à Karine e Isa pela tradução, à Joelma pela correção ortográfica e à Leide pelo apoio.

A toda minha família, em especial aos meus pais, aos quais dedico este trabalho.

Às amigas Jane e Carmem pela torcida e ajuda de todos os momentos. Aos companheiros: Marcelo, Katia, Lenilson, Maria José, Rosália, Luiz Antônio, Luiz Carlos e Fideles pela compreensão da minha ausência.

Ao meu querido companheiro Leonardo, por toda força e compreensão, durante todo o processo.

Aos colegas de sala, em particular aos treze companheiros de um momento difícil que juntos vencemos. Agradeço e desejo boa sorte.

## SUMÁRIO

GLOSSÁRIO DE SIGLAS .....	7
RESUMO .....	9
INTRODUÇÃO .....	10
CAPÍTULO I .....	16
1.1 Trajetória dos movimentos sociais rumo à participação .....	16
1.2 Mobilizações políticas nos anos 80 e 90, o contexto da participação .....	44
CAPÍTULO II .....	51
2.1 Movimento popular e participação no Recife, um breve resgate histórico .....	51
2.2 Engenharia política, ou a sustentabilidade da participação do OP do Recife .....	59
2.3 A gestão participativa e o Orçamento Participativo na Prefeitura da Cidade do Recife .....	66
CAPÍTULO III .....	80
1 Perfil político dos delegados do Orçamento Participativo do Recife .....	80
3.1 O movimento popular por ele mesmo.....	83
CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	120
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	123
ANEXOS .....	130

## GLOSSÁRIO DE SIGLAS

ALCA – Área de Livre Comércio das Américas  
CDU – Conselho de Desenvolvimento Urbano  
CONAM – Confederação Nacional de Associações de Moradores  
COMUL – Câmara Municipal de Legalização  
CTU - Companhia de Transportes Urbanos  
CUT – Central Única dos Trabalhadores  
DP - Diário de Pernambuco  
Emprel - Empresa de Informática do Município  
ETAPAS – Equipe Técnica de Assessoria, Pesquisa e Ação Social  
FAPEB – Federação das Associações de Bairro de Pernambuco  
FEACA – Federação das Associações de Casa Amarela  
FP - Folha de Pernambuco  
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
IPTU – Imposto sobre a Propriedade Territorial Urbana  
ISS – Imposto sobre a Prestação de Serviços  
ITBI – Imposto Municipal de Transmissão de Bens Inter vivo.  
JC - Jornal do Commercio  
LDO – Lei de Diretrizes Orçamentária  
LOA – Lei de Orçamento Anual  
LOM – Leis Orgânicas do Municipais  
MARE – Ministério de Administração e Reforma do Estado  
MERCOSUL – Mercado Comum do Sul  
MST – Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra  
NAFTA – Acordo de Livre Comércio da América do Norte  
NMS – Novos Movimentos Sociais  
MP - Movimento Popular  
ONG – Organização não Governamental  
OP - Orçamento Participativo  
PCB – Partido Comunista Brasileiro  
PC do b – Partido Comunista do Brasil  
PCR – Prefeitura da Cidade do Recife

PDCR – Partido Social Democrata Cristão  
PDT – Partido Democrático trabalhista  
PFL – Partido da Frente Liberal  
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro  
Pnud – Programa das Nações Unidas para do desenvolvimento  
PPA – Plano Plurianual  
PPB – Programa Prefeitura nos Bairros  
PREZEIS – Plano de Regularização das Zonas de Interesses Especiais  
PSB – Partido Socialista Brasileiro  
PSDB – Partido Social Democrata Brasileiro  
PSL – Partidos Social Liberal  
PT – Partido dos Trabalhadores  
PTB – Partido Trabalhista Brasileiro  
RPA – Região Político Administrativa  
SEPLAN – Secretaria de Planejamento  
SPS – Secretaria de Políticas Sociais  
UBR – União de Bairros do Recife  
URB – Empresa de Urbanização do Recife



## RESUMO

O presente trabalho é um estudo sobre a participação do movimento popular - MP atuante no orçamento participativo - OP da Prefeitura Cidade do Recife - PCR, no período de 1997 a 2000. Para tanto, foi considerada a relação entre a engenharia política do governo municipal, o funcionamento do OP e o papel desenvolvido pelos integrantes do movimento popular.

O pano de fundo do trabalho consiste em analisar as relações Estado-sociedade, num contexto de mudanças na ordem política, econômica e social que aconteceram durante os anos 90 e repercutiram no plano local. O objetivo é compreender quais as relações políticas que o MP estabeleceu com a sua participação no OP.

A revisão bibliográfica discute conceitos tais como, movimento popular, participação e cooptação. O pressuposto inicial é que a participação, no período estudado, apresentou limitações econômicas e políticas no que se refere ao atendimento das ações aprovadas no OP, assim como não contribuiu para superar as práticas clientelistas que se traduzem pela cooptação das lideranças do movimento popular. Fica evidenciada a constatação de uma política tradicional, travestida de nova, na qual predominou o clientelismo e um funcionamento precário no OP.

## ABSTRACT

The study is about the participation of popular movement in sharing budget organized by Recife City Hall from 1997 to 2000. The relation between the municipal government's policy, the way the Participatory budget works and the role played by popular movement was considered.

This research consist of an analysis of the connection state -society in a context of social, economic and politics changing during the 90's and the consequences at a local level. The purpose is to comprehend political relationship established by the Popular Movement through its participation in the sharing budget.

The bibliographical revision in this work discuss ideas like: popular movement, participation and co-optation. The premise of this work is that, in the stated period this participation produced political and economic restrictions referring to the treatment given to decisions made by the popular movement. Furthermore it did not overcome the "clientelist" practices, continued through the co-optation of leaders from the popular movement.

It stands to reason that there is a traditional policy dressed as new, in which clientelist policy prevailed together with an uncertain running of sharing budget.

## INTRODUÇÃO

Mais uma vez Movimentos Sociais, depois de um período de apogeu e declínio, voltam para dar respostas às questões quanto a sua identidade, sua ideologia, seu potencial transformador ou não. Diante desse contexto, desenvolve-se aqui uma análise que o caracteriza a partir de uma perspectiva que procura observar as experiências dos movimentos sociais no Brasil como se fossem pela primeira vez, conseguindo dessa maneira, uma aproximação precisa de tal realidade.

A análise do movimento popular neste estudo, ao estar relacionada com um mecanismo de participação público não-estatal<sup>1</sup> que é o orçamento participativo - OP, assume grande destaque devido às experiências participativas implantadas em diversos municípios no país, entre eles o Recife, assim como, ganha visibilidade internacional a partir da experiência de Porto Alegre difundida no Fórum Social Mundial. O que torna o tema atual, é ao mesmo tempo um elemento complicador, uma vez que o objeto aqui é o movimento popular que atua no OP. Então, o trabalho não conta com uma avaliação precisa de metodologias e detalhes técnicos de implantação e funcionamento do processo em diversas experiências.

Houve dificuldades quanto a coleta de dados referentes ao período estudado; algumas questões não tiveram respostas durante a elaboração,

---

<sup>1</sup>Segundo Vieira, 1997, o conceito de esfera pública não estatal tem origem na nova caracterização da sociedade civil que passa a ser compreendida em oposição ao estado e ao mercado, constituída pelos movimentos sociais, ONGs, associações da cidadania.

outras sim, mas poderão dar origem a novas questões. Contudo, acreditamos ter dado conta do problema, dos objetivos e hipótese levantados.

O trabalho busca estudar o movimento popular - MP atuante no orçamento participativo - OP da Prefeitura Cidade do Recife - PCR, no período de 1997-2000, considerando a relação entre a engenharia política da gestão municipal e o funcionamento do OP para compreender a participação desse movimento através dos seus delegados<sup>2</sup>. As questões que motivaram o trabalho foram: o que caracterizou a participação do movimento popular no orçamento participativo do Recife em 1997-2000? E quais as relações políticas que este estabeleceu com a sua participação?

Os objetivos que nortearam o estudo foram: descrever e analisar a participação do movimento popular no orçamento participativo do Recife; confrontar o discurso e a prática, verificando a execução das ações aprovadas e evidenciar possíveis práticas clientelistas. O pressuposto inicial é que esta participação, no período estudado, apresentou limitações econômicas e políticas no que se refere ao atendimento das ações aprovadas, assim como não contribuiu para superar as práticas clientelistas que se traduzem pela cooptação das lideranças do movimento popular.

Os elementos considerados para caracterizar a participação do movimento popular no orçamento participativo foram: a relação dos delegados com OP, se fizeram críticas ou apoiaram; a relação dos delegados

---

<sup>2</sup>As pessoas eleitas para representar seus bairros no orçamento participativo foram chamadas de delegados. Eram eleitos entre as lideranças comunitárias e a população, num total de 30 delegados por RPA (Região Política Administrativa), forma pela qual foi dividida a cidade do Recife. No OP, o governo municipal consulta e negocia com os delegados a alocação de recursos e prioridades dos gastos públicos destinados para investimentos.

com a população das localidades: se esta participava das reuniões; a relação dos delegados com os poderes Executivo e Legislativo: se houve uma posição crítica ou um apoio, interferência ou autonomia; a relação do Executivo com o OP, observando o seu funcionamento, a disponibilidade de recursos, o poder real de decisão e a execução das ações; a engenharia política da gestão, evidenciando as práticas políticas que promoveu em relação ao OP.

O período estudado, 1997 - 2000, gestão de Roberto Magalhães, está intimamente relacionado ao anterior, 1993 - 1996, segunda gestão de Jarbas Vasconcelos, período no qual foi implantado o orçamento participativo. Assim, foram feitas algumas comparações quanto à engenharia política que deu sustentação ao programa nas duas gestões.

Esse processo aconteceu durante as décadas de 80 e 90 no Recife, momentos marcados por intensas mobilizações seguidas de uma diminuição das atividades de rua dos movimentos sociais. Esses fluxo e refluxo, estiveram relacionados com os fatores sociais, políticos e econômicos que marcaram as relações desse movimento com o Estado tais sejam: globalização da economia, políticas neoliberais combinando com as experiências de gestão democrática e descentralização política com desoneração estatal.

A revisão bibliográfica discutiu os conceitos utilizados na pesquisa: movimento popular, participação e cooptação. O primeiro considera esse movimento como sendo *“uma categoria reconhecidamente latino americana,*

*cunhada em tempos de autoritarismo político pela confluência de outros tantos agenciamentos, para referir-se a uma vasta gama de movimentos reivindicativos referidos ao Estado do mal estar social”.* (Doimo, 1995:67-68).

O conceito de participação é muito utilizado atualmente. Remete tanto à década de oitenta, quando a democratização era a principal bandeira dos movimentos, como à década de 90 e a *descentralização do Estado*, desaguando nos conceitos de *governance* e *governabilidade*, assim como na discussão sobre *democracia representativa* e *participativa*, fruto da instituição de espaços participativos nos municípios. Sem esquecer do conceito de *cidadania*, extremamente difundido que até permeia o senso comum, o que torna a discussão mais complexa, faz-se uma análise crítica, buscando a origem do conceito e comparando com as características autoritárias presentes na formação do Estado brasileiro que convivem lado a lado com as experiências de gestão democrática. Estes traços autoritários são mais precisamente: o neopatrimonialismo, o clientelismo, a indefinição entre o público e o privado, que nos leva ao conceito de cooptação política: *“um sistema de participação política débil, dependente, controlada hierarquicamente, de cima para baixo.* (Schwartzman, 1982:23).

A pesquisa teve um caráter qualitativo, pois, foi utilizada a técnica da entrevista semi estruturada com três delegados que atuaram na coordenação do orçamento participativo e com duas técnicas da então Secretaria de Políticas Sociais. Foi aplicado um questionário composto de perguntas fechadas e abertas com dezoito delegados distribuídos nas seis regiões político administrativas (RPAs) do Recife. Também foi feita uma análise de

dados estatísticos secundários presentes em documentos relatórios, sistemas de acompanhamento do orçamento participativo e três jornais locais.

Para iniciar, temos no primeiro capítulo uma apresentação das principais teorias sobre os movimentos sociais, a partir dos trabalhos produzidos na literatura brasileira. A discussão dos conceitos de movimento popular, participação e cooptação; assim como foram abordados os conceitos de democracia participativa e cidadania. Em seguida, apresentamos um breve relato das décadas de 80 e 90, destacando os fatos mais importantes que interferiram no objeto de estudo. O objetivo do capítulo é compreender o momento histórico que deu origem à participação do movimento popular no orçamento participativo do Recife, assim como, as discussões acadêmicas contemporâneas realizadas acerca dos conceitos trabalhados.

O segundo capítulo, apresenta uma síntese da história do movimento popular no Recife, para introduzir a constituição da experiência de gestão participativa, muito relacionada com aquele período anterior de muitas mobilizações. Desta relação íntima surge o orçamento participativo, seu processo de implantação é resgatado, junto com a caracterização da engenharia política que o deu sustentação. A primeira gestão de Jarbas Vasconcelos (1986 – 1988), é descrita brevemente, por ser a gestora do processo, passando rapidamente pela gestão de Joaquim Francisco (1989 – 1992), para chegarmos em 1993 – 1996, segunda gestão Jarbas Vasconcelos, na qual as alianças eleitorais ficam mais amplas, até o período seguinte, (1997 – 2000), gestão de Roberto Magalhães, mais aprofundada,

por ser o período estudado. O objetivo do capítulo é ter uma visão do processo local, relacionado com os aspectos gerais vistos anteriormente, fazendo as primeiras comparações com destaque para o papel do movimento popular.

O terceiro capítulo, faz a análise dos resultados dos questionários e das entrevistas, comparando com os dados secundários colhidos em documentos oficiais, jornais locais e outras publicações, comparando com os conceitos estudados. A fim de caracterizar as relações do movimento popular, através dos delegados do orçamento participativo, com o poder local e com a população das localidades que estes representavam.

## CAPÍTULO I

### 1 – A TRAJETÓRIA DOS MOVIMENTOS SOCIAIS RUMO À PARTICIPAÇÃO

O estudo sobre os movimentos sociais é interessante por se tratar de um objeto dinâmico, que podem mudar as situações e se transformar ao longo do tempo. Antes, porém, de tratar de tais modificações é preciso definir dois aspectos. O primeiro, relaciona-se as décadas de 80 e 90, por serem períodos em que esses movimentos apresentaram fases distintas: nos anos 80 reivindicaram nas ruas suas demandas, nos anos 90 passaram a atuar em espaços participativos. O segundo ponto, tem a ver com esta participação, embora para autores como Ghon (1997) que considera o período de 70-80 como *a era da participação*, por ter sido marcado pela forte presença dos movimentos na sociedade. Compreendemos o termo no sentido da participação que acontece nos espaços institucionais, ligados diretamente ou não à administração pública, como é o caso dos conselhos, dos fóruns e dos orçamentos participativos predominantes na década de 90.

As modificações citadas anteriormente, aconteceram combinadas com fatores econômicos, políticos e sociais surgidos nos planos internacional e local que influenciaram a participação dos movimentos sociais. Elas foram por um lado, a constituição dos espaços participativos. Por outro, as formas diferentes que os movimentos sociais atuaram antes e depois deles serem implantados. São considerados reivindicativos quando se opõem ao Estado



autoritário e propositivos quando passam a ocupar espaços participativos. Este é o chamado processo de institucionalização dos movimentos sociais.

*“O período do regime militar, forja uma identidade e um discurso opositores que dão unidade aos movimentos sociais, reforça seus projetos utópicos e conduz a uma ação reivindicativa. (...) A democratização desfaz esta identidade opositora surgindo várias identidades e outras formas de ação. Instaura-se o discurso da participação popular, oriundo de várias direções partidárias e ideológicas, reforçado pela descentralização das políticas públicas”* (Costa, 1999: 35-36).

Para Doimo, esse processo de institucionalização é caracterizado como a dupla face dos movimentos de ação direta:

*“a face expressivo-disruptiva, pela qual se manifestam valores morais ou apelos éticos-políticos tendentes a deslegitimar a autoridade pública e a estabelecer fronteiras intergrupos, e a face integrativo-corporativa, pela qual se buscam conquistar maiores níveis de integração social pelo acesso a bens e serviços, não sem disputas intergrupos e a interpelação direta aos oponentes”* (Doimo, 1995:69).

A primeira face, relacionada aos sistemas políticos fechados refratários ao processamento das demandas, tem como antagonista o Estado. A segunda, em sistemas políticos democráticos, mais sensíveis às demandas, apontam novos arranjos políticos-institucionais e contam com a vontade política de seus diversos agenciamentos (Doimo, 1995).

Nos importa conhecer esta discussão para compreender a participação do movimento popular no orçamento participativo do Recife como um

processo mais amplo que se deu com diversos tipos de movimentos, fruto de fatores gerais: a democratização do Estado, as mudanças na economia e na política nacional.

Os trabalhos acadêmicos a respeito dos movimentos sociais<sup>3</sup>, têm o seu ponto mais alto nas décadas de 70 e 80 e referem-se as mobilizações que foram organizadas ao longo dos anos 70 na Europa, nos Estados Unidos e posteriormente no Brasil, uma variedade de enfoques e uma multiplicidade de questões que surgiram nas discussões acerca de possuírem projeto ou papel transformador, da sua autonomia ou atrelamento aos partidos políticos e ao Estado, das suas formas de atuação em cada momento histórico. A preocupação aqui é com as modificações que esses movimentos sofrem e realizam na sociedade através da participação no espaço público não-estatal, identificando as relações políticas que estabelecem.

Para definir e diferenciar os conceitos de movimentos sociais e movimento popular, é importante observar brevemente as principais teorias que discutem o conceito de movimentos sociais privilegiando a produção nacional. A partir do trabalho de Maria da Glória Gohn<sup>4</sup> (1997), temos a abordagem norte americana, dividida entre as teorias clássicas e contemporâneas. As principais teorias clássicas são: a Escola de Chicago e os Interacionistas Simbólicos, que concebiam os movimentos sociais como reações psicológicas às estruturas de privações socioeconômicas, tendo como principal autor Herbert Blumer (1949).

---

<sup>3</sup> Para maiores informações sobre as elaborações acadêmicas a respeito dos movimentos sociais ver os trabalhos de Costa, 1999; Lobo, 1999; Silva, 2000.

<sup>4</sup> Ver também: Scherer-Warren, 1987; Alexander, 1998.

A abordagem sociopolítica que articula classes sociais e relações sociais de produção para a compreensão de comportamentos coletivos do tipo político – partidário, com eixo funcional sistêmico, baseado no binômio integração - desintegração social. Com destaque para os trabalhos de Rudolf Heberle (1951).

A terceira teoria analisa o comportamento coletivo sob a ótica do funcionalismo, com referência na teoria da ação social de Parsons, com destaque para a produção de Smelser (1967). Os movimentos sociais são vistos como comportamentos coletivos originados em período de inquietação, desintegração das formas de controle social. *“Acredita-se numa ordem social estática que necessita ser controlada, a presença de um movimento social é um objeto estranho, exterior aos sujeitos históricos”* (Gohn, 1997:40).

As teorias norte-americanas contemporâneas são divididas em dois blocos: a Teoria da Mobilização de Recursos e a Teoria da Mobilização Política. Na primeira, predomina uma visão utilitarista dos movimentos sociais. Surge para explicar os movimentos da década de 60, baseada na análise da ação coletiva, explica-os enquanto grupos de interesses, utilizando categorias econômicas onde predominam a relação custo benefício. Seus principais autores são: Olson, Zald e McCarthy (Gohn, 1997:49).

A relação custo-benefício, continua muito utilizada nos estudos atuais de ciência política, porém, restringe a análise dos movimentos sociais a fatores micro econômicos e ao funcionamento das instituições, o que não é

suficiente para apreender a participação dos movimentos sociais em instituições como o OP e as relações políticas que dela surgem.

A teoria da mobilização política (Tarrow, 1988; Tilly, 1996; Klanderman, 1995) surge a partir de três elementos: do debate entre a Mobilização de Recursos e a teoria dos Novos movimentos Sociais, de onde retomou a análise cultural. Busca elementos do marxismo, a dimensão política no que se refere a conjuntura e a estrutura (sem levar em conta as contradições de classes) para a compreensão dos contextos. Utiliza premissas do paradigma tradicional, a lógica da racionalidade dos atores, as oportunidades políticas são vistas como recursos, instrumentos, meios para certos fins. *“Os movimentos sociais tomam forma por conjunto de oportunidades e constrangimentos políticos externos existentes no contexto político em que estão inseridos”* (Gohn, 1997:78).

É uma tentativa de unir teorias distintas, inclusive opostas, que acaba por ter a mesma lógica racional da anterior. Se é verdade que o indivíduo age a partir de seus interesses e necessidades pessoais, ao se inserir num grupo, ele está em relação com outros interesses e sofre influência de fatores externos econômicos, políticos e ideológicos, e estes vão interferir na sua ação.

Entre as produções européias há a abordagem marxista que *“refere-se a processos de lutas sociais voltadas para a transformação da realidade social, (...) um processo de luta histórica das classes e camadas sociais em situação de subordinação”* (Gohn, 1997:171).

Esta abordagem tem várias linhas teóricas e entre as abordagens clássicas encontramos a produção do próprio Marx com ênfase na consciência, alienação e ideologia, assim como no sistema capitalista, com O Capital. A principal característica, no entanto, é o sentido que Marx atribui à categoria trabalho como fundante das relações sociais, e com a divisão da sociedade em classes, a luta de classes passa a ser o motor da história.

Na Europa, com as várias manifestações e movimentos que se deram na década de 60, surge a Teoria dos Novos Movimentos Sociais, que prioriza a cultura e a política como uma dimensão da vida social nas suas análises. Os movimentos sociais são analisados a partir da ação e identidade coletivas. São considerados novos por não apresentarem uma clara base classista e inaugurarem uma nova forma de fazer política, além de trazerem novos temas. Com suas ações buscam assegurar direitos, modificar valores e situações de discriminação. As principais linhas teóricas são: francesa com Alain Touraine, italiana com Alberto Melucci e a alemã com Claus Off (Gohn, 1997:121).

Esta abordagem tem grande influência na América Latina, nos estudos das mobilizações ocorridas nas décadas de 70 e 80. São exemplos dessa perspectiva na produção brasileira as definições a seguir:

*“Dois fenômenos são responsáveis pelas origens desses movimentos: um processo crescente de alienação, acompanhado de uma perda de confiança nas organizações políticas tradicionais e a construção da sociedade justa na prática e na luta cotidiana”. E os define como “processos coletivos e comunicativos de protestos conduzidos por indivíduos contra as*

*situações sociais existentes, e que afetam um grande número de pessoas” (Hartmut Karner, 1987:19-20).*

O autor, aponta os movimentos sociais como processos da desalienação cotidiana, ou seja, uma maneira de superar as próprias más condições de vida.

Para Scherer-Warren (1987:40), há uma distinção entre movimentos sociais tradicionais e os chamados de novos. Os tradicionais são uma expressão da sociedade industrial dividida em classes; os sindicatos e os partidos que trazem como projeto uma sociedade sem classes, influenciados pelo marxismo-leninismo. Os chamados novos movimentos sociais são caracterizados por defender autonomia em relação aos partidos e ao Estado, criticando suas formas hierárquicas de organização, têm influência do anarquismo e na sua maioria são conjunturais e organizam-se enquanto dura uma reivindicação específica. A autora, delimita o pós-1964 como marco do surgimento dos chamados novos movimentos sociais no Brasil, incluindo o sindicalismo do ABCD Paulista.

A contraposição entre novos e velhos movimentos no contexto brasileiro dos anos 80, baseado nas premissas dessa teoria não corresponde a uma situação na qual o classismo foi o marco da fundação do Partido dos Trabalhadores - PT e da Central Única dos Trabalhadores - CUT. Essas organizações influenciaram diversos grupos e movimentos que atuaram nesse período, junto com a Igreja Católica Progressista e organizações não governamentais - ONGs, um momento em que predominava a ideologia do popular, das classes menos favorecidas. Até mesmo o movimento feminista

sofreu esta influência, formando o conhecido movimento de mulheres, caracterizado pelas mulheres que atuam em associações de bairro populares e clube de mães. Essas relações com outras organizações, e o fato de dirigirem suas demandas ao Estado e posteriormente participar de suas instâncias ou em espaços indiretamente ligados a ele, contraria essa noção de autonomia como uma marca definidora dos movimentos.

Depois da revisão bibliográfica e do contato direto com os movimentos sociais, destaca-se algumas características que são os primeiros passos na difícil tarefa de defini-los. Eles são formados por pessoas que se organizam em grupos ou organizações para reivindicar melhorias das condições de vida e/ou denunciar uma situação de desigualdade ou discriminação, questionando a ordem estabelecida. Alguns deles podem aglutinar setores de todas as classes, sem encerrar a luta travada entre elas, como o movimento de mulheres, o ecológico e o étnico. Surgem das desigualdades econômicas, sociais e/ou políticas; são movidos pelas necessidades imediatas, uma carência ou uma luta política e podem ou não continuar após o desfecho dessa luta.

As diversas definições e teorias têm suas contribuições e limites. Para o nosso caso, o principal limite é a dificuldade de aproximarem-se ao máximo possível do objeto deste estudo. Não basta saber se são novos ou velhos, ou se são autônomos em relação ao Estado e aos partidos, ou ainda se usam a racionalidade no seu agir. É preciso conhecer o momento em que surgiram, o motivo que os colocaram em ação, assim como as influências que tiveram na sua atuação. No Brasil, o crescimento das lutas sociais que

tiveram início na metade da década de 70 e desenvolveram-se durante os anos 80, foi o eco das mobilizações ocorridas nos países centrais de onde surgiram os movimentos de negros, de mulheres, de homossexuais, da juventude. No entanto, na realidade brasileira, as carências básicas e o autoritarismo foram os principais fatores geradores de mobilizações. As lutas por melhores condições de vida nos bairros, com formas variadas de manifestação: passeatas, ocupações, assembléias originou o que chamamos de movimento popular.

Neste aspecto, o trabalho de Ana Maria Doimo (1995), deu uma importante contribuição na discussão teórica sobre os movimentos sociais particularmente no Brasil, ao resgatar o momento histórico, os documentos produzidos e as forças políticas que atuaram em conjunto com eles.

Sua crítica às principais teorias interpretativas consiste em afirmar que estas além da longa busca em diferenciar “velhos” e “novos” movimentos sociais, têm nas suas premissas o maior problema por estarem *“polarizadas entre a valorização da racionalidade política e a negação da institucionalidade”* (Doimo, 1995:38).

Para a autora, o que caracteriza os movimentos sociais é a ação direta, assim como, a novidade está *“no fato de se originarem fora da esfera produtiva e dos canais convencionais de mediação política, em espaços fortemente marcados por carências referidas ao vertiginoso crescimento e crise do estado capitalista”* (Doimo, 1995:50).



Assim, a autora os define como *movimentos de ação direta*, que tanto podem suscitar novas formas de participação política como produzir elementos perversos, como é o caso dos grupos neonazistas.

Esses movimentos podem existir apenas no momento do conflito, ou durante o processo de manifestação, ganhar visibilidade na sociedade. Assim, ao *“marcar presença no espaço público, (...) estamos diante de campos ético-políticos ou de redes sociais que criam energias sócio-políticas e recursos de poder, capazes de influir nos padrões culturais e nas formas de convivência política”* (Doimo, 1995:66).

O grande mérito de Doimo foi, em primeiro lugar, reconhecer as particularidades dos movimentos sociais na realidade brasileira, inclusive apontando as forças políticas ou *“conexões ativas”* que influenciaram a participação desses movimentos: *setores da Igreja Católica, do ecumenismo, segmentos da academia científica e grupamentos de esquerda inseridos nas ONGs* (Doimo, 1995:67). Em segundo, foi diferenciar as definições de novos movimentos sociais e movimento popular, de acordo com as realidades nas quais eles surgem.

*“Quando falamos de novos movimentos sociais, estamos lançando mão de uma categoria europeia, cunhada por intelectuais europeus para dar conta daquele perfil de condutas coletivas e de conexões ativas entre diversos agenciamentos que, nos anos pós-70, passaram a girar em torno da crise do padrão assistencial-previdenciário do welfare state e das transformações da própria sociedade industrial. Por outro lado, quando falamos de movimento popular<sup>5</sup>, estamos diante de uma categoria*

---

<sup>5</sup> Grifo meu.

*reconhecidamente latino-americana, cunhada em tempos de autoritarismo político pela confluência de outros tantos agenciamentos, para referir-se a uma vasta gama de movimentos reivindicativos referidos ao Estado do mal estar social” (Doimo, 1995:67-68).*

A descrição das forças políticas que atuam em conjunto com os movimentos sociais é válida para considerar que esses, com todas as suas especificidades, relacionam-se com forças que mesmo não sendo partidárias, assumem um papel de direção política, com um programa colocado em discussão que se concretiza nos espaços participativos. Essa análise, será adotada como referência teórica por ser a que mais se aproxima do objeto aqui estudado. Além dela, considera-se que o movimento popular origina-se nas desigualdades econômicas, sociais e políticas, e tem como principal característica aglutinar pessoas da classe que vive do trabalho<sup>6</sup> formal ou informal, os excluídos, com demandas consideradas básicas para a sobrevivência como moradia, e obras de infra estrutura. O movimento popular é composto por categorias profissionais diferentes: trabalhadores formais, informais, terceirizados, camelôs, domésticos, e os desempregados. No entanto, as pessoas têm as mesmas demandas que estão relacionadas com as carências básicas que podem ser combinadas com outras específicas: as mulheres carentes, por exemplo, que também sofrem com a opressão.

Os delegados do orçamento participativo eram majoritariamente oriundos do movimento popular, com o papel de representar a localidade a

---

<sup>6</sup> A expressão “classe que vive do trabalho” foi desenvolvida por Ricardo Antunes no seu livro Os sentidos do Trabalho, 1999, no qual analisa as transformações que vêm ocorrendo no mundo do trabalho.

qual pertencem e onde foram eleitos, levando as reivindicações e propostas para o diálogo com o poder público local, assim como discutir a alocação dos recursos e as prioridades dos gastos públicos destinados para investimentos.

Algumas questões surgiram na discussão sobre os movimentos sociais, entre elas destaca-se duas que precisam ser definidas para o objetivo deste estudo: a primeira diz respeito ao fato desses movimentos não terem um projeto próprio, seja este de transformação social ou de ampliar os espaços de participação da sociedade civil. São considerados fragmentados, movidos por ações localizadas e imediatas, com demandas específicas, sem preocupação com um projeto global. A segunda, é a definição desses movimentos como autônomos em relação às organizações consideradas tradicionais: partidos políticos, sindicatos, e ao Estado<sup>7</sup>.

É certo que os movimentos não tenham um projeto a priori, eles se mobilizam pelas suas necessidades imediatas, localizadas, no entanto, ao se relacionar com diferentes forças políticas, estabelecem conexões que ultrapassam suas fronteiras e acabam colocando em prática um projeto. No período marcado pelo autoritarismo no Brasil, as manifestações chocavam-se com a repressão do regime. Assim, reivindicar a democratização do Estado, junto com as demandas básicas, favoreceu o discurso e o projeto de participação, com a criação de espaços públicos não-estatais que passaram a ser o locus privilegiado de negociação de demandas específicas. O Estado passou a ser considerado parceiro, além de provedor.

---

<sup>7</sup> Estas características estão presentes na discussão dos teóricos dos Novos Movimentos Sociais, como Melluci, Touraine, como podemos ver nos trabalhos de: Costa, 1999; Lobo, 1999; Scherer-Warren, 1987, 1988, 1996 e 1999.

Se por um lado, há um número pequeno de pessoas que atuam no movimento popular que são filiadas aos diversos partidos políticos, por outro, a grande maioria apoia seus representantes em época de eleições. Além do que, em muitas de suas ações, esses movimentos contam com apoio de sindicatos, partidos, ONGs, intelectuais e representantes da igreja. Estas instituições, nos anos 80 e 90, colocaram em discussão e em prática um projeto político, a democratização do Estado através da criação de canais de participação. Assim, a discussão sobre autonomia, que teve uma forte influência na teoria dos novos movimentos sociais, deve ser considerada no que diz respeito à delimitação institucional de cada organização, seus papéis e metas distintas; mas, a autonomia não pode ser encarada como uma característica definidora dos movimentos sociais porque eles atuam numa relação com outros agentes disputando políticas e propostas.

Os movimentos de ação direta, auto-denominados movimento popular, que surgiram por demandas básicas, institucionalizaram-se através da atuação em espaços participativos relacionados com o Estado, formando a sua face “integrativo-corporativa” (Doimo, 1995). E isto não acontece espontaneamente, mas através da relação desses movimentos e as chamadas por Doimo, “conexões ativas”, na linguagem dos movimentos, direção política, que são as organizações que lhes deram assessoria política no período. Assim mesmo com demandas imediatas, colocaram em prática um projeto político, o da participação propositiva.

A face “integrativo-corporativa” do movimento popular não implica necessariamente na sua cooptação, são os elementos específicos de cada

contexto, combinados com a situação nacional que podem facilitar o aparecimento dessa relação política. Ao mesmo tempo que, é um fenômeno que pode não atingir o movimento popular em seu conjunto. Ao apontarmos para a possibilidade de cooptação do movimento popular, nos deparamos com um conceito pouco trabalhado na literatura recente. Dois enfoques surgiram da revisão bibliográfica: o primeiro, está relacionado diretamente aos movimentos sociais nos anos 80, a chamada dicotomia autonomia – cooptação<sup>8</sup>. Os movimentos podem ser cooptados por sua ação localizada e seu caráter fragmentado, bastando para isso o Estado atender suas reivindicações. Isto ocorre porque o movimento popular não evoluiu para outras formas mais institucionalizadas de participação política como os sindicatos e os partidos. Por outro lado, a cooptação pode acontecer por essas mesmas instituições, partidos e sindicatos, agora consideradas velhas.

Essa dicotomia é criticada por Lobo (1999). A autora defende que os movimentos sociais não tinham projeto próprio, seja este de transformação social ou de ampliar os espaços de participação da sociedade civil. As suas ações eram e são localizadas e específicas. Assim, não há razão para se falar em cooptação. Os movimentos estão atuando em busca de suas demandas localizadas, isto é próprio de sua natureza.

Se por um lado, os movimentos sociais junto com outras organizações colocaram em prática a participação propositiva, então não poderiam estar defendendo antes um projeto de transformação. Assim considerar autonomia

---

<sup>8</sup> Esta discussão está presente na dissertação de Cinara Gomes de Araújo Lobo 1999.

ou cooptação a partir dos movimentos terem ou não transformado a sociedade, não faz muito sentido quando houve outro programa político defendido e concretizado.

Assim como, também não adianta afirmar, simplesmente, que os movimentos não tinham projeto, e ou eram autônomos sem considerar a sua relação com as diferentes forças políticas e a institucionalização da participação, que acontece prioritariamente no espaço local e com temáticas específicas.

O segundo enfoque, considera o Estado brasileiro como neopatrimonialista, ou seja, burocratizou-se, ou modernizou-se, à margem de uma revolução burguesa clássica. Esta análise é desenvolvida por Schwartzman. Para o autor, o neopatrimonialismo corresponde a um sistema normativo moderno, mas que estabelece uma relação de poder absoluta. Sua contraposição seria o sistema normativo moderno de dominação racional-legal, que estabelece uma relação de poder contratual. É o tipo de dominação que acontece nos países capitalistas ocidentais.

*“Este patrimonialismo moderno, ou neopatrimonialismo, não é simplesmente uma forma de sobrevivência das estruturas tradicionais em sociedades contemporâneas, mas uma forma bastante atual de dominação política por um estrato social sem propriedades e que não tem honra social por mérito próprio, ou seja, pela burocracia e a chamada classe política” (Schwartzman, 1982:46).*

A consequência dessa forma de dominação é a cooptação política compreendida como: *“um sistema de participação política débil, dependente, controlada hierarquicamente, de cima para baixo” (Schwartzman, 1982:23).*

Há duas condições necessárias para que este sistema aconteça. A primeira delas é a seguinte:

*“(...) que algumas pessoas e grupos sociais, previamente fora da arena política, tratem de participar e dela fazer-se ouvir. (...) A segunda condição, é a de que os que controlam o sistema político tenham meios para comprar de alguma forma, incorporar esses esforços de participação, de tal maneira que sejam estabelecidos vínculos de dependência entre os detentores do poder e as lideranças políticas emergentes” (Schwartzman, 1982:23).*

Além destas condições, duas outras noções são destacadas pelo autor como importantes no conceito de cooptação política. Uma delas, é o fato de que *“o peso, nesse tipo de arranjo político, está localizado no lado da administração central, na cidade, no lado moderno do país”*. A outra noção diz respeito ao fato de que *“quanto mais íntima a participação do líder na burocracia governamental, maior sua força política, já que terá mais recursos para manter o controle de suas bases” (Schwartzman, 1982:24).*

Independente da discussão sobre se a revolução burguesa clássica aconteceu no Brasil ou não, o fato é que com a redemocratização ocorrida nos anos 80 e a própria Constituição de 1988, os princípios democráticos burgueses foram promulgados, inclusive com elementos da democracia participativa. Isto sem sobrepor os traços políticos tradicionais e autoritários presentes na história do Estado brasileiro.

A utilização dessa definição para o estudo da participação do movimento popular no orçamento participativo do Recife implica em algumas limitações: o conceito de cooptação política, desenvolvido por Schwartzman,

refere-se a formas autônomas de organização e participação política que podem abranger vários tipos de instituições. A delimitação deste conceito visando a análise dos movimentos sociais, é uma tarefa que está além dos limites desse trabalho, no entanto, por se tratar de um conceito político, aponta um elemento que é empiricamente observável na relação do movimento popular com o OP, da qual estamos tratando, que é o clientelismo, presente na segunda condição de existência do sistema de cooptação política, a compra ou a troca de benefícios entre duas partes.

Neste aspecto é importante compreender clientelismo como uma relação política que *“envolve concessão de benefícios públicos, na forma de empregos, benefícios fiscais, isenções, em troca de apoio político, sobretudo na forma de voto”* (Carvalho, 1997:2).

Para afirmar se houve cooptação, no nosso caso, é preciso observar o tipo de relação política que o movimento popular, na figura dos delegados, estabelece com o poder Executivo, o Legislativo, o orçamento participativo e com a população que representa. Consideramos que o movimento popular, tinha como meta negociar as reivindicações das suas localidades, resta saber como estas se concretizaram, analisando se essa participação de fato influi nas decisões ou reproduz o clientelismo, que pode levar à cooptação dos delegados do OP.

Estamos falando da participação propositiva do movimento popular que foi impulsionada por diversas organizações, assim, é preciso discutí-lo e definir o conceito de participação. Na definição etimológica, significa fazer parte, tomar parte de alguma coisa, e este fazer parte esteve presente nas



relações humanas ao longo da história, sendo o homem um ser social. Do mesmo modo, a política é uma prática observada entre os povos com organizações sociais primitivas, até os dias atuais.

Para Bordenave (1994), a participação é uma necessidade inata, humana de criar, de dominar a natureza. Ela fortalece a interação entre os homens e o desenvolvimento pessoal. Tem duas bases complementares: afetiva, *“participamos porque sentimos prazer em fazer coisas com os outros”*. E a base instrumental *“participamos porque fazer coisas com os outros é mais eficaz e eficiente que fazê-las sozinhos”* (Bordenave, 1994:16).

Dallari (1983), discute o caráter político da participação, concebida como um direito especificado na Declaração Universal dos Direitos Humanos, e também como um dever voltada para o bem comum. *“Só existe verdadeira participação política quando ela for real, assegurando a todos e a cada um a possibilidade de influir nas decisões políticas”* (Dallari, 1983:94).

Como essas, diversas concepções discutem o conceito de participação, que podem ser agrupadas em duas: a utilitarista, na qual os movimentos sociais são vistos como grupos de interesses e agem de acordo com uma racionalidade individual<sup>9</sup>.

*“O cálculo individual sobre a oportunidade de participar de um movimento também se constitui em um elemento explicativo importante. Se, por um lado, observa-se que o indivíduo não é um puro maximizador de suas utilidades, que a sua decisão individual de participar está, com certeza, influenciada pelo estado geral de espírito da comunidade, torna-se importante também analisar as estratégias individuais do movimento, com*

*referência às possibilidades concretas de um resultado favorável na equação custo-benefício” (Fontes, 1997:198).*

Na mesma linha, Silva (2000), aponta as desvantagens da participação, uma vez que: a) ela é sempre parcial e restrita às áreas e setores específicos; b) quando um grupo é grande tem menos nível de participação e leva à concentração do poder decisório nas mãos de poucas pessoas; c) se é um grupo pequeno que decide, é inevitável que esse se corrompa. Assim a participação teria os seguintes efeitos perversos: *“embate entre os diversos grupos, luta pela defesa de espaços já conquistados e a busca por benefícios para as áreas de atuação das entidades e ou dos políticos, criando-se um corporativismo territorial”* (Silva, 2000:33).

A prioridade das estratégias individuais que envolvem o ato de participar, pode reduzir a análise a um jogo de interesses pessoais e não relacionar com os fatores macro políticos que influenciam a participação, a exemplo das políticas de amplitude nacional implantadas no Estado e na cidade. No caso do movimento popular, a influência de outras organizações com as quais atua em conjunto. A participação pode ter um saldo negativo, gerado não só pelo individualismo. Há de se considerar além dos fatores acima citados, o clientelismo, que marca a história da política brasileira.

A outra concepção é a que compreende a participação como fruto das reivindicações dos movimentos sociais a partir da descentralização do Estado e a conseqüente constituição de uma sociedade civil atuante <sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> Nesta perspectiva ver Fontes, 1997. Silva, 2000.

<sup>10</sup> Sobre esta abordagem ver Soares, 1996.

*“A participação popular é entendida como uma intervenção periódica, refletida e constante nas definições e nas decisões das políticas públicas. Fazendo-se isso através das entidades, associações e movimentos populares, a partir de uma posição autônoma destas formas de organização frente à prefeitura”* (Caccia Bava, 1994:9).

As definições dessa perspectiva têm em comum a idéia de que a participação pode ampliar a democracia representativa (conquistar direitos e assumir deveres) e tem o significado de cooperação na elaboração e gestão das políticas e instituições públicas ou privadas, governamentais ou não. Eli Diniz (1994), sustenta que a ação estatal deve envolver a população na elaboração das políticas públicas, o que coloca a necessidade de um Estado descentralizado que busca a parceria com os setores da sociedade no processo de elaboração, implementação e avaliação das políticas, possibilitando transparência através do acesso à informação e na prestação de contas. Uma ação respaldada no conceito de governance. *“O conjunto de mecanismos e procedimentos para lidar com a dimensão participativa e plural da sociedade, o que implica expandir e aperfeiçoar os meios de interlocução e de administração do jogo de interesses”* (Diniz, 1994:158).

É importante ressaltar as ponderações feitas por Lander a respeito da participação sem levar em conta os efeitos da globalização e do neoliberalismo.

*“Há na América Latina uma preocupante associação entre os atuais processos de reformas políticas visando a descentralização estatal e ao aumento da participação, por um lado, e as políticas*

*econômicas que tendem a aumentar as desigualdades e a exclusão social, por outro” (Lander, 1999:470).*

Sem esta análise, participar pode implicar na governabilidade do Estado neoliberal, em outras palavras, a administração municipal ao atuar com pouca disponibilidade de recursos e cortes de verbas para a área social, reflexo das políticas do governo federal, acaba por se chocar com a proposta de participação voltada para garantir direitos de cidadania e o controle da população na elaboração das políticas públicas.

A participação, compreendida como uma atividade própria do ser humano, adquiriu um caráter extremamente político, em particular, no caso da democratização brasileira ocorrida no final dos anos 80 e esse processo contou com a ação dos movimentos sociais, assim, a participação deve ser um ato politizado, reconhecido como um programa político. Muito embora não haja uma definição conceitual do termo participação ativa, ele será utilizado para expressar uma forma de participação embasada numa relação crítica entre os integrantes do processo participativo e proporcionar um poder de decisão real das ações, assim como o acompanhamento, a sua execução e a avaliação dos seus resultados. Para que tal participação aconteça é preciso que as ações aprovadas sejam implantadas, como vemos na argumentação de Pateman (1992) de que a participação se concretiza quando o governo cumpre as decisões tomadas em consenso com os indivíduos no processo participativo.

No Recife, a política de participação dos setores populares foi adotada desde o período anterior ao regime militar<sup>11</sup>. Na gestão de 1978 a 1982<sup>12</sup> estava presente o discurso da participação, através dos Núcleos de Planejamento Comunitário, conhecidos como “Barracões”. Esta política fazia parte de um projeto político nacional, denominado “*Desenvolvimento com Participação*”. Nesse período, houve um incentivo à organização de Associações de Moradores por parte da prefeitura.<sup>13</sup>

No período de 1983 – 1985<sup>14</sup>, houve uma interrupção na política de aproximação da prefeitura com as localidades populares. Esta vai ser retomada com a 1ª gestão de Jarbas Vasconcelos, pela Frente do Recife – 1986 a 1988, quando foram criados canais de participação da sociedade na gestão municipal. Foi implantado o *Programa Prefeitura nos Bairros*, com a proposta de estabelecer uma relação direta com a população.

*“Três diretrizes constituíram o eixo fundante do plano político da municipalidade: assegurar transparência de decisões; descentralização e aproximação da população; estimular e institucionalizar a participação popular direta e indiretamente no cotidiano da administração”* (Silva 1988:22).

Na década de 90, as repercussões das mudanças ocorridas com a globalização da economia, a reestruturação produtiva e também com a política neoliberal e a queda dos regimes autoritários no Leste Europeu contribuíram para a diminuição das lutas populares enquanto o Estado

---

<sup>11</sup> Governos de Pelópidas/Arraes/Pelópidas. Silva (1988:15) op. cit.

<sup>12</sup> Gestão Gustavo Krause.

<sup>13</sup> Silva (1988:25) opt. citado.

<sup>14</sup> Gestão de Joaquim Francisco, indicado pelo então governador Roberto Magalhães.

procurava cada vez mais se desonerar das questões sociais. Este foi o período da segunda gestão de Jarbas Vasconcelos (1993-1996), quando é retomado o processo de participação popular, no entanto,

*“em contraste com o perfil político da primeira administração, os setores populares tiveram restrita influência na composição da equipe de governo. Em momento de refluxo e baixa mobilização, o movimento organizado teve uma participação limitada no processo eleitoral”* (Leal, 1996:98).

O Orçamento Participativo da Prefeitura da Cidade do Recife foi implantado nesta gestão e tem como objetivo:

*“Fortalecer a prática da participação popular na cidade do Recife, através da influência efetiva dos cidadãos na definição das políticas municipais (na elaboração do orçamento e no controle da administração pública). Propõe-se, então o uso de mecanismos e instrumentos que possibilitem a democratização de informações, do planejamento da cidade, do gerenciamento das ações e serviços públicos municipais e a fiscalização administrativa<sup>15</sup>”.*

Buscaremos então, analisar se as características da participação que o movimento popular desenvolveu no OP, o grupo que estava no poder, a metodologia do Programa, o volume de recursos disponibilizados, a relação com os mecanismos de participação. Assim vamos poder definir se essa participação foi ativa, com uma relação crítica e um poder de decisão real, ou se foi uma participação atrelada, um simulacro, onde predominou as práticas clientelistas.

---

<sup>15</sup> PCR, Sec. de Políticas sociais, Orçamento Participativo, 1995.

A discussão sobre a participação do movimento popular no orçamento participativo do Recife está articulada com dois conceitos: *democracia participativa e cidadania*. Estes conceitos demasiadamente abrangentes mereciam um estudo aparte. Porém, cabe aqui uma síntese da discussão contemporânea, em busca de uma definição destes conceitos relacionados com a questão das experiências de gestões participativas, que oficializaram no âmbito local os canais de participação contidos na Constituição de 1988, como é o caso da Prefeitura da Cidade do Recife.

O tema da democracia preocupa-se com a sua consolidação e as formas que podem adquirir em diferentes países. Para Samuel Huntington (1994), um sistema político é democrático quando há eleições para os principais cargos públicos e quando toda população adulta tem direito de votar. Que haja portanto, contestação e participação, assim como, seguindo Robert Dahl, haja também as liberdades políticas e civis. Esta formulação pode ser questionada, em primeiro lugar, por não levar em conta a democracia social e econômica, uma vez que, apesar de ter atingido igualdades civis e políticas no âmbito das leis, na maioria dos países, e de ter havido conquistas de direitos sociais nos países centrais, está longe da igualdade para todos. Em segundo lugar, por restringir a participação ao ato de votar e ser votado, desconsiderando a análise das experiências participativas que se desenvolvem em nível local.

Para Guillermo O' Donnell (1991), a maioria dos países da América Latina constituem democracias delegativas por não haver uma rede de poderes institucionalizados capazes de discutir, elaborar e implementar

políticas públicas, assim como não haver por parte do Executivo uma prestação de contas horizontal entre os poderes constitutivos do Estado. Esta concepção pode ser considerada, levando-se em conta os traços autoritários que marcaram nossa história política, porém como a formulação anterior, esta não propõe analisar as experiências de gestões participativas, observando-se se estas têm contribuído ou não para superar este quadro no Brasil.

Partindo da preocupação com a consolidação da democracia participativa, Carole Pateman (1992), faz uma discussão do conceito de democracia na Ciência Política como parte da construção de uma teoria da democracia participativa; critica a posição que concebe participação através do processo de eleição dos representantes políticos, e defende a participação em estruturas não governamentais para a manutenção da estabilidade democrática; busca os autores clássicos como Rousseau, Mill e Cole para argumentar a possibilidade de um regime democrático estável e viável com ênfase na participação. Para tanto, toma como referência empírica a democracia industrial que promove a participação em níveis relativo e pleno dos trabalhadores num processo de auto-gestão. Para a autora, a participação desenvolve a auto estima e modifica hábitos e atitudes, contribuindo para a eficácia política dos indivíduos. Porém, concretiza-se quando o governo cumpre as decisões tomadas em consenso com os indivíduos no processo participativo.

Segundo a literatura, a democracia participativa amplia a democracia representativa, uma vez que envolve outros setores da sociedade civil na



atividade política. Encontra-se em fase inicial, no país, através de experiências locais e apresenta muitas limitações relativas à cultura política autoritária e às desigualdades sociais e econômicas. A discussão teórica sobre o tema aponta para a complementação da democracia representativa com a participativa (Fedozzi, 1997; Soler, 1996). Cabe refletir até que ponto é possível esta complementação, sem que uma exclua a outra, ou seja, quem realmente decide: o Executivo, o Parlamento ou os canais de participação? É uma questão que não será exaurida neste trabalho, mas que pode estar relacionada às prioridades na definição das políticas públicas, dos recursos destinados, na metodologia utilizada, na relação política que acontece entre as pessoas que participam do processo.

A democracia participativa está relacionada à aquisição de direitos. Esta foi fruto das lutas dos movimentos sociais desde o século XVIII. Essas conquistas originaram a elaboração do conceito de cidadania por Marshall, que refere-se à constituição dos direitos civis, políticos e sociais nos países desenvolvidos. Na literatura mais recente, este conceito é discutido em relação ao estudo e à ação dos movimentos sociais.

Em seus trabalhos, Scherer-Warren discute a cidadania como uma conquista histórica e que no momento atual acontece em forma de rede, na qual, emergem valores e “idéias-força” que orientam a participação dos atores, tais sejam:

*“Ética na política; democratização da esfera pública; a superação da exclusão social, econômica e cultural; a solidariedade, princípio de responsabilidade individual e coletiva com o social e o bem comum. Estas redes caracterizam-se pela busca de articulações*

*mais horizontalizadas, evitando o centralismo e a burocratização organizacional, envolvendo a participação de atores múltiplos (de movimentos, ONGs, cidadãos informais) para a realização de metas ou projetos comuns que se constróem diante de conflitos ou de uma ação solidária” (Scherer-Warren, 1999:62).*

O artigo de Evelina Dagnino<sup>16</sup>, intitulado “*Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania*”, discute essa nova noção de cidadania que surge durante a década de oitenta ancorada em três elementos: “*sua vinculação à experiência dos movimentos sociais, à construção democrática e seu aprofundamento, e o nexó constitutivo entre cultura e política*”. E enfatiza o seu caráter estratégico, “*uma construção histórica definida por interesses e práticas concretas de luta e contínua transformação*” (Dagnino, 1994:106/107).

Essas definições, referem-se ao papel dos movimentos sociais na construção da cidadania, porém não fazem uma leitura da relação do Estado com o mercado, que tem diminuído os recursos para a área social comprometendo a realização dos direitos garantidos na Constituição, assim como da nossa tradição autoritária que ainda está presente nas relações políticas entre Estado e sociedade.

A análise feita por Fedozzi (1997), fundamenta a “*nossa história de não cidadania*” a partir dos estudos clássicos de Sérgio Buarque de Holanda, Raimundo Faoro e Simon Scharwtzman. Estes autores, analisam as características autoritárias presentes na formação do Estado brasileiro,

---

<sup>16</sup> Ver também Telles (1994),. Sociedade civil e a construção de espaços públicos.

considerado como patrimonialista-burocrático. Fedozzi, acrescenta a essa análise a não diferenciação das esferas públicas e privadas como um fato presente na dominação política dos Estados patrimonialistas.

*“As características autoritárias e excludentes do modelo de dominação patrimonialista-burocrático, representadas (a) pelos mecanismos de tutela e cooptação do Estado, (b) pela ausência de relações contratuais entre Estado e sociedade, (c) pela não diferenciação entre o público e o privado, (d) e pela permanente dualidade entre o país real e o país formal, são elementos, que conformam barreiras estruturais à emergência da cidadania no Brasil” (Fedozzi, 1997: 99).*

Antes de afirmar que o movimento popular está construindo uma nova cidadania ou não, cabe compreender as especificidades da realidade local para definir as características que marcaram a sua participação no OP do Recife, afim de não repetir elaborações teóricas e contribuir para o que Doimo chamou de *“reificação do conceito de cidadania”*.

## 1.2- MOBILIZAÇÕES E POLÍTICAS NOS ANOS 80 E 90, O CONTEXTO DA PARTICIPAÇÃO

Para localizarmos em qual contexto se deu a participação dos movimentos populares que floresceram na década de 80 no Recife, de onde saíram os delegados do OP na década seguinte, é importante uma visualização dos acontecimentos econômicos, políticos e sociais que marcaram esse período nos níveis global e local e que vão interferir na atuação dessa parcela dos movimentos populares.

As lutas pela democratização brasileira e pelo fim do regime militar são o ponto alto no contexto político dos anos 80. Para Maria da Glória Gohn, “o período de 1975 a 1982, corresponde a um dos mais ricos da história do país no que diz respeito a lutas, movimentos e sobretudo, projetos para o país” (Gohn, 1995:111).

As mobilizações crescentes por direitos políticos e demandas sociais, combinadas com a própria liberação do regime foram o oxigênio para o surgimento das greves dos trabalhadores no ABCD em São Paulo, que influenciaram diversas categorias em todo país. Houve também a reorganização da esquerda e de uma política de oposição, que obteve uma grande vitória eleitoral em 1974 e em 1978. O movimento feminista também se organizou nesse período, a partir da entrada das mulheres no mercado de trabalho, da luta pela anistia e por carências sociais nas periferias. Além do movimento estudantil e das entidades ligadas à Igreja Católica.

O movimento popular surgiu a partir das lutas por demandas sociais, principalmente, nas periferias dos grandes centros, utilizando a ação direta:

ocupações, passeatas, entre outras formas de ação, para garantir suas reivindicações, passando a se organizarem em entidades nacionais como a Confederação Nacional de Associações de Moradores – CONAM, e a Pró-Central de Movimentos Populares, fundada em 1993. Uma ilustração da situação política dos anos oitenta podemos ver no texto de Jacobi:

*“As situações de possível explosão social provocaram um clima de inquietação nas metrópoles, com destaque para São Paulo e Rio de Janeiro, que se converteram em palco de invasões coletivas de terras, saques, depredações de ônibus e trens em decorrência da crescente deterioração das condições de vida urbana e da reação dos que são mais afetados nos seus padrões mínimos de sobrevivência” (Jacobi, 1987:12).*

O desgaste do regime e a crise política e econômica provocam uma insatisfação popular que expressa o Movimento Diretas Já, que chegou a aglutinar milhares de pessoas em comícios pelo país. No final da década de 80, as mobilizações não param: houve uma grande greve geral em 1989 e as primeiras eleições para presidente que ocorreram depois do período autoritário foram marcadas pela participação massiva da população nas ruas. No entanto, com a eleição do ex-presidente Fernando Collor e seu projeto neoliberal, inicia-se uma fase complexa para os movimentos sociais, que permanecerá durante os anos noventa. Nestes, há uma forte influência de fatores internacionais no âmbito econômico, político e ideológico: a hegemonia das políticas neoliberais no mundo. Um período de poucas mobilizações, com destaque para o movimento que culminou com o

afastamento de Fernando Collor em 1992, e o Movimento dos Sem Terra - MST, as lutas contra as privatizações e as greves do funcionalismo público.

No âmbito institucional, coloca-se o processo constituinte, que incorpora, em forma de projeto de lei, diversas bandeiras dos movimentos sociais. Com a promulgação da nova Constituição Brasileira em 1988, oficializam-se espaços abertos à participação dos movimentos sociais e popular na administração pública, nos âmbitos federal, estadual e municipal, que são apontados como uma prática de gestão participativa, e canalizaram a atuação dos movimentos sociais. Segundo Suely Leal,

*“(...) Instalaram-se experiências mais consolidadas de gestões participativas em nível local, no caso do Brasil, cujos modelos tinham como principais viés teórico a descentralização administrativa aliada à participação popular. (...) Foram forjadas no bojo de um projeto político fruto de alianças com setores progressistas, onde se faziam presentes as organizações do movimento popular. Estavam inspirados, quase sempre, na noção de direitos dos cidadãos ou na cultura política dos direitos (...)”*  
(Leal, 1996:94)

A contestação do regime autoritário, foi expressa em um projeto político de participação popular no poder municipal, espaço de consolidação de gestões participativas, que por sua vez foi combinado com um elemento macro, a descentralização política do Estado. Segundo Suely Leal, o debate sobre esta questão partiu da discussão entre a perspectiva liberal, e a progressista.

Para a primeira, o objetivo é: *“reduzir o Estado às suas funções mínimas, descentralizar significa transferir responsabilidades públicas para o setor privado, segundo a lógica da eficiência e do lucro.”* Para a segunda, descentralizar o Estado é *“democratizar a administração pública, o que pode favorecer o desenvolvimento de modelos econômicos mais equilibrados e justos, através da multiplicação das estruturas de poder e da redefinição das relações Estado x sociedade.”* (Leal, 1996:91-92).

No decorrer do processo, acaba havendo um *“curioso consenso entre as agendas “reformistas” e neoliberais” em torno da descentralização do Estado e das políticas sociais*” (Fedozzi, 1997:23).

Assim, essa descentralização política aconteceu combinada com a política de ajuste econômico neoliberal aplicada no país onde o Estado foi reformado dentro das linhas tratadas no Consenso de Washington.

*“Na atualidade, instituições como o Banco Mundial e o Ministério de Administração e Reforma do Estado - MARE decantam transparência e afirmam a necessidade de processos consultivos.(...) Esse tipo de discurso transforma-se em falácia quando verificam-se os chamados núcleos de serviços “não exclusivos” do Estado, onde o atual governo parece dar um caráter liberal à sociedade civil. Isto quer dizer que se propõe uma relação entre Estado, sociedade e mercado, dentro das ações consideradas não exclusivas do Estado, com os seguintes objetivos: transferir os serviços “não exclusivos” para entidades denominadas organizações sociais; buscar autonomia e flexibilidade na prestação desses serviços; buscar a participação da sociedade mediante o controle desses serviços através dos conselhos de administração, com centralidade na figura do*

*cidadão cliente e fortalecer a parceria entre Estado e sociedade através do contrato de gestão” (Albuquerque, 2000:76).*

As causas dessa situação são geradas no período anterior, em nível internacional, quando a economia entra em crise e as respostas para ela são postas em prática. Nos países centrais, o Estado Providência - Welfare State na Europa e New Deal na América do Norte - já não consegue mais se sustentar devido ao aumento da produção e a baixa na taxa de lucros. A solução colocada a partir da Inglaterra, Estados Unidos e o Chile, inicialmente, é a política de ajuste neoliberal<sup>17</sup>, que implica em desoneração estatal, ou seja, diminuição de recursos para a área social e as privatizações das estatais com o objetivo de atingir o Estado mínimo. Na economia, o modelo de produção japonês, o toyotismo, é implantado com o objetivo de reestruturar a produção, através da utilização da tecnologia informacional visando o aumento da taxa de lucros e superar a crise de acumulação que tem como consequência a flexibilização de direitos trabalhistas, afetando o movimento sindical mais diretamente<sup>18</sup>.

A constituição dos blocos econômicos como o Acordo de Livre comércio da América do Norte - NAFTA, o Mercado comum do Sul - MERCOSUL, a União Européia e a possibilidade de implantação da Área de Livre Comércio

---

<sup>17</sup> “A hegemonia deste programa não se realizou do dia para a noite. Levou uma década, os anos 70, em 1979, surgiu a oportunidade. Na Inglaterra, foi eleito o governo Thatcher, o primeiro regime de um país de capitalismo avançado publicamente empenhado em pôr em prática o programa neoliberal. Um ano depois, em 1980, Reagan chegou à presidência dos Estados Unidos. Em 1982, Kohl derrotou o regime social liberal de Helmut Schmidt, na Alemanha. Em 1983, a Dinamarca, Estado modelo do bem-estar escandinavo, caiu sob o controle de uma coalizão clara de direita, o governo de Schluter. Em seguida, quase todos os países do norte da Europa ocidental, com exceção da Suécia e da Áustria, também viraram à direita.” (Anderson, 1995:12).

<sup>18</sup> Sobre este tema ver: Anderson,1995; Antunes,1999; Toledo,1997; Borón,1995.



das Américas - ALCA são os marcos da chamada globalização da economia que acentua as desigualdades entre os países centrais e periféricos.

*“De acordo com o Programa das Nações Unidas para o desenvolvimento (Pnud), entre 1960 e 1991, a proporção da renda total em mão dos 20% mais ricos da população mundial aumentou de 70% para 85%, enquanto a proporção em mãos dos 20% mais pobres da população diminuiu de 2,3% para 1,4%. A distância entre a renda média da quinta parte mais rica da população e a quinta parte mais pobre aumentou de uma relação de 30 para 1 em 1960 para uma relação de 61 para 1 em 1991” (Lander, 1999:458).*

Além desses fatores, há o desmoronamento dos regimes políticos autoritários no leste europeu, junto com a abertura de suas economias ao mercado internacional. Desse modo, a globalização ganha força política e ideológica na sua fase de predomínio do capital financeiro, especulativo. Isso, entre outros fatores, vai proporcionar uma fase de refluxo dos movimentos sociais.

No Brasil, o Estado Providência que financiou o modelo econômico baseado na importação, abertura ao capital estrangeiro e desenvolvimento da indústria, durante o regime militar, leva ao crescimento da dívida externa e à baixa no nível de vida da população. Ele passa a ser dependente das economias centrais e à adotar políticas para conter a inflação e estabilizar a economia, a exemplo do Plano Real o que obteve êxito ao controlar a inflação e atrelar a moeda nacional ao dólar, porém, provocando recessão, desemprego e desvalorização salarial. Outros mecanismos adotados foram as

privatizações e a reforma do Estado para atender às exigências dessa política. Neste contexto a descentralização do Estado coloca-se como necessária para garantir a desoneração estatal.

De acordo com a política implantada pelo Governo Federal, a gestão municipal do Recife no período de 1997-2000 foi marcada por medidas neoliberais, como por exemplo: o enxugamento da Empresa de Informática do Município - Emprel, em especial no que se refere aos seus funcionários, a aprovação do projeto de privatização da Companhia de Transportes Urbanos - CTU, implicando no corte imediato de transferência de recursos para a empresa; e o aumento na taxa de desemprego aberto<sup>19</sup> de 6.18% em junho de 1996, para 8.36% em junho de 1997.

O movimento popular, em relação com as “conexões ativas” que o assessora e influencia, não é tão autônomo como diziam, pois reivindica e depois faz parceria com o Estado. Ele constrói um projeto de democratização da sociedade, que através das suas ações - mesmo sendo localizadas e imediatistas - acabam combinando-se com um projeto macro que se concretiza em conselhos, fóruns, orçamentos participativos. Assim, de acordo com cada especificidade local, pode realizar uma participação ativa, ou desenvolver relações clientelistas, levando à cooptação. Tendo em vista as características autoritárias que convivem lado a lado com essas práticas participativas no Brasil.

## CAPÍTULO II

### 2.1- MOVIMENTO POPULAR E PARTICIPAÇÃO NO RECIFE, UM BREVE RESGATE HISTÓRICO.

Tomar as décadas de 80 e 90 como período de estudo, significa contrastar dois períodos com características distintas, nos quais o movimento popular participa e o OP é implantado. No entanto, os movimentos populares têm uma história bem mais antiga no Recife, porque os mesmos fizeram parte da própria urbanização da cidade. Traçar em poucas linhas essa história vai deixar de fora muitos momentos importantes. Os episódios aqui apontados têm o objetivo de destacar momentos decisivos para a constituição do que conhecemos hoje por movimento popular, não para simplesmente reafirmar sua forte tradição, mas para compreender a relação entre as suas formas de participação, reivindicativa ou institucional, em contextos políticos diferentes. Destacando as forças políticas mais influentes no seu meio.

A luta por moradia foi a grande impulsionadora desse movimento, uma vez que no início do século XX, as habitações populares eram os cortiços e os pequenos sobrados. O pouco espaço de terra firme, levou a população à aterrar as áreas alagadas e construir os mocambos. Depois de construídos apareciam os proprietários das terras, antes alagadas para cobrar uma espécie de aluguel do chão, o foro, assim surgiram lutas pela posse da terra e contra o pagamento do foro. Havia lutas também que reivindicavam a

---

<sup>19</sup> Dados colhidos no Diário de Pernambuco de 31 de julho de 1997, sobre a pesquisa divulgada pelo Instituto

construção de casas populares e pelo congelamento dos preços dos aluguéis. Estas fizeram parte das propostas da Federação Operária de Pernambuco, em 1914.

As forças políticas de esquerda predominantes no país eram o anarco-sindicalismo e o socialismo, com menos expressão. Em Pernambuco, houve pouca influência do anarco-sindicalismo, havendo o “*socialismo reformista (depois manipulado pelo governo) e um tipo de socialismo que excluía a possibilidade de negociação com o governo*” (ZAIDAN, 1985 apud. CEZAR, 1992:19).

Estas lutas populares no Recife desde o início do século XX, que foram impulsionadas pela urbanização, demonstraram uma forte tradição associativa. O crescimento populacional na cidade é ocasionado pelo êxodo rural, fruto das secas e da industrialização da produção açucareira. “*Em 1920 - 1940 o Recife registrava crescimento populacional da ordem de 46%, o que veio a acirrar as contradições urbanas já que esse crescimento não teve a correspondente oferta de bens de consumo coletivo*” (CEZAR, 1992:15).

O trabalho de Maria do Céu Cezar, sobre as organizações populares no Recife, aponta que a maioria das associações de bairro são criadas a partir de intervenção da Prefeitura de Pelópidas da Silveira e do Partido Comunista Brasileiro - PCB nos anos 50, que compunham a Frente do Recife, com apoio da população de baixa renda que se organizava nos bairros. A eleição de Miguel Arraes para Governador amplia o poder político da Frente do Recife, estes governos tiveram na sua época, um perfil de esquerda, por se apoiarem

no movimento popular, por estarem ao lado do PCB que não apresentava um programa diferenciado: Defender uma política nacional desenvolvimentista, as “reformas de base”.

*“No final dos anos 50 e início de 60 eram comuns as reuniões em diversos bairros, contra os aumentos do foro e de aluguéis de casas. Constitui exemplo destas lutas, a do Núcleo Nacionalista do Alto Santa Terezinha, que pretendia averiguar a quem pertencia as terras dos altos e córregos de Casa Amarela, Beberibe e Água Fria, em resposta à espoliação com os aumentos do foro indo até 100%” (CEZAR, 1992:17).*

A aproximação dos governos municipal e estadual com a população, foi marcada inicialmente pelo I Diálogo Governo e Povo em março de 1963, com a participação de 200 entidades. Em julho do mesmo ano, realizou-se o Primeiro Encontro das Associações de Bairro do Recife que teve como resultado uma carta de reivindicações ao Prefeito e ao Governador, entre elas, maior participação popular nas decisões políticas, através da criação de conselhos, audiências e atuação no planejamento da Prefeitura. Apontou também para a criação da FAPEB – Federação das Associações de Bairro de Pernambuco. Houve uma grande articulação dos movimentos sociais. A política que adotam tem um conteúdo nacionalista e desenvolvimentista, predominante no programa político da Frente do Recife e do PCB, partido com muita influência na época. Um fato curioso é a aprovação no estatuto da FAPEB do Prefeito Pelópidas e do Governador Arraes como presidentes de honra.

Dessas reivindicações, acontece o encontro entre autoridades municipais e associações de bairro, em março de 1964, que deliberou:

*“o envio, à Câmara de Vereadores, de mensagem, criando o Conselho das Associações de Bairro e modificando a lei que disciplinava o Conselho de Planejamento do Município, de modo que este órgão passasse a ter um representante das Associações de Bairro”* (CEZAR, 1985:138).

Com o golpe e a implantação do Regime Militar que ocorreu dias depois, as organizações do movimento popular, assim como todas as outras consideradas de esquerda ou de oposição foram desarticuladas. O que veio a interromper esse processo.

Porém, não só da esquerda se fazia movimento. A Frente do Recife comportava amplos setores, Cid Sampaio era um deles, que ao romper, implementa uma estratégia para neutralizar a influência do PCB. Quando governador, cria a Assessoria Sindical, ligada à Secretaria Assistente, e quanto aos movimentos populares, apoia a criação da União de Bairros do Recife - UBR, que vai fundar Uniões de Moradores nos bairros.

*“A UBR não tinha sede e seus estatutos deixavam clara a intenção de controlar as organizações instaladas no bairro. Na verdade a atuação da UBR estava centrada na figura do seu presidente, Severino Barbosa, ligado a Cid Sampaio. Esse jornalista era um “coordenador de tudo”, segundo ele mesmo se define. A orientação dirigida as Uniões emanava dele”* (CEZAR, 1985:139).

O período de autoritarismo reprimiu todas as organizações populares. Os movimentos sociais só vão ressurgir nos meados da década de 70. No Recife, um dos primeiros a se organizar foi o Movimento Terras de Ninguém, que questionava a posse das terras de Casa Amarela.

Para compreender os fluxos e refluxos dos movimentos sociais, é necessário fazer uma relação com a conjuntura na qual esses atuam, assim como as forças políticas que atuam no seu interior. O movimento popular pode se concretizar na forma de organizações, mas não é só isso, as pessoas participam dele movidas por suas necessidades e carências que se acentuam num dado momento, tornando favorável a sua luta, inclusive por aglutinar setores massivos da população. *“O êxito das lutas das classes populares depende não somente de sua organização, mas também de conjunturas que lhes são favoráveis”* (CEZAR, 1992:31).

Os anos oitenta, descrito no capítulo anterior em poucas linhas, foram um exemplo desses momentos e por isso, palco de muitas reivindicações que diziam respeito à questões como: ocupações de terrenos para garantir moradia, defesa dos terrenos já ocupados, instalação de energia elétrica, coleta de lixo, abastecimento de água potável para o consumo humano, junto com as demandas por emprego e salário que geraram muitas mobilizações.

*(...) A força do movimento mostrou-se mais eficaz do que a voz do político tradicional (vereadores ou deputados) ao mobilizar centenas ou mesmo milhares de pessoas. O cenário dos bairros populares é palco do emergir de uma nova ação política. O movimento desatrelado das práticas convencionais dos favores*

*políticos ou dos cartões de gabinetes, arrasta os moradores com faixas e cartazes à Câmara, à Assembléia, à Prefeitura e ao Palácio das Princesas, sede do Governo estadual” (Silva, 1988:25-26).*

A correlação de forças permite maior pressão por parte dos movimentos que, apoiados nas mobilizações, abrem uma negociação com o Estado, reivindicam suas necessidades e organizam as suas entidades.

*“O movimento de bairros institui um plano de lutas e reivindicações e, simultaneamente, institucionaliza um espaço de direito e obrigação do Estado para com as carências e deficiências dos serviços de bens e consumo coletivo. Face a esta questão, o Estado utiliza diversas e diferenciadas estratégias, adiando o enfrentamento dos problemas emergentes. Uma das políticas do Estado foi se “apropriar”, ao nível do discurso, de plataformas que são base de luta do movimento de bairros, quais sejam: participação, conscientização, organização, transformação social, entre outras” (Silva, 1988:16).*

Esta apropriação pelo Estado das reivindicações do movimento popular é o momento em que se colocada a unificação dos discursos entre eles. Nos movimentos surge o programa de participação. A partir daí, acontece o consenso em torno a descentralização do Estado e a conseqüente institucionalização de espaços de participação que canaliza as mobilizações do movimento popular. Aqui em Recife, antes mesmo da promulgação da Constituição, respaldado num programa político eleitoral expresso nas gestões municipais a partir de 1988.



Podemos dizer que houve e há um certo atrelamento a uma força política ou outra em cada momento histórico. As organizações populares nos anos 50 nascem ligadas por um lado, a Frente do Recife, por outro, a Cid Sampaio. Ao mesmo tempo, há as contestações e renovações, a década de oitenta no Brasil é um exemplo dessas renovações, quando as direções tradicionais do movimento são questionadas e são criados outros instrumentos: associações, movimentos de mulheres, étnicos, a CUT, o PT. Que levam a redemocratização. “*Os Novos movimentos sociais*”, por um lado, sim por essa renovação que promoveram, no entanto sem tanta autonomia em relação à partidos, vide influência das forças que lhes dão assessoria como as ONGs e a Igreja Progressista. E quanto à autonomia em relação ao Estado, além de dirigir suas demandas a este, passam a tê-lo como interlocutor permanente ao participar de espaços públicos não-estatais.

Nos anos 90, há uma diminuição no número das ações diretas e um predomínio da participação institucional nos diversos espaços criados. No entanto, as políticas se repetem, na Prefeitura do Recife, participação popular não é novidade com Jarbas Vasconcelos, como foi visto, o programa político já existia com a Frente do Recife da época populista, no regime militar aparece pontualmente com o programa Desenvolvimento com Participação, aplicado aqui pela política dos “Barrações” da gestão Krause. Resguardada as diferentes orientações, a novidade dos anos 90 está na institucionalização, a participação agora se apresenta como um programa político que passa a ser implementado a partir da Constituição e de Leis

Municipais, ganha dimensão nacional e as experiências estão espalhadas em vários municípios do país.

A questão é se esta participação pode contribuir para o atendimento das necessidades da população representada, tornando-se uma participação ativa, ou se tem favorecido relações clientelistas que podem levar a cooptação dos delegados. Devemos, então mergulhar nas especificidades da participação do movimento popular no OP do Recife: observar como e em que condições a mesma surgiu, quais as alianças políticas que lhe deram sustentação e o desenvolvimento do processo do OP no período de 1997-2000. É o que veremos a seguir.

## 2.2- ENGENHARIA POLÍTICA, OU A SUSTENTABILIDADE DA PARTICIPAÇÃO NO OP DO RECIFE.

A implantação do Orçamento Participativo do Recife, remete-nos ao início da institucionalização da participação popular. Cronologicamente, tomamos as eleições municipais e as conseqüentes gestões, assim como as forças políticas que as compuseram para compreender o que favoreceu e o que limitou a criação de espaços participativos e principalmente a relação com o movimento popular<sup>20</sup>. Iniciando com as eleições de 1985, que embora estejam “distantes” do período aqui estudado, é o marco das primeiras experiências institucionais de gestão participativa.

Jarbas Vasconcelos, após ser derrotado na convenção do PMDB para a candidatura de Sérgio Murilo, filia-se ao PSB e candidata -se à prefeito pela Frente Popular do Recife integrada pelo PSB o PC do B, PTB, dissidentes do PDT e do PT, além do apoio da grande maioria dos que fazem o PMDB em Pernambuco, importantes setores da esquerda e lideranças populares<sup>21</sup>. Nesse pleito ele foi eleito com 33% dos votos.

Como vimos, nos anos oitenta, o movimento popular estava numa fase de intensa pressão social e a própria dinâmica nacional pela redemocratização favoreceu ao programa de participação popular, levado à discussão com os movimentos populares pelas ONGs, muitas delas ligadas à Igreja e às pastorais, como também setores da intelectualidade e de partidos políticos. Este programa se concretiza na gestão de 1986 a 1988, na qual

---

<sup>20</sup> Ver a tabela I no anexo. Sobre as eleições, as gestões e os canais de participação implantados.

<sup>21</sup> Citado do caderno da ETAPAS Movimento de Bairros e a Prefeitura do Recife. (1985:7).

estas reuniões se mantêm e delas surge o Plano de Regularização das Zonas de Interesses Especiais - PREZEIS e o Programa Prefeitura nos Bairros - PPB, de onde vai ser implantado o Programa de Orçamento Participativo em 1995.

Nas eleições municipais de 1988, foi eleito Joaquim Francisco pelo PFL. Os canais de participação já institucionalizados ou determinados na Constituição funcionaram precariamente.

No pleito seguinte, em 1992, forma-se um amplo leque de alianças, tendo como principais partidos o PMDB e o PSDB, e Jarbas Vasconcelos foi eleito com 53% dos votos.

*“A área social contou com a participação, embora restrita, de representantes dos setores dos movimentos sociais e da Igreja, nas secretarias de Educação e Políticas Sociais; as Secretarias de Planejamento e Saúde foram integradas por técnicos da área; a secretaria de Infra-estrutura ficou sob a direção da representação do PSDB e, do mesmo modo as secretarias de Turismo, Governo, Finanças e Administração ficaram sob a incumbência de frações do PMDB” (Leal, 1996:98/99).*

A composição do governo buscou abranger as forças que apoiaram a candidatura, com interesses diferentes entre partidos e organizações da sociedade civil que atuam junto com o movimento popular. No ano de 1993, inicia-se a aliança com o PFL, alguns de seus integrantes passam a compor o secretariado municipal.

*“O modelo de gestão da Prefeitura da Cidade do Recife, apesar de possuir características mais homogêneas, apresentou-se diluído*

---

*em pressupostos ideológicos bastante diferenciados, o que pode ser atribuído à própria engenharia política que conformou a administração. Nesse sentido, se denotou de um lado, a presença de um ideário de planejamento estratégico, de outro, a visão empresarial da cidade; e complementarmente, a estratégia de descentralização política através da presença de canais institucionais de participação ” (Leal, 1996:100).*

Em 1996, a aliança do PMDB com o PFL se fortalece e culmina com a eleição de Roberto Magalhães para a Prefeitura do Recife. Isto gerou algumas implicações no funcionamento do orçamento participativo e na relação com os delegados.

Os partidos políticos que fizeram parte do governo Magalhães foram: o PFL, o PMDB, o PSDB, (este com alguns de seus representantes na oposição), o PSL e o PSDC. Entre as secretarias, a de Políticas Sociais congregava o Programa de Orçamento Participativo e era comandada por Francisco de Assis. Na Câmara, os pefelistas tinham a liderança da bancada governista, e a liderança do governo, a presidência ficou com o PMDB<sup>22</sup>.

Houve um compromisso de campanha eleitoral de manter os mecanismos de participação popular, porém as ações do governo se concentraram nas obras de consolidação e melhorias do sistema viário da cidade, a exemplo da Ponte Joaquim Cardoso, ampliação e reforma da sede da Empresa de Urbanização do Recife – URB, publicidade e turismo, prevalecendo a “*visão empresarial da cidade*” (Leal, 1996). Isso tudo, em detrimento das ações na área de saneamento urbano, habitação popular, saúde e educação.

Houve insatisfação por um lado, de parte dos delegados quanto ao não cumprimento do total das ações pendentes relativas ao ano de 1996 que até o início de 1999 não haviam sido executadas. Eles declaram na imprensa<sup>23</sup> o fato de que a prefeitura priorizava recursos para publicidade, em detrimento dos canais de participação. Por outro lado, os Vereadores reclamavam que não participavam da indicação de obras para as suas bases eleitorais, uma vez que essas pequenas ações estavam sendo negociadas no OP.

Um fato ilustrativo foi a votação da Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO na Câmara para o ano de 2000 que merece ser relatado porque desenha com detalhes o perfil da engenharia política dessa gestão. Segundo matérias dos jornais locais, os vereadores da bancada governista iriam ter uma reunião com o Prefeito para discutir o problema. No entanto, no dia 08/06/1999, o vereador Homero Lacerda do PSL apresentou uma emenda à Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO<sup>24</sup> que iria ser aprovada para o ano seguinte, visando diminuir em 1% o percentual destinado para o orçamento participativo. Esta foi aprovada, com os votos da maioria absoluta da bancada governista. Este fato gerou uma crise entre o Executivo e o Legislativo. O Prefeito, toma a decisão de vetar a emenda alegando inconstitucionalidade, e visando obter prestígio junto as lideranças, reúne-se com os delegados da coordenação do OP.

---

<sup>22</sup> Informações colhidas nos jornais de circulação no Estado no período da gestão 1997-2000: Jornal do Commercio - JC, Folha de Pernambuco – FP e Diário de Pernambuco - DP.

<sup>23</sup> As citações das matérias de jornais encontram-se no anexo.

<sup>24</sup> Ver Diário de Pernambuco 08/06/1999. Esta emenda aparece nos demais jornais como uma proposta de extinção do OP. Folha de Pernambuco 16/06/1999 e Jornal do Commercio 16/06/1999.

A resposta da base governista, encabeçada pelo presidente da Câmara foi derrubar o veto. Houve negociações com os parlamentares rebeldes, na qual o prefeito garante maior participação deles no OP. Uma proposta que surgiu da própria oposição que na figura do seu líder na Câmara, apresentou emenda à mesma LDO que autoriza os vereadores a indicar o local das despesas no Orçamento. A bancada governista aprovou o veto, mas exigiu resultados do prefeito para garantir as suas reeleições, como vemos na matéria a seguir:

*“Os parlamentares querem ter sus pleitos atendidos. Eles pedem a realização de pequenas obras nas bases eleitorais e cargos no governo. Gargos que se transformam em um grade filão de votos na hora das urnas. Mas por falta de recursos, Magalhães tem atendido a poucos pedidos dos vereadores. ‘O prefeito vai ter que achar uma saída, porque é importante que ele tenha recursos para atender à bancada’. ‘Eu confio na minha habilidade, há sempre uma maneira de atender a todos’, finalizou Magalhães”*  
(DP 05/07/1999).

Houve protesto por parte dos delegados do OP na Prefeitura e na Câmara pelo veto do prefeito à emenda. Os delegados aproveitaram para pedir mais recursos e a oficialização do OP, porém, acabaram aceitando o acordo proposto pelo prefeito.

Para a oposição, essa emenda não passou de manobra do próprio Prefeito, a fim de evitar o desgaste dele próprio extinguir o OP, uma vez que as pendências não eram executadas e o programa estava praticamente paralisado.

Durante o processo, a oposição propôs oficializar o OP em forma de Lei. Esse projeto teve sua votação adiada, sobre o protesto dos delegados. Por outro lado, houveram propostas de modificações do OP com relação a eleição dos delegados: *“uma comissão de vereadores que irá escolher alguns delegados, além de fiscalizar a eleição dos demais representantes do programa”* (DP 10/08/1999).

O que estava por trás dessa situação era a questão da influência nas localidades, os vereadores queriam levar obras para as suas bases eleitorais e interferir na eleição dos delegados, alegando que esses não tinham representatividade eleitoral.

O Prefeito, ao se posicionar em favor do Programa, não se confronta diretamente com o compromisso de campanha, porém consegue dar um “jeitinho” de atender aos apelos de sua bancada, inclusive com a iniciativa da própria oposição. Esse fato, tanto pode ter sido uma manobra do Executivo com sua bancada, como denunciou a oposição, ou um conflito entre os governistas, que se abriu a partir da diminuição de recursos para pequenas obras. O saldo é que esse acontecimento demonstrou como os interesses eleitorais podem se contrapor a um programa que seria, ao menos no discurso, a marca da gestão. Na realidade, não houve prioridade para o OP, fruto da situação nacional e da composição política do governo.

Não é objetivo deste trabalho abordar as eleições 2000, porém, esta não podia deixar de ser considerada, pela derrota eleitoral dos “pais” da gestão participativa no Recife. A aliança PMDB – PFL não fez o mesmo sucesso de 1998 em 2000, o candidato à eleição majoritária, assim como alguns fortes



candidatos ao Legislativo perderam para candidaturas consideradas de esquerda, com um programa político semelhante, divergente na metodologia que enfatizava a participação popular, apoiado na experiência de Porto Alegre.

A questão que se coloca é se isto vai de encontro a hipótese levantada aqui, ou seja, o movimento popular não pode ter sido cooptado se os candidatos clientelistas não se reelegeram. Para considerar tal afirmativa devemos primeiro, admitir que na gestão participativa havia gestores com práticas clientelistas, o que provavelmente pode ter acontecido. Segundo, que estes foram fracassados eleitoralmente porque o movimento popular atingiu um nível elevado de consciência cidadã, fruto dessa participação.

Porém, um processo eleitoral é influenciado por vários fatores, entre eles a situação nacional, que no período estava muito propícia a candidaturas de oposição ao Governo Federal. A conjuntura local foi marcada pela greve do Polícia Militar que impactou o governo de Jarbas, principal apoio de Roberto Magalhães. O descontentamento poderia levar o eleitor a aceitar o benefício e não votar no candidato que o “ajudou”. Isso poderia significar uma perda de influência do delegado, ainda que momentânea, sobre a população que representa. A pequena diferença percentual na candidatura ao governo municipal mostra uma disputa que continua, inclusive no orçamento participativo e que se desdobrou nas eleições 2002. Os derrotados, há dois anos, foram eleitos e tiveram votações expressivas com o apoio do governador candidato Jarbas Vasconcelos e de

muitos líderes comunitários, inclusive que foram delegados do orçamento participativo no período de 1997-2000.

### 2.3- A GESTÃO PARTICIPATIVA E O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NA PREFEITURA DA CIDADE DO RECIFE

Ao final da década de 80 a maioria das entidades do movimento popular, as ONGs, a Igreja e setores da intelectualidade e partidos políticos articulavam a participação no processo constituinte. Promulgada em 1988, a Constituição instituiu os canais de participação popular nas esferas nacional, estaduais e municipais<sup>25</sup>. O passo seguinte foi a elaboração das Leis Orgânicas dos Municípios - LOM. No Recife, essa Lei foi promulgada em 1990, institucionalizando no Município os mecanismos da participação popular na administração direta e indireta, como podemos ver no seu Capítulo II – Título III Da Administração Pública Municipal:

*“Na formulação das políticas e diretrizes da ação pública global e setorial; no estabelecimento de estratégias de ação e encaminhamento de soluções dos problemas municipais; na elaboração da lei de diretrizes gerais em matéria da política urbana, do plano diretor, plano plurianual, dos projetos de lei de diretrizes orçamentárias e orçamento anual dos planos, programas e projetos setoriais; na fiscalização e controle da administração municipal”* (Duarte, 1996:8).

---

<sup>25</sup> Ver o artigo 66 da Constituição Federal.

Estas modificações na Constituição combinaram-se com o modelo de gestão implantado no Recife<sup>26</sup>. Em 1987 foi aprovada a Lei Nº 14.947/87 do Plano de Regularização das Zonas de Interesses Especiais - PREZEIS. Formando um fórum, que teve naquele ano 1.2% da arrecadação municipal, e do qual participam a Câmara de Finanças e Orçamento.

A cidade do Recife foi dividida em seis Regiões Político Administrativas - RPAs, pelo decreto nº 13.893, publicado no Diário Oficial do Município de 20 e 21 de 05 de 1987. E estas em 18 microrregiões.

Outro mecanismo implantado foi o Programa Prefeitura nos Bairros - PPB, sem uma elaboração prévia, o programa contou com a gerência de um membro do movimento popular nomeado pelo prefeito, visando: *“possibilitar o relacionamento de lideranças populares com a Prefeitura na determinação de compromissos na área de serviços e investimentos que deveriam ser feitos nos bairros”* (Soler, 1996:29).

Foram realizadas plenárias nos bairros com a participação dos secretários e com um conselho de moradores representando o conjunto das organizações de um determinado bairro. A finalidade era acertar os compromissos a serem assumidos pela Prefeitura.

A partir daí, outros canais de participação foram criados: o Fórum da Cidade do Recife, o Conselho de Desenvolvimento Urbano - CDU, em 1992, e os conselhos setoriais: Conselho Municipal de Meio Ambiente, de Educação, de Cultura, de Assistência Social, de Defesa e Promoção dos Direitos da Criança e Adolescente, de Saúde, de Defesa dos Direitos Humanos, de

---

<sup>26</sup> Ver tabela 2 no anexo. A respeito dos canais de participação e as respectivas gestões.

Recursos Fiscais, de Política Financeira, de Revisão Administrativa. (Duarte, 1996).

O Fórum da Cidade do Recife, é um instrumento de caráter consultivo, previsto na LOM e no Plano Diretor. O Fórum trabalha com o conjunto do orçamento e discute o seguinte: a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, o Orçamento Anual e o Plano Plurianual. Conta com a participação da administração pública municipal, de organizações da sociedade civil, de representantes dos conselhos setoriais e dos conselhos regionais de RPAs, além de vereadores da cidade do Recife e é coordenado pela Secretaria de Planejamento. O CDU e os conselhos setoriais, “*reúnem-se com o Prefeito e o Secretário de Planejamento Urbano e Ambiental durante o período de preparação do orçamento anual para discutirem e proporem metas e prioridades para o orçamento e os programas setoriais*”. (Duarte, 1996:11).

O período de 1989 a 1992 foi a gestão de Joaquim Francisco, na qual a participação popular foi debilitada. Foram institucionalizados espaços de participação previstos pela Constituição, são eles: a promulgação da LOM em 1990, o Plano Diretor da Cidade do Recife, o CDU e os conselhos setoriais. Isso acontece num período de poucas mobilizações, no qual o movimento popular privilegia a participação institucional. Estes espaços são ocupados por lideranças, integrantes das ONGs, e os técnicos da Prefeitura. O PREZEIS que foi oficializado, continuou atuando com debilidades, porém o PPB estacionou durante este período para surgir na segunda gestão de Jarbas Vasconcelos. (Soler, 1996:29/30).

Em 1993, na segunda gestão de Jarbas Vasconcelos, com forças políticas que iam do PSDB ao movimento popular, e com pressupostos ideológicos distintos, implementa-se o retorno do PPB e o fortalecimento do PREZEIS e dos conselhos setoriais. Além da criação da Secretaria de Políticas Sociais - SPS, em 29 de dezembro de 1995, pela Lei 15.738. Cujo objetivo é a promoção da participação popular no planejamento da cidade, na gestão das políticas sociais e controle da Administração Pública.

O PPB nessa gestão sofre modificações devido ao crescimento do número de organizações populares, segundo (Soler, 1996:32), “*havia registradas mais de 1200 entidades de moradores*”. A metodologia do programa se modifica abrindo para a participação de todas as organizações interessadas, com o objetivo de chegar ao cidadão não-organizado. Outra modificação foi quanto a negociação de compromissos, definindo prioridades, visando chegar ao orçamento municipal. Esse programa tinha como objetivo:

*“Implementar as determinações da Lei Orgânica do Município do Recife sobre a gestão democrática da cidade, dividida em Regiões Político Administrativas; criar canais de participação popular que permitam aos cidadãos participar organizadamente na definição das políticas, no planejamento, na gestão e controle da administração municipal; consolidar no sistema de planejamento mecanismos institucionais de participação popular”*  
(Duarte, 1996:13).

O PPB na sua reimplantação passou por três fases: na primeira, em 1993, houveram reuniões por RPAs nas quais foram colhidas as reivindicações da população, sem critérios para a definição das prioridades.

Na segunda fase, em 1994, foi feito um mapeamento das demandas recebidas nas plenárias. Na terceira fase, em 1995, foram definidas as prioridades a partir de uma grade de carências, elaborada pela Secretaria de Planejamento - SEPLAM, com critérios técnicos para distribuir os recursos entre os setores e as RPAs (Cavalcanti, 1999).

Um processo lento, com dois anos de discussão para levantar demandas e no final, as prioridades e os critérios de distribuição dos recursos foram elaborados pela Secretaria de Planejamento, restringindo a participação.

As discussões para as eleições dos delegados ao futuro orçamento participativo aconteceram nas reuniões do fórum de entidades de moradores. A Prefeitura propõe plenárias para as entidades e a população, nas quais seriam eleitos os delegados, porém, os líderes não aceitaram ter o mesmo peso do “cidadão comum”. A solução encontrada para o impasse foi a realização de uma reunião do fórum de entidades prévia à plenária, que escolheria 7 delegados. Depois, a plenária escolheria 5 entre a população (Soler, 1999). Essa prática nos indica uma relação de privilégio que as lideranças assumem em relação àqueles que representam ou pretendem representar.

A implantação do Orçamento Participativo na Prefeitura da Cidade do Recife no ano de 1995, foi um processo que se iniciou com o PPB na sua terceira fase, e faz parte de um programa de governo pautado pela gestão participativa, composta por um conjunto de espaços, institucionalizados ou não, que possibilitam a participação da população, na maioria dos casos

representada pelos movimentos populares. Segundo Soler, as diretrizes do orçamento participativo eram:

*“A preocupação de articular os canais de participação, visando um sistema de participação. Promover a integração das secretarias, a partir da Secretaria de Políticas Sociais. Substituir mecanismos burocráticos, para tentar modificar a estrutura, para ter a expectativa de que, terminado o governo, a participação popular continue” (Soler, 1995:34).*

Discutir o orçamento participativo implica em observar, ainda que parcialmente, a definição de orçamento público: *“um instrumento que expressa as políticas, os programas de operações do governo e os meios de seu financiamento, para um período de tempo definido, denominado exercício financeiro” (Reis, 1998:19).*

Esse instrumento, tem um caráter político desde a sua elaboração, quando há disputas para o financiamento de projetos dos Parlamentares e do Executivo. Neste sentido, o orçamento público *“traduz o resultado de um complexo processo de negociações, de lutas entre setores e atores sociais, organizados para influenciar na sua elaboração e execução” (Reis, 1998:8).*

Além dessas negociações, o orçamento público possui três funções: 1) a política, como forma de controle da administração; 2) a econômica, para estabelecer o equilíbrio entre despesas e receitas; 3) a reguladora, pois, modifica o relacionamento entre os poderes do Estado (Bispo, 1999:33).

O processo de elaboração do orçamento público também se altera com a Constituição de 1988<sup>27</sup>: são elaborados três mecanismos de planejamento que permitem a participação da sociedade civil na elaboração do orçamento.

O Plano Plurianual – PPA, um plano para quatro anos de gestão que contém as diretrizes, objetivos e as metas da administração. Elaborado no primeiro ano do mandato, indo até o primeiro ano da gestão posterior a fim de dar continuidade a ação pública.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, estabelece metas e prioridades, a partir dos objetivos do PPA, para o ano seguinte, passa pela votação do Legislativo, e vai orientar a elaboração do orçamento anual.

*“Durante a tramitação da LDO na Câmara, o Governo Municipal em Recife elabora o Pré-Orçamento que é um documento onde podemos encontrar as informações necessárias que estarão na lei. Este servirá para discussão com a sociedade, no qual esta apresenta indicativos e sugestões acerca do que acha que deve ser incorporado no orçamento anual<sup>28</sup>.”*

A Lei de Orçamento Anual – LOA, que obedece aos princípios: da universalidade, onde as receitas de várias fontes, assim como as despesas para todos os órgãos da administração pública são discriminadas; o da unidade, o governo apresenta apenas um orçamento; e o princípio da anualidade, o orçamento tem elaboração anual.

O orçamento municipal é formado a partir das receitas e despesas de uma prefeitura. As receitas são o somatório dos recursos oriundos de

---

<sup>27</sup> Consultar o Artigo 165 da Constituição.



arrecadações próprias como os impostos (IPTU, ISS, ITBI<sup>29</sup>) e as taxas. Outra fonte de recursos são as transferências de parte dos impostos estadual e federal repassados aos municípios.

Quanto às despesas, existem duas fundamentais: às de custeio: os gastos permanentes com a folha de pagamento, materiais de consumo, pagamento de serviços de terceiros, às de investimentos, realização de obras, compras de equipamentos e outras.

Com a implantação do orçamento participativo no Recife, um percentual do orçamento municipal calculado a partir das despesas para investimentos, foi destinado à discussão com os representantes do movimento popular.

*“O Orçamento Participativo na Prefeitura da Cidade do Recife, é um espaço de participação não institucionalizado, onde população e governo discutem um percentual específico de investimentos públicos em obras e serviços para a cidade. Tem como princípio: democratização da gestão; participação da sociedade no processo de decisão; transparência das informações<sup>30</sup>”.*

No período de 1997-2000, a metodologia do OP se dava numa estrutura de gestão composta por seis instâncias de mediação interligadas e com atribuições diferentes, nas quais participavam representantes da Prefeitura, ONGs, da Câmara de Vereadores, universidade, e o conjunto dos delegados<sup>31</sup>. A primeira, era o Fórum geral que tinha como atribuições:

<sup>28</sup> Prefeitura da Cidade do Recife – PCR. Cartilha Orçamento Participativo: construindo a cidadania. Nº1 Julho/1998. P.13.

<sup>29</sup> IPTU - Imposto sobre a Propriedade Territorial Urbana. ISS – Imposto sobre a Prestação de Serviços. ITBI – Imposto Municipal de Transmissão de Bens Inter vivo.

<sup>30</sup> Prefeitura da Cidade do Recife – PCR. Cartilha Orçamento Participativo: construindo a cidadania. Nº1 Julho/1998. P.7.

<sup>31</sup> Ibidem. P. 10.

- ⇒ Avaliar o funcionamento do programa e definir diretrizes gerais;
- ⇒ Definir sobre a metodologia do programa a partir das propostas advindas das demais instâncias;
- ⇒ Definir a política de divulgação do OP;
- ⇒ Discutir e avaliar o desenvolvimento do plano global de investimentos a nível do programa;
- ⇒ Discutir o plano de investimento global.

Participavam desse fórum o Prefeito, os Secretários e os Técnicos da PCR, a Câmara de Vereadores, ONGs, entidades Gerais do movimento popular, o conjunto dos delegados, e os representantes dos conselhos setoriais e a universidade.

A segunda, era a coordenação geral, com a função de:

- ⇒ Operacionalizar as deliberações do Fórum Geral e acompanhar o funcionamento das diversas instâncias;
- ⇒ Monitorar a execução orçamentária do programa;
- ⇒ Difundir o OP junto à população e divulgar junto à mídia as modificações que venham a ocorrer no mesmo;
- ⇒ Elaborar proposta para a política de divulgação do OP e diretrizes de capacitação para serem definidas no Fórum Geral.

A composição da coordenação geral era a seguinte: Secretaria de Políticas Sociais, a Secretaria de Planejamento, a Secretaria de Finanças, (um representante cada); ONG (um representante); Câmara de Vereadores (dois representantes); universidade (um representante); entidade geral – movimento popular (um representante); seis delegados (um por RPA).

A terceira instância, eram as plenárias de RPA e de microrregiões, seus objetivos eram:

- ⇒ Deliberar sobre o orçamento;
- ⇒ Unificar informações das diversas comissões de acompanhamento;
- ⇒ Discutir e avaliar diversos programas da PCR.

Os participantes dessas instâncias eram: o conjunto dos delegados das RPAs ou microrregiões, as Secretarias e Órgãos que compõem o programa, moradores e entidades das RPAs e ou microrregiões.

A quarta instância, era a coordenação local, com a função de:

- ⇒ promover a capacitação dos delegados;
- ⇒ coordenar as atividades do programa na PRA (plenárias, vistorias e eleição de delegados).

Os participantes da coordenação local eram: um Técnico da Secretaria de Políticas Sociais, um representante de entidade geral setorial e três delegados, um por microrregião.

As Câmaras de Assessoria (Saúde, Educação, Cultura, Des. Econômico e infra-estrutura), formavam a quinta instância do OP. tinha como objetivo assessorar tecnicamente as diversas instâncias. Era composta por:

- ⇒ um delegado por RPA em cada câmara;
- ⇒ um Técnico do Órgão específico; um Técnico da Secretaria de Políticas Sociais;
- ⇒ um representante das ONGs; um representante da universidade.

Finalmente, a sexta instância era formada pelas: Comissões Locais de acompanhamento (Saúde, Educação, Des. Econômico e Infra-estrutura).

Com a atribuição de acompanhar o planejamento e a execução das ações deliberadas nas plenárias. Formadas por:

- ⇒ seis delegados das microrregiões em cada comissão;
- ⇒ um Técnico do órgão específico;
- ⇒ um Técnico da Sec. de Políticas Sociais.

Os números oficiais da Secretaria de Políticas Sociais, sobre os compromissos negociados no período de 1996 a 2000 são os seguintes:

Em novembro de 1998, foram 2094 compromissos, entre esse total os atendidos foram 934 ou 44.6%; as pendências mais as ações paralisadas foram 831 ou 39.6%; os atendidos parcialmente e em andamento foram 392 ou 18.7%. O total de pleitos inviabilizados foi de 144.

No mês de abril de 2000 são: total de compromissos 2114, deste montante, 72 ou 3.4% estavam em situação de execução-paralisados, 172 ou 8.13% foram inviabilizados, 474 ou 22.42% foram pendências e 1396 ou 66.03% foram atendidos ou parcialmente atendidos.

Em novembro de 2000, o total dos compromissos foi de 2137, sendo que, 62 ou 3% foram considerados em situação de execução-paralisados, 153 ou 7% foram inviabilizados, 367 ou 17% foram pendências e 1555 ou 73% foram atendidos ou parcialmente atendidos.

Os dados ilustram números que podem esconder a realidade. As variáveis “pendências” e “execução-paralisados” poderiam ser agrupadas em conjunto, pois uma obra que não começou a execução e uma obra inacabada podem ser consideradas pendências. Se fosse assim daria um total de 20%. Além dos 7% das obras inviabilizadas. Outro elemento é o fato de não

diferenciar os números de compromissos atendidos e parcialmente atendidos que chega a 73%. Assim não está descrito qual é o maior peso e quais os critérios que definem um e outro.

Há um crescimento no número de obras atendidas – parcialmente atendidas no segundo semestre de 2000, próximo às eleições. A técnica de juntar percentuais quando é para elevar a quantidade de compromissos atendidos, e ao mesmo tempo separar quando esses elevam os compromissos pendentes parece ser a lógica utilizada nesses números.

O documento Análise do desempenho do Orçamento da cidade do Recife<sup>32</sup> – ano fiscal 1999, apresenta os seguintes resultados:

*“A média geral do total das receitas, no período de 1997 a 1998, apresentou um aumento real de 11.93%. Essa tendência de crescimento também vem se confirmando em 1999, posto que o total geral das receitas arrecadadas até junho já representa 52.66% comparando com a arrecadação de 1998. Esse comportamento se verifica tanto nas receitas correntes (51.66%), quanto nas receitas de capital (74.52%)”.*

Quanto às despesas,

*“Verificamos que a média das despesas totais nos três últimos anos (1997 a 1999) tem demonstrado um crescimento. O item da despesa que mais cresceu em 1998 foram as “Obras e Instalações”, registrando um aumento percentual surpreendente de 1.289.31% em relação a 1997. Todavia, em 1999 a tendência deste item é se retrair posto que tem representado durante todo o*

---

<sup>32</sup> Relatório assinado pelos consultores: Ulisses Tavares de Melo Filho e Roberval Vêras de Oliveira. Divulgado em 17 de Setembro de 1999. Mimeo.

*primeiro semestre apenas 33.97% em relação ao realizado em 1998”.*

Podemos observar a partir desses dados que houve um aumento na receita e que esses recursos foram utilizadas em “Obras e Instalações” com um percentual muito alto no ano de 1998 e uma diminuição desses recursos em 1999. Isto pode estar relacionado à aliança entre o Prefeito e o então candidato a governador em 1998, um índice muito elevado de realização de obras no ano eleitoral.

Os percentuais de recursos<sup>33</sup> empenhados para o investimento com divulgação da cidade foram R\$ 2.396.000.00 sendo que o valor destinado foi de R\$ 4.796.000.00. Com os ciclos culturais, o valor gasto foi de R\$ 2.910.000.00, acima do total destinado que foi de R\$ 2.085.813.94. o fórum do PREZEIS teve previsto o valor de R\$ 4.387.000.00 e gasto R\$1.547.756.88.

Em 1999, estavam previstos gastos com o OP de R\$ 20 milhões, equivalentes a 3.03% das receitas próprias da cidade, foram executados R\$ 4 milhões. Os valores gastos com publicidade até o mês de junho foram R\$ 1.465 milhão. Para as obras viárias, os investimentos até junho de 1999 foram de R\$ 15 milhões<sup>34</sup>.

Esses números indicam que a prioridade de investimentos na PCR foi para a divulgação da cidade e para os ciclos culturais, chegando a

---

<sup>33</sup> Esses valores são referentes ao ano de 1998 e foram divulgados em matéria do Jornal do Commercio de 14 de março 1999.

<sup>34</sup> Números divulgados no Diário de Pernambuco de 14/11/1999.

ultrapassar os recursos destinados; enquanto que os espaços de participação não atingem o total desses recursos.

Vimos que os movimentos populares têm uma tradição de forte atuação no Recife, porém, atrelado a uma determinada força política ou gestão governamental. Após o período autoritário, ressurgem renovando as suas lideranças, o que leva a uma exaltação da sua autonomia pelos teóricos e pelos próprios atores. Posteriormente, deixa de ser reivindicativo para ser propositivo, e nesse contexto constituiu relações, alianças com os representantes das ONGs, do parlamento e do poder público. Com esta institucionalização, cria-se um vínculo profundo entre o movimento popular, seus assessores e o poder público, sua vida passa a girar em torno das alianças político-eleitorais e as conseqüentes gestões municipais. As necessidades continuam, porém a arena de luta já não é mais as ruas.

Quanto ao orçamento participativo, os números demonstram que não houve prioridade para os investimentos na área social, que envolve as suas ações. Além da composição política que sustentou a gestão ter se mostrado comprometida com seus interesses eleitorais.

### CAPÍTULO III

#### 3.1 - PERFIL POLÍTICO DOS DELEGADOS DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DO RECIFE

Este capítulo é o resultado do trabalho de campo que foi realizado em duas fases: no primeiro momento, foram aplicados dezoito questionários com os delegados do OP que atuaram no período de 1997-2000; em seguida foram realizadas entrevistas semi estruturadas com três delegados que participaram da coordenação do OP e com duas técnicas da então Secretaria de Políticas Sociais.

Os critérios de escolha dos dezoito delegados abordados pelos questionários foram os seguintes: ter sido eleito ou reeleito para o orçamento participativo no período de 1997 a 2000, e serem lideranças que atuam em organizações nos seus bairros (como associação de moradores, clube de mães, conselhos de moradores, grupos comunitários e outras), mesmo que não estivessem na diretoria de tais organizações no momento da realização das entrevistas.

Os questionários foram elaborados com o objetivo de: a) definir o perfil dos delegados e o que eles acreditam ser o objetivo do movimento popular; b) descrever detalhes da participação no OP considerando as reuniões, as negociações e a relação dos delegados com a população; c) identificar as características da relação dos delegados com os vereadores; d) avaliar a atuação do Secretário de Políticas Sociais e a relação do Prefeito com o OP e com o movimento popular.



O roteiro de entrevista semi estruturada para os delegados foi elaborado com questões abertas semelhante às do questionário, visando um diálogo mais detalhado. Foram escolhidos três membros da coordenação do OP, não que se destacaram dando entrevistas aos jornais, participando de seminários e pela assiduidade nas reuniões.

Para as duas técnicas o roteiro foi mais amplo, a fim de colher mais informações sobre a metodologia e o funcionamento do OP, a participação dos delegados e dos gestores no período estudado.

Até o momento, vimos que o movimento popular em relação com as suas “conexões ativas”, no primeiro momento, reivindica ao Estado, e no segundo, busca parceria, participando de espaços constituídos dentro ou fora de suas instâncias. Ele surge em função de demandas imediatas e específicas e acabam sendo co-autores de um programa político de gestão participativa. Isso acontece em uma conjuntura que combina descentralização política com diminuição de recursos do Estado para a área social.

Esse é o contexto da implantação do orçamento participativo no Recife, na fase inicial, as alianças políticas que lhe dão sustentação abrangem um vasto leque de forças consideradas progressistas e posteriormente, esse leque começa a se ampliar, atraindo setores da oligarquia pernambucana.

As relações políticas que se desenvolveram no OP no período de 1997-2000, foram marcadas pelo funcionamento precário do Programa, pela disputa com os parlamentares, a interferência do Prefeito no mandato dos delegados e os recursos irrisórios disponibilizados. Estes fatos podem

favorecer ao predomínio de relações clientelistas no OP, uma tendência forte à cooptação dos seus delegados, que mesmo não atingindo a todos no conjunto, abrange uma parcela significativa deles.

Observaremos então os elementos que dão pistas dessas relações tradicionais a partir da visão dos delegados sobre o movimento popular, considerando:

- a) Como iniciou a sua participação e há quanto tempo;
- b) Como foi para eles o funcionamento do OP em 1997-2000, no que diz respeito as reuniões, as negociações, a prestação de contas, o percentual do orçamento e a realização das ações aprovadas;
- c) Como eles se relacionavam com a população da qual eram representantes no OP;
- d) Qual o tipo de relação que estabeleceram com os vereadores;
- e) Qual a avaliação que fazem do Executivo no período de 1997-2000, compreendendo o Secretário de Políticas Sociais e o Prefeito.

A percepção dos delegados é fruto das interferências do meio onde atuam e serão comparadas com elementos do contexto geral através de notícias publicadas em jornais, dos depoimentos das técnicas entrevistadas e dos números divulgados sobre o funcionamento do OP em fontes oficiais e extra-oficiais.

### 3.2 - O MOVIMENTO POPULAR POR ELE MESMO

Dos 18 entrevistados, 8 são do sexo masculino e 10 do sexo feminino. Quanto à escolaridade: 11 concluíram o Ensino Médio, 3 concluíram o Ensino Superior, 2 o Fundamental II, e 2 o ensino Fundamental I. Quanto à renda familiar temos: 3 recebem até 1 salário mínimo, 9 recebem entre 2 e 4 salários mínimos, 2 recebem entre 5 a 7 salários mínimos, 3 recebem entre 8 a 10 salários mínimos.

A grande maioria dos entrevistados, 15 deles, atuam na diretoria de entidades ou organizações de bairro, que dão corpo ao movimento popular como as associações e conselhos de moradores (8), conselhos de mulheres e clube de mães (5), grupo cultural (1), grupo de saúde comunitária (1). Apenas três dos delegados não estão em diretoria de entidades.

14 dos entrevistados, participa do movimento popular há mais de dez anos; os quatro restantes atuam há mais de cinco anos, os quais puderam acompanhar todo o processo de implantação do OP no Recife.

Nove dos delegados abordados pelo questionário foram eleitos para o OP pela primeira vez em 1995, ou seja, no início da implantação do programa, sendo reeleitos para o período seguinte. Os outros 9, foram eleitos pela primeira vez em 1998.

Apenas cinco dos entrevistados eram filiados a um partido político no período de 1997-2000, são eles: 2 do PSDB, 1 do PSB, 1 do PL, e 1 não respondeu.

A situação profissional dos entrevistados corresponde aos índices de trabalho precário e desemprego registrados no país e no município. Como podemos ver na tabela abaixo, apesar da maioria estar trabalhando, onze entre eles não têm registro na carteira.

Tabela 1

PROFISSÃO DOS ENTREVISTADOS		VÍNCULO EMPREGATÍCIO
Pedagogo	1	Com carteira assinada
Militar	1	Aposentado
Funcionário Público	2	Com carteira assinada
Comerciante	1	Autônomo
Pesquisadora	1	Autônoma
Assistente Administrativo	1	Com carteira assinada
Técnico em Contabilidade	1	Sem carteira assinada
Agente de Saúde Comunitária	4	Sem carteira assinada
Professor	2	Aposentado/desempregada
Administrador	1	Autônomo
Laboratorista	1	Com carteira assinada
Dona de casa	1	Desempregada
Auxiliar de Serviços Gerais	1	Desempregado
Total	18	

Veremos agora a identificação de cada um dos três delegados entrevistados que participaram da coordenação do orçamento participativo, assim como das duas técnicas da Secretaria de Políticas Sociais no período de 1997-2000.

O primeiro dos entrevistados, é do sexo masculino, atua no movimento popular há mais de quinze anos, participou da fundação da associação de moradores do seu bairro, envolvido com as *lutas pelas condições de vida da comunidade*. A partir daí atuou em outra associação, foi presidente de uma federação e atualmente está dando assessoria comunitária a algumas entidades da sua microrregião. Não é filiado a partido político, mas participa ativamente das campanhas eleitorais. Foi eleito para delegado do orçamento

participativo pela primeira vez em 1995 e foi reeleito em 1998. Será identificado pelas iniciais (G.S.).

A segunda entrevistada, atua no movimento popular há mais de 21 anos, através da associação de moradores. Participou do Programa Prefeitura nos Bairros, foi eleita para o primeiro ano do orçamento participativo, reeleita em 1998 participando da coordenação da sua microrregião, foi suplente na coordenação geral e participava de todas reuniões do OP. É presidente e fundadora da associação de moradores do seu bairro, é suplente do Fórum do PREZEIS e da Câmara Municipal de Legalização - COMUL. Não é filiada a partido político. Será identificada pelas iniciais (M.S.).

A terceira entrevistada, começou a participar do movimento popular há quinze anos, movida pela necessidade de ter uma moradia, participou da ocupação que deu origem ao bairro em que mora. Atuou no Movimento em Defesa dos Favelados, na Central de Movimento Popular, está na coordenação do PREZEIS há dez anos, atua na coordenação de uma federação de bairros, é presidente de um clube de mães, participou do orçamento participativo na sua implantação e foi reeleita em 1998. Não é filiada a partido político. Será identificada pelas iniciais (H.S.).

Não foi feita uma caracterização das técnicas que trabalhavam na Secretaria de Políticas Sociais, elas serão identificadas pelas iniciais (E.S.) e (C.M.); seus depoimentos foram a respeito do funcionamento do orçamento participativo: a metodologia, a relação do Executivo com o programa e com os delegados.

Depois de identificar os abordados através do questionário e da entrevista, destacaremos a sua atuação no movimento popular. como estes iniciaram a sua participação e há quanto tempo; o que eles pensam sobre o objetivo do movimento popular e se esse objetivo tem sido atingido.

*“(...) movimento popular, uma categoria reconhecidamente latino-americana, cunhada em tempos de autoritarismo político pela confluência de outros tantos agenciamentos, para referir-se a uma vasta gama de movimentos reivindicativos referidos ao Estado do mal estar social” (Doimo, 1995:67-68).*

Podemos observar através dessa definição os motivos que levaram as lideranças a participar do movimento, assim como nas suas demandas que eram referentes à falta de infra-estrutura nos bairros. O fórum do PREZEIS, aparece indicando uma perspectiva propositiva de solucionar esses problemas. Vejamos a tabela abaixo.

Tabela 2

COMO COMEÇOU A PARTICIPAR DO MOVIMENTO POPULAR?	
Problemas do bairro	6
Convite de amigos	3
Atuação em partido político	1
Movimento de cultura popular	3
Através da associação de moradores	1
Através do PREZEIS	1
Luta pela moradia	2
Convite das lideranças do bairro	1
Total	18

A participação no movimento popular, inicialmente tem um caráter localizado, voltado para os problemas específicos, que acabam se constituindo no que os seus integrantes acreditam ser os seus objetivos.

Tabela 3

QUAL O OBJETIVO DO MOVIMENTO POPULAR?	
Reivindicar ao poder público	2
Fazer mobilizações e participar de fóruns como o OP	2
Participar de fóruns como o OP e reivindicar ao poder público	2
Reivindicar e propor ao poder público	1
Lutar pelas melhorias das classes menos favorecidas	1
Buscar melhorias para a comunidade	5
Lutar pelos direitos dos trabalhadores	2
Desenvolver trabalhos sociais	1
Conhecer tudo sobre política	1
Melhor qualidade de vida para o povo	1
Total	18

Foram citados objetivos referentes aos problemas dos seus bairros, assim como os de caráter mais amplo. Outro elemento importante é a presença da participação propositiva, onde as reivindicações e as mobilizações são canalizadas para os espaços de participação públicos não estatais. As falas das pessoas entrevistadas também revelam estas características:

*“A sociedade civil organizada, ela tem sido um instrumento muito importante nas causas populares” (G.S.).*

Estes traços, aparecem também no uso de expressões próprias da atividade administrativa:

*“O objetivo do movimento popular é fazer com que a gente tenha maior participação nas decisões públicas, seja um contribuinte, um fiscalizador e que a gente construa as melhores soluções para as nossas comunidades” (M.S.).*

Esta presença institucional na visão dos integrantes do movimento popular são as características da sua face *“integrativo-corporativa”* na qual prevalece a parceria com o poder público, particularmente no âmbito local,

para realizar seus objetivos ou as demandas por estruturas básicas nas localidades.

Se temos objetivos, devemos refletir sobre a sua realização, a questão a seguir tem esse propósito.

Acha que o movimento popular tem  
cumprido esse objetivo

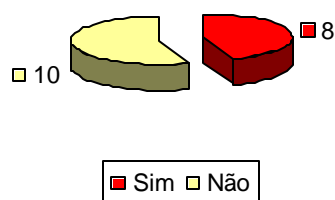


Gráfico 1

Tabela 4

POR QUE O MOVIMENTO POPULAR CUMPRE ESTE OBJETIVO?	
Por cumprir o papel de cobrar ao poder público	1
Porém, não implementa o total das ações do OP	2
Melhorou com a participação dos delegados e a população	1
Por ter acesso aos governantes	1
Tem força, mas há interesses individuais e desarticulação	2
Porém, falta desvincular-se de parlamentares	1
Total	8

Entre os oito delegados que responderam sim, os motivos que justificam a realização dos objetivos apresentam contradições quando afirmam que o movimento cumpre o objetivo, *porém, não consegue implementar o total das ações do OP, que tem força, mas há interesses individuais e desarticulação, e que falta desvincular-se de parlamentares.* Estas afirmações refletem uma avaliação crítica da própria atuação. Vejamos as justificativas das respostas negativas.



Tabela 5

POR QUE O MOVIMENTO POPULAR NÃO CUMPRE ESTE OBJETIVO?	
Relação do movimento com parlamentares e partidos	4
Não conseguiu melhorias para o bairro	1
Pelo descaso do poder público para com as reivindicações	2
Não implementa o total das obras do OP	2
Não respondeu	1
Total	10

Quanto aos que responderam **não**, predomina a crítica com relação às reivindicações não realizadas: *descaso do poder público, não implementa o total das obras, não conseguiu melhorias para o bairro*. Assim como quanto à relação com *parlamentares e partidos*. Estes foram os fatores citados que impedem o movimento de atingir o que consideram ser o seu objetivo, fazendo uma interseção das justificativas críticas, vimos que 14 pessoas citaram que os problemas enfrentados pelo movimento popular seriam as obras não realizadas no OP e a relação com parlamentares.

As respostas dos que responderam a entrevista, refletem tanto uma avaliação positiva referente ao objetivo do MP ser relacionado a atuação em espaços participativos: *“as comunidades têm conquistado bastantes ações, têm conquistado um espaço muito importante”* (G.S.).

Como também, aparecem avaliações negativas quanto ao objetivo do MP, uma delas, reflete sobre as relações políticas geradas na sua atuação: *“acho que principalmente por causa do desemprego, infelizmente há pessoas do movimento com comportamentos que não são éticos, porque apoiam pessoas que não têm compromisso com a melhoria da sociedade”* (M.S.).

A outra avaliação negativa, refere-se ao fato do movimento popular está segmentado e aponta uma perspectiva positiva através da atuação em

espaços participativos: *“o movimento não cumpre seu objetivo, ou seja, as conquistas das pessoas carentes, porque está dividido em vários movimentos, o que está trabalhando mais em cima dessa questão é o PREZEIS”* (H.S.).

Esta avaliação do movimento popular, é também uma avaliação da participação no OP, uma vez que esta é a forma privilegiada de atuação das pessoas entrevistadas.

O funcionamento do OP foi precário em consequência da aliança política que lhe dava sustentação e dos reflexos da situação nacional, de acordo com o que vimos até o momento em dados oficiais, em jornais e como veremos no depoimento de uma das técnicas:

*“O Orçamento Participativo quando começou em 1995, foram negociadas ações para o ano de 1996, dessa ações, 50% foram cumpridas, restando 50%. E em 1996 foram negociadas mais ações para 1997. Roberto Magalhães quando assume tem 100% dos compromissos de 1997 mais 50% de 1996, assim, nesse ano não houve negociações de novos compromissos, afim de que se cumprissem as pendências. Assim foi durante toda gestão, ao final não se atingiu o total de pendências. Algumas secretarias não cumpriram nenhum dos compromissos assumidos no OP”* (C.M.).

A visão da maioria dos delegados aponta em direção oposta. Eles afirmaram que o OP exerceu todas as suas funções: negociar, executar e prestar contas. Uma menor parte mantém uma visão crítica do processo.

Com relação as negociações de obras no OP, 13 dos que responderam ao questionário, afirmam que essas aconteceram, e para 12 delegados, as

obras negociadas foram realizadas nos seus bairros. Esta também foi a resposta de dois dos entrevistados:

*“Aconteceram, não só no meu bairro, como aconteceu na região, porque há uma coisa muito importante, quando você é delegado do OP você tem que pensar a cidade. A nossa comunidade ganhou também, mas ganhou por negociação conjunta, ela tinha que está nos critérios. Calçamos ruas, a minha caiu também nesses critérios, a nossa, muitas vezes, era mais urgente do que a de fulano de tal que também era delegado em outra área” (G.S.).*

*“Houve negociações de obras. Algumas ações houve, com certeza, mas muito paliativas” (H.S.).*

As pessoas que responderam ao questionário afirmando que não houve negociações e realizações de obras, têm como justificativas: a *falta de interesse dos gestores*, a *falta de recursos*, e que *houve negociações por fora com quem apoiava a gestão*.

Esta afirmação sobre as negociações extra OP se faz presente na fala dos delegados entrevistados, uma pista para desvendar o tipo de relação política que predominou no OP nesse período.

*“As obras já foram da gestão do prefeito Jarbas, então não houve novas obras, ficaram muitas pendências. E essas obras só aconteciam se o delegado tivesse uma ligação política” (M.S.).*

Quanto à prestação de contas, 14 dos abordados através do questionário afirmaram que essas eram feitas regularmente nas reuniões, 2 deles observaram que ela era um quadro, por microrregião das obras realizadas ou não, 4 responderam que não havia prestação de contas. Isto

demonstra uma preocupação com maior abrangência de informações nas prestações de contas.

Para as técnicas entrevistadas, a prestação de contas realizada no fórum de delegados era limitada às pendências executadas. Não havia uma relação com as contas gerais da Prefeitura, reforçando a preocupação presente nas declarações da grande maioria dos delegados.

*“Na gestão Roberto Magalhães, nem a Secretaria que coordenava o OP tinha acesso à prestação de contas do governo. No último ano, apresentou um quadro geral que não tinha a fonte dos recursos”* (C.M.).

Segundo (E.S.), *“Não tinha um sistema de acompanhamento da execução orçamentária, as secretarias prestavam contas do físico, mas não prestavam do financeiro.”*

O percentual destinado ao OP, nesse período, pode ser considerado um mistério, 14 dos 18 delegados que responderam ao questionário afirmaram não saber quanto do orçamento era colocado em discussão, entre eles, 5 fizeram parte da coordenação do OP. Entre os 4 restantes: 1 falou apenas em 1%, 1 falou em 1% do orçamento da Prefeitura, 1 em 1% dos recursos para investimentos e 1 falou em 1.4% dos recursos para investimentos.

Segundo o relato de uma das técnicas, o percentual destinado ao Orçamento Participativo do Recife foi calculado no total de despesas que para investimentos no ano de 1997 foi de 1,5%.

*“Os recursos do programa de trabalho, das despesas obrigatórias, chegava a 10%. Se leva isso para o orçamento geral, dá 1.5%. Na*

*gestão de Roberto Magalhães, não tinha execução, não negociou, só cumpriu parte das pendências.” (E.S.).*

De acordo com a metodologia do OP, suas reuniões deveriam acontecer na coordenação geral, no fórum de delegados e nas microrregiões. Quanto a regularidade das reuniões do OP nos bairros, será observada a sua realização e quem participava das mesmas.

Apenas 3 pessoas afirmaram não haver reuniões do OP nas suas microrregiões, entre estas, 2 justificaram que a Prefeitura não organizava essas reuniões. Cabe questionar de quem é o papel de organizar a população nos bairros.

Tabela 6

QUEM PARTICIPAVA DAS REUNIÕES DO OP NESTA MICRORREGIÃO?	
Delegados	1
Delegados e a população	2
Delegados e a coordenação do OP	2
Delegados, coordenação do OP e a população	5
Delegados, coordenação do OP e secretários	2
Delegados, coordenação do OP e o Secretário	1
Delegados, coordenação do OP, Secretário e Adjunto	1
Delegados, coordenação do OP, população, secretarias, Prefeito, URB, EMLURB	1
Não havia reuniões	3
Total	18

Há um total de 10 citações em que a *população* não participa, formando uma pequena maioria. A *coordenação do OP* aparece em 12 citações, os *secretários em geral* em 2 citações; o *Secretário de Políticas Sociais* em 2; o *Prefeito* em 1 citação.

Entre os delegados entrevistados, por um lado há os que afirmam que havia reuniões com os delegados, a população e a prefeitura: “*a gente discutia diretamente com o Prefeito e o Secretário*” (G.S.).

*“Participavam os representantes da prefeitura, as lideranças e os moradores que discutiam, tiravam prioridades e davam propostas e sugestões que nunca eram acatadas” (H.S.).*

Por outro lado, há a afirmação de que as reuniões não aconteciam devido ao mau funcionamento do OP: *“só quem participava das reuniões eram os delegados, a sociedade não participava e mesmo assim, eram reuniões esporádicas, até porque as obras não aconteciam e muitos delegados não tinham motivos para se reunir” (M.S.).*

Quanto a participação dos delegados nas reuniões do OP, para os que responderam ao questionário, temos: entre as demais instâncias de reuniões, o fórum de delegados teve maior número de participantes (9), a coordenação geral teve (6), somando os três que responderam a entrevista. Levando-se em conta o depoimento de (E.S.) no qual ela afirma que o fórum de delegados não se reunia regularmente, então a participação da maioria dos delegados foi bastante debilitada:

*“As reuniões do fórum de delegados eram para prestar contas do que havia sido executado, com uma periodicidade de três vezes por ano e em alguns anos foram semestrais”. (C.M.).*

No entanto, o gráfico a seguir ilustra a opinião dos delegados abordados pelo questionário a respeito das reuniões do OP como democráticas para a maioria deles.

As reuniões do OP que você participava eram

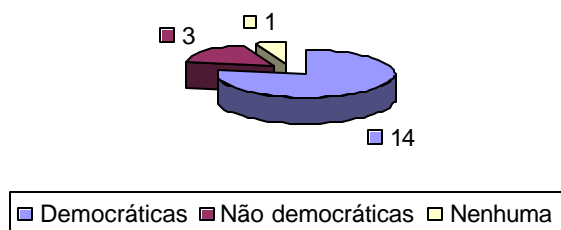


Gráfico 2

Tabela 7

POR QUE AS REUNIÕES DO OP QUE VOCÊ PARTICIPAVA ERAM DEMOCRÁTICAS?	
Porém não houve negociações e realizações	3
Tinha acesso à informações, às secretarias e às prioridades	4
Havia debate democrático	4
Os delegados representavam as comunidades	2
Total	14

Entre os delegados que responderam que as reuniões eram democráticas, 3 fizeram críticas, afirmando que não houve negociações e realizações das obras, formando um conjunto com as justificativas das respostas contrárias, num total de 7 pessoas que fizeram críticas.

Tabela 8

POR QUE AS REUNIÕES DO OP QUE VOCÊ PARTICIPAVA NÃO ERAM DEMOCRÁTICAS?	
Participavam apenas os delegados da coordenação do OP	1
Atendimento para quem apoiava a gestão	1
As diretrizes já vinham prontas para serem aprovadas	1
Não respondeu	1
Total	4

Como vimos antes, o movimento popular não tem cumprindo seu objetivo para a maior parte dos entrevistados (10 deles). Este objetivo é participar do OP (para 4 pessoas) e buscar melhorias para a comunidade

(para 5 pessoas). No entanto, as reuniões eram democráticas para 14 dos que responderam ao questionário. Logo, estes critérios não são considerados para caracterizar as reuniões como democráticas.

A função do delegado do OP é representar a população do seu bairro, então, para que possa praticá-la, é preciso que esteja sempre em contato com essa população, porém, não é fácil trazer o morador para as reuniões da associação, essas parecem não despertar o interesse das pessoas.

Quando perguntados diretamente sobre a participação da população, 10 responderam que a população participava; e 8 responderam que não. No entanto, entre as respostas positivas há algumas observações, relatadas nos questionários, considerando um número minoritário de pessoas participando. Os que responderam **não** justificaram da seguinte maneira:

Tabela 9

POR QUE A POPULAÇÃO NÃO PARTICIPAVA DAS REUNIÕES DO OP NO SEU BAIRO?	
Não havia reuniões do OP	3
As reuniões eram específicas para os delegados	1
Poucos se interessavam em participar	2
As reuniões eram durante o dia	1
Não respondeu	1
Não se aplica	10
Total	18

Das diversas justificativas para o fato da população não participar, duas merecem destaque: *as reuniões eram específica para os delegados*, como se as decisões não atingissem a todos no bairro; e *poucos se interessavam em participar*, onde se subentende que há uma participação minoritária.



Deduzimos, das respostas que, a principal maneira utilizada pelos delegados para repassar as informações do OP para a população são as reuniões, o que pode demonstrar uma falta de criatividade na relação com a população ou também a falta de estrutura para investir em outras formas de comunicação. Apenas um entrevistado se referiu a um jornal comunitário como forma de repasse de informações.

O processo de eleição de delegados é analisado como uma forma de observar as relações políticas estabelecidas com a população, a Prefeitura e os vereadores.

Para o entrevistado, as eleições para delegados em 1997-2000 aconteciam em um processo democrático e muito disputado:

*“Só era delegado quem realmente tinha voto, por exemplo, para ser eleito delegado na época de Roberto Magalhães eu tive trezentos votos, e é difícil de buscar simplesmente por que você é bonito. Voto é uma coisa complicada, mas quando a gente tinha uma articulação a comunidade participava” (G.S.).*

Para a segunda entrevistada, a metodologia era falha ao reservar um número de vagas para as entidades, e pela articulação com os vereadores:

*“Era um processo horrível porque tinha dois tipos de eleições; tinha os delegados por entidades e pela sociedade civil. Então, aquelas mais atuantes eram que conseguiam se eleger. Na primeira, eu fui a delegada mais votada, mas na segunda, quando os vereadores tomaram conhecimento desse processo, eles distribuía camisas, levaram batucada, cerveja, essas coisas de festa, e aí levaram três ônibus com trezentas pessoas que elegeram cinco delegados. Então a gente que mobilizava a*

*comunidade não conseguia se eleger, tanto é que eu fiquei como suplente, mas assumi depois porque o titular se afastou” (M.S.).*

Na visão das técnicas as eleições para delegados passava por um processo despolitizado, desde o início quando o Prefeito prorroga os mandatos dos delegados.

*“Ao assumir, Roberto Magalhães prorroga o mandato dos delegados acordando cumprir as pendências e não negociar novos compromissos. Em 1998 houve eleições para delegados e um aumento no número por microrregião de 15 para 30 delegados. Do total, 50% das vagas eram reservadas para as lideranças das organizações do movimento popular e 50% para a sociedade. Porém, na prática, 95% dos delegados terminavam sendo eleitos dessas organizações, apenas 3 ou 4 vindos da população” (E.S.).*

*“A comunidade ia lá, elegia o delegado, mas não havia nenhum processo de informação, nenhum processo político. As pessoas não sabiam nem por que estavam votando. A Prefeitura não investia, não divulgava” (C.M.).*

Se a entrevistada M.S. e as técnicas estão certas, esse processo está equivocado desde o início, reservando vagas, reproduzindo troca de voto por brindes e tendo delegados atrelados a vereadores.

A instituição do OP causa conflitos com o Poder Legislativo, as dificuldades da combinação entre a democracia representativa e a democracia participativa estão relacionadas com a influência nos bairros, ou seja, quem seria o responsável pela realização de pequenas obras. Os jornais

da época noticiaram várias matérias a respeito da disputa pelas obras, como no caso da emenda<sup>35</sup> à LDO em junho de 1999.

Entre os delegados que responderam ao questionário, a maioria (12) afirma que os vereadores não participavam das reuniões do OP. justificam afirmando que *os vereadores acham que o OP diminui o poder deles, que eles não tinham interesse em participar, e que as discussões do OP eram só para os delegados*. Esse dado não corresponde a citada relação de delegados com parlamentares como negativa para o movimento popular.

De acordo com essa referida relação, os 6 restantes que afirmaram ter havido participação de vereadores nas reuniões do OP nos seus bairros, justificaram afirmando que o vereador *atua junto à comunidade e ajuda na realização das obras*. Essas afirmações podem indicar uma possível negociação extra-OP, que fica mais evidente na declaração a seguir: *participavam, mas, não de todas as reuniões, porque tinham os seus representantes, os delegados*.

Segundo os resultados acima, para a maioria, os vereadores não participam das reuniões do OP, no entanto, boa parte dos que responderam ao questionário consideraram positiva a relação dos delegados com vereadores.

---

<sup>35</sup> Ver matérias nos anexos.

Para você delegados do OP ter apoio de vereadores é

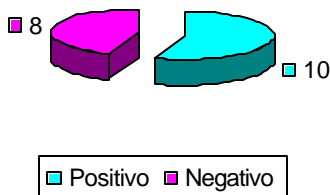


Gráfico 3

Tabela 10

POR QUE DELEGADOS DO OP TER APOIO DE VEREADORES É POSITIVO?	
Facilita a realização das ações do OP	5
Para ter apoio financeiro, assistência, acesso ao Prefeito	3
Porém, deve respeitar a autonomia de cada um	2
Total	10

Mais uma vez as justificativas podem indicar uma relação extra-OP: *na realização das obras, no apoio financeiro, assim como na assistência e acesso ao Prefeito.*

Tabela 11

POR QUE DELEGADOS DO OP TER APOIO DE VEREADORES É NEGATIVO?	
Os delegados perdem a autonomia	4
Os vereadores querem ser os responsáveis pelas obras	4
Total	8

As justificativas das respostas negativas reforçam a questão da perda da autonomia que parece indicar não haver possibilidade de uma relação independente entre delegados e vereadores.

A relação de delegados do OP com parlamentares foi citada como um impedimento do movimento popular para atingir seus objetivos por 4 pessoas, assim como, apenas 6 pessoas afirmaram que vereadores

participam das reuniões do OP na sua microrregião. Ao contrário, 10 responderam achar positivo os delegados terem apoio de vereadores, entre esses, 5 dizem que facilita a realização das obras. Se considerarmos que a maioria afirmou que as obras foram realizadas nos seus bairros, podemos supor uma ajuda dos vereadores. Podendo haver uma tendência para a troca de favores clientelista, na qual os objetos de troca são obras por votos.

O entrevistado responde que deve haver uma relação entre os delegados e os vereadores. Ambos são representantes, um da comunidade e o outro da cidade.

*“Acho que eles têm sim que ter ligação política. A questão tem que ser bastante politizada, a pessoa tem que saber o que está fazendo, lógico, na hora de definir ações de sua comunidade e de discutir com a Prefeitura, ali a discussão é o OP, evidentemente que ele não vai estar trazendo o vereador debaixo do braço para discutir as obras dele porque ele tem um voto ali, ele é o delegado” (G.S.).*

Uma das entrevistadas, acredita que a relação com vereadores acontece da forma errada e aponta a possibilidade de uma relação independente.

*“A questão de você estar com vereador é assim: esse vereador ganha e o prefeito que ele apoiou ganhou, então tudo o que você quiser acontece, no entanto isso não era para acontecer. Como também na inauguração das obras conseguidas pelos delegados, eles mesmos colocam que foram os vereadores, para ganhar votos para seus parlamentares. Acho que se eu tenho alguma ligação com vereador e quero voto para ele, posso dizer que o apóio, porque ele defende o que é melhor para a sociedade. E ver se ele está do meu lado, mas no governo federal o partido que ele*

*representa vota lei contra mim, então não posso apoiar aquele vereador” (M.S.).*

(H.S.), acredita que o delegado ou a liderança deve ter autonomia em relação aos parlamentares:

*“Eu acho que o delegado ou a liderança comunitária não tem que depender de parlamentares, eu acho que a gente tem que votar, tem que conscientizar a população em quem vai votar, mas eu acho que as pessoas tem que ter autonomia, até porque quem vai buscar benefício para a comunidade não são os parlamentares, somos nós enquanto comunidade”.*

A visão de quem está de fora do movimento popular, mas o acompanha de perto, no caso, as técnicas, é diferente, pois não se inclui diretamente na relação com vereadores, ou seja, não têm que responder se elas ou pessoas do seu grupo negociaram com vereadores ou não.

*“As obras que correram por fora tinham toda uma relação porque tinha todos os cabos eleitorais, parte das lideranças eram cabos eleitorais que teve alguma conquista fora do OP” (E.S.).*

*“É difícil a gente avaliar porque a gente não acompanhava. Essa relação com vereadores não passava pelas pessoas que coordenavam o OP, a gente não tinha acesso a esse tipo de informação para dizer, negociavam! provavelmente, a maioria das negociações foram através de vereadores, mas não é uma coisa assim que a gente soubesse de maneira oficial” (C.M.).*

Nas entrevistas, as opiniões são distintas: há uma crítica que nega qualquer relação com parlamentares, ao mesmo tempo, existe a posição que

acredita numa possibilidade, desde que haja autonomia. Há também os que defendem essa relação de maneira mais aberta.

De uma maneira geral, as referências sobre a relação de delegados com vereadores indicam acontecimentos de bastidores. Tanto para os que afirmaram que não houve participação de vereadores nas reuniões do OP, porém, avaliam como positivo o apoio de parlamentares, inclusive porque ajuda na realização das obras, como para os que fizeram críticas colocando a existência da prática antiga de troca de favores, na qual, as lideranças do movimento são vistas como cabos eleitorais e os vereadores como meio de obtenção de obras nas localidades.

Os próprios vereadores referem-se às lideranças comunitárias como sendo seus cabos eleitorais, assim como procuram garantir acesso na realização das pequenas obras para atender as suas bases.

*“Para os vereadores da Câmara Municipal do Recife, a cidade é dividida em bairros Regiões Político administrativas (RPAs) e, principalmente, currais eleitorais. (...) Durante a campanha, os candidatos travam contatos com as lideranças comunitárias que prometem fazer a diferença nas urnas. Os parlamentares, por sua vez, usam seu prestígio para trazer benefícios para o local”. (DP 04/07/1999).*

Não obstante aos fatos noticiados, a maioria dos delegados abordados através do questionário, assim como os entrevistados, afirmaram nunca terem negociado obras com vereadores, como mostra o próximo gráfico.

Negociou alguma obra para o seu bairro  
em outro fórum ou com vereador

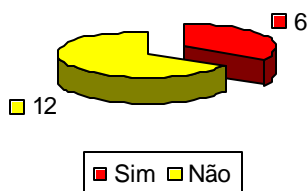


Gráfico 4

Apenas 6 dos delegados afirmaram ter negociado obras em outros espaços, nenhum deles afirmaram ter negociado com vereadores, apesar da referência anterior sobre a relação do movimento com parlamentares.

Veremos as obras na tabela abaixo.

Tabela 12

OBRA		FÓRUM
Reforma da creche	1	Secretaria de Educação
Saneamento básico	1	PREZEIS - COMUL <sup>36</sup>
Muro de arrimo	1	Parceria nos morros
Construção da escola	1	Não respondeu
Regularização fundiária	2	Fórum do PREZEIS
Não se aplica	12	
Total	18	

O Programa de OP faz parte de uma política maior, a gestão participativa, que está ancorada na participação popular e na disponibilidade dos gestores em implementar os espaços que possibilitem tal participação. Em Recife, as alianças eleitorais e as conseqüentes composições políticas das gestões influenciaram no funcionamento desses



espaços. O orçamento participativo foi diretamente atingido por essa engenharia política, tanto na questão da disponibilidade de recursos, como nos conflitos estabelecidos entre os poderes Executivo e Legislativo. Neste aspecto é importante observar a maneira como os delegados avaliam o papel do Executivo procurando destacar para o Secretário de Políticas Sociais<sup>37</sup>, como foi considerada a sua atuação; para o Prefeito, a relação com o OP e com o movimento popular.

A atuação do Secretário de Políticas Sociais foi nesse período

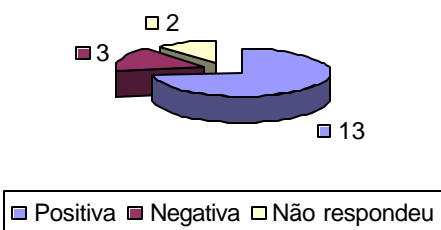


Gráfico 5

Tabela 13

POR QUE A ATUAÇÃO DO SECRETÁRIO DE POLÍTICAS SOCIAIS EM 1997-2000 FOI POSITIVA?	
Encaminhou o processo democrático	5
Porém, não implantou todas as ações do OP	3
Tinha uma relação popular com os delegados	5
Total	13

OBS: Dois entrevistados não responderam a questão anterior e consequentemente a atual.

<sup>36</sup> Câmara Municipal de Legalização – COMUL.

<sup>37</sup> Durante o processo da pesquisa, houve a tentativa de entrevistar o então Secretário de Políticas Sociais, o que não foi possível devido a sua agenda extremamente assobrada de compromissos.

As justificativas, que afirmam: *ele encaminhou o processo democrático*, indicam uma observação do processo político; às que afirmam que *ele tinha uma relação popular com os delegados*, parecem se referir a uma relação pessoal com o Secretário. Há respostas que fazem ponderações quanto à não implantação das ações, apesar da avaliação positiva.

Tabela 14

POR QUE A ATUAÇÃO DO SECRETÁRIO DE POLÍTICAS SOCIAIS EM 1997-2000 FOI NEGATIVA?	
Discutia, mas não implementava as ações do OP	2
Não atendias bem as pessoas	1
Total	3

OBS: Dois entrevistados não responderam a questão anterior e conseqüentemente a atual.

Aparece a terceira interseção entre as respostas positivas e negativas quanto a não implantação das ações somando 5 citações. Na opinião dos entrevistados sobre a atuação do Secretário de Políticas Sociais predomina uma postura crítica.

*“A atuação do Secretário não foi democrática porque ele estava representando uma gestão que não tinha compromisso com o OP, assumiu no discurso pela pressão da sociedade e pela aliança eleitoral” (M.S.).*

Assim como, uma avaliação negativa balizada pelo funcionamento precário do orçamento participativo. *“As coisas já vinham costuradas e a gente não tinha condições de decidir. Isso porque a gente era tratado como oposição à gestão, e assim, escutava tudo, acatava tudo e não fazia nada” (H.S.).*

Para o entrevistado, a atuação do Secretário foi positiva. Ele tinha o papel de ouvir as reclamações dos delegados e o cumpriu.

*“O Secretário teve um papel importante que era de estar ouvindo constantemente as reclamações dos delegados, além de ir para todas as plenárias, os grandes encontros, os seminários. Ouvia as reclamações tanto de quem era a favor, quem defendia aquela administração, como de quem era contra, não tinha nenhuma discriminação” (G.S.).*

Para as técnicas, o Secretário não se envolvia com o OP, elas praticamente conduziam o processo sozinhas.

*“O programa em determinado momento, não era mais de ninguém. Ele não era da Secretaria, porque nem o Secretário se importava com mais com ele. Então era só um departamento da Secretaria que coordenava e tentava puxar o programa, e o departamento não tinha força política nenhuma, então a gente ficava atrás dos órgãos para cobrar compromisso, mas não tinha força política” (C.M.).*

O papel de ouvir os que apoiavam e os que criticavam, citado por (G.S.) foi contestado na declaração de (H.S.) ao dizer que ele ouvia, mas os delegados não decidiam. (M.S.) coloca a falta de compromisso, posição reforçada pelo relato da técnica.

Com o Prefeito, a situação se repete, a maioria considera positiva a sua relação com o OP.

Gráfico 6

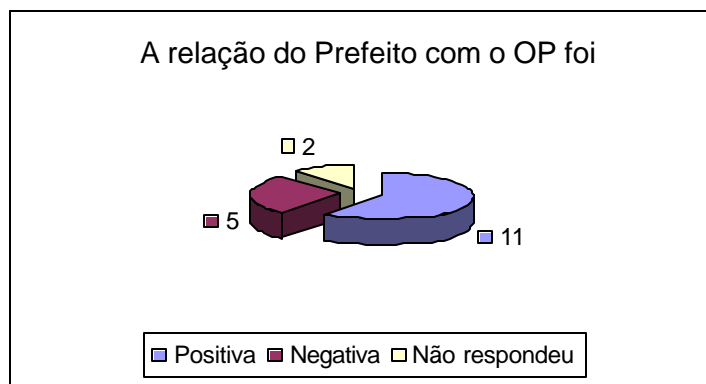


Tabela 15

POR QUE A RELAÇÃO DO PREFEITO COM O OP FOI POSITIVA?	
Não interferia no OP	1
Cumpriu o que prometeu	2
Realizou pendências da gestão anterior	4
Mas, faltou dar mais decisão aos delegados acatá-las	1
Apoiou o OP diante do Legislativo	1
Assimilou a prática democrática	2
Total	11

*Cumpriu o que prometeu; apoiou o OP diante do Legislativo; assimilou a proposta democrática* são justificativas coerentes com a resposta positiva. Porém há incoerências: a primeira justificativa, *não interferia no OP*, pode ser compreendida como não participava, o que vai se chocar com a resposta anterior positiva, além do fato do Prefeito ter por dois momentos prorrogado o mandato dos delegados. A afirmação, *faltou dar mais decisão aos delegados e acatá-las*, apresenta uma contradição em si mesma. Se não houve decisão de fato, então porque esta foi uma relação positiva? A justificativa majoritária, *realizou pendências da gestão anterior*, implica em um OP que se restringe a realizar pendências, é suficiente para justificar uma resposta positiva?

Tabela 16

POR QUE A RELAÇÃO DO PREFEITO COM O OP FOI NEGATIVA?	
Inaugurou obras desnecessárias	1
Não priorizava as reivindicações	3
Não participava do OP	1
Total	4

OBS: Dois entrevistados não responderam a questão anterior e conseqüentemente a atual.

Comparando os resultados da atuação do Secretário de Políticas Sociais com os resultados da relação do Prefeito com o OP, temos uma maioria de respostas positivas. Quanto às justificativas, há 7 pessoas que ressaltam a não realização das ações do OP, e 7 referem-se a um processo democrático. Isto mostra que as obras pendentes não realizadas foram desconsideradas nas avaliações positivas dos representantes do Executivo.

Há uma oscilação entre críticas e elogios, entre positivo e negativo ao longo dos resultados dos questionários. Para os entrevistados, o que prevaleceu foi uma avaliação negativa a começar pelas técnicas: *“não vejo nada de positivo, nenhuma das funções do OP, que são negociar, acompanhar e prestar contas funcionaram, então ficou só o nome”* (C.M.).

Assim como a participação do prefeito no OP não foi muito freqüente, segundo a afirmação a seguir:

*“Roberto Magalhães atendeu em audiência, duas ou três audiências, a coordenação geral do OP, depois de muito argumento da Secretaria de Políticas Sociais que coordenava o processo. Nunca participou nem de processo de eleição. Só gostava de ir para inauguração”* (E.S.).

Para uma das delegadas entrevistadas, o Prefeito não priorizava o orçamento participativo:

*“Não assumiu o compromisso feito com Jarbas, porque as obras feitas foram por influência política. As grandes obras não contemplaram a massa desfavorecida, priorizou outra classe da sociedade. Era difícil de lidar, não gostava de ser contrariado”.*  
(M.S.).

O citado compromisso com Jarbas Vasconcelos, faz parte de uma aliança eleitoral que envolve muitos outros elementos e forças políticas que definiram a prioridade de investimentos da prefeitura. Esses foram mais determinantes do que uma promessa de campanha, Além disso, o próprio governador estava de comum acordo com a gestão, mantendo o seu apoio nas eleições que se seguiram.

A posição de (H.S.) quanto à relação do Prefeito com o orçamento participativo foi negativa: *“uma relação péssima. Ele não gosta de povo, então nunca ia para as plenárias, por isso que eu digo que a Secretaria de Políticas sociais funcionou bem, porque eles faziam o intercâmbio e o papel do Prefeito.”*

Esta relação foi para (G.S.) muito positiva, porque, o Prefeito participou do processo e cumpriu o seu papel de ouvir:

*“Apesar de ele ser considerado um cara de direita, ser muito fechado e de pavio curto, ele dava poderes ao Secretário de Políticas Sociais, ele estava nas plenárias ouvindo as queixas e se comprometendo a realizar as ações. Cumpriu sua parte como Poder Executivo de estar lá ouvindo as representatividades dos delegados”.*

O comportamento dos delegados nesse processo foi dividido entre críticos e apoiadores, porém vale destacar o acordo estabelecido com o gestor

quanto à prorrogação dos mandatos para realizar as pendências que significa uma interferência direta no Programa: já que os delegados vão representar a população, ela deveria decidir sobre as suas eleições e os seus mandatos. No episódio do veto da emenda à LDO, os partidos que davam sustentação ao governo, expressaram, na Câmara, o interesse em manter suas bases eleitorais, às custas do Orçamento Municipal. O Prefeito consegue conciliar as duas partes, vetando a emenda e permitindo que os vereadores indicassem os locais das obras. O resultado é que o total das obras pendentes do OP não se realizaram e, mesmo assim, a maioria dos entrevistados afirmou que foi contemplada com ações e segue fazendo uma avaliação positiva do processo.

Após compreender que o início da atuação do movimento popular se deve a demandas localizadas que dizem respeito à falta de estrutura básica, e que, ao longo dessa atuação, em relação com as suas “conexões ativas”, vão se constituindo, tanto os espaços participativos, como a sua face “integrativo-corporativa” que se expressa nitidamente na fala dos entrevistados. Observaremos em seguida a avaliação dos delegados sobre o movimento popular, sobre o funcionamento do OP, a relação deles com os vereadores e com o Executivo. Iremos, então para o último aspecto a ser considerado, a avaliação que os integrantes do movimento popular fizeram da sua participação no orçamento participativo no período de 1997- 2000.

A participação no OP no período de 1997-  
2000

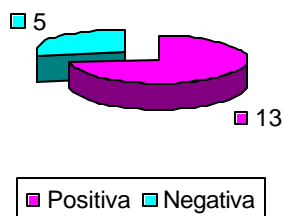


Gráfico 7

Tabela 17

POR QUE A PARTICIPAÇÃO NO OP NO PERÍODO DE 1997-2000 FOI POSITIVA?	
Por ter realizado parte das ações pendentes	3
O pessoal manteve o OP mesmo com um Prefeito sem compromisso	1
Foi participativo, democrático, representativo	4
Eu consegui ações para o meu bairro	2
Foram realizadas ações no conjunto da cidade	3
Total	13

A maior parte das justificativas, referem-se ao processo como *participativo, democrático e representativo*. Há os que afirmam a *realização das pendências* como um fator positivo, e há uma ponderação com relação à *falta de compromisso do Prefeito*.

Tabela 18

POR QUE A PARTICIPAÇÃO NO OP NO PERÍODO DE 1997-2000 FOI NEGATIVA?	
A maioria dos delegados da microrregião não participava	1
As ações não se realizavam	4
Total	5



A maioria avalia a participação no OP em 1997-2000 como positiva, porém ao cruzarmos com outras questões vemos que esta participação teve algumas debilidades.

Se compararmos esses resultados com os citados objetivos do movimento popular, temos que: 13 pessoas consideram a participação no OP positiva no período de 1997-2000, no entanto, 7 pessoas fizeram críticas quanto à não implantação das ações, e esta questão foi motivo de impedimento para a realização do objetivo do movimento popular para 5 pessoas. Assim, a participação no OP foi positiva, mas recebeu críticas quanto às ações não realizadas.

Outros elementos críticos são encontrados na comparação entre as questões que avaliaram a atuação do Secretário de Políticas Sociais e a avaliação da participação no OP em 1997-2000, que foram positivas para a maioria. No entanto, as obras não realizadas foram citadas por 5 e 4 pessoas respectivamente, como um fator negativo.

De uma maneira geral, poderíamos dizer sobre os resultados dos questionários que as respostas negativas são minoritárias e suas justificativas não apresentam incoerências. As respostas positivas que apresentam incoerências com as justificativas são majoritárias, e em alguns casos formam interseções com as justificativas das respostas negativas. Essas pessoas podem ter respondido positivo fazendo críticas por:

- a) considerarem a participação no OP apesar das debilidades;
- b) não quererem se confrontar abertamente com os representantes do poder público.

As respostas positivas e suas justificativas que não apresentam incoerências são referentes a duas questões: apoio de vereadores aos delegados e a participação no OP em 1997-2000.

Um número pequeno de pessoas foi considerado como tendo uma posição crítica ao processo, variando entre 4 e 6 pessoas. A maioria das pessoas foi considerada plenamente de acordo com o processo, variando entre 10 e 13 pessoas.

As justificativas das respostas positivas e negativas formam interseções, contrariando os resultados majoritários em:

- a) O movimento popular não cumpre seu objetivo para 10 pessoas; cumpre para 8 pessoas, sendo que, entre estas, 5 fizeram críticas, num total de 13 justificativas críticas.
- b) As reuniões do orçamento participativo não eram democráticas para 4 pessoas; eram democráticas para 13 pessoas. Entre estas, 3 fizeram críticas, formando um total de 7 justificativas críticas.
- c) A atuação do Secretário de Políticas Sociais foi negativa para 3 pessoas; positiva para 13 pessoas. Entre estas, 3 criticaram, somando um total de 5 justificativas críticas.

Veremos agora o que os nossos entrevistados dizem a respeito da participação no OP 1997-2000.

Quanto à avaliação da participação no OP no período 1997-2000, (G.S.) fez um grande relato crítico da gestão atual: *“não anda. A metodologia está errada na eleição dos delegados, as ações não acontecem”*.

A preocupação constante de (G.S.) em fazer críticas ao orçamento participativo atual, reflete uma disputa que se mantém, inclusive num ano eleitoral como estamos. Assim como uma postura de quem tinha um envolvimento muito grande com a gestão passada, com sua engenharia política, como podemos ver no seu depoimento: *“eu defendo a bandeira hoje do pessoal de Jarbas que estava na aliança com Roberto Magalhães”*.

Ao contrário, as respostas de (M.S.) são totalmente negativas quanto ao período de 1997-2000. Há uma forte presença de um movimento institucionalizado na sua linguagem.

*“A participação foi muito ruim, porque muitos delegados saíram do processo por não acreditar nele, uma vez que as obras não tinham acontecido, e a maioria dos delegados que ficaram eram pessoas que estavam ligadas à gestão. Levavam obras para a sua comunidade. E quem ficou e não levou obras, era um número pequeno. Não consegue juntar e marcar posição junto à gestão e mostrar que isso era uma farsa”*.

(H.S.) também faz uma avaliação negativa da participação no OP em 1997-2000. *“O orçamento no período de 1997-2000 desenvolveu várias ações, mas foi muito na questão política, ligações políticas com partidos, com parlamentares. Quem está com A, quem está com B, para mim foi um fiasco”*.

A entrevistada, declarou-se em oposição à gestão, tem uma avaliação positiva da Secretaria de Políticas Sociais, demonstrou incentivar a participação da população em reuniões. Há também um forte perfil institucional quando refere -se ao PREZEIS como única forma de conquista.

As declarações das técnicas sobre o orçamento participativo no período de 1997-2000 faz um balanço negativo diante do fato do programa não ter funcionado de acordo com o seu objetivo e a sua metodologia.

*“Roberto Magalhães foi eleito com o compromisso de dá continuidade ao programa de orçamento participativo, e esse compromisso ele não cumpriu totalmente. Não cumpriu o objetivo do OP que é negociar o exercício orçamentário. O que ele fez foi cumprir uma parte, um percentual pequeno das pendências deixadas pela gestão anterior” (E.S.).*

Os depoimentos apresentam críticas de quem acompanhou o processo de perto, desde o início do programa, como uma atividade profissional da qual esperavam um bom funcionamento.

Nas entrevistas, prevaleceu o teor crítico de quase todo o processo, com exceção do depoimento do delegado e da avaliação da Secretaria de Políticas Sociais feita por uma das delegadas. Em geral os resultados dos questionários e das entrevistas demonstram que:

- 1- a maioria dos entrevistados teve uma avaliação positiva da participação no OP em 1997-2000;
- 2- uma parcela minoritária, mesmo valorizando a participação no OP e os canais em si, tiveram um posicionamento crítico que está de acordo com os números divulgados e com a avaliação das profissionais que acompanharam o processo;
- 3- entre aquelas pessoas que fizeram avaliações positivas, houve aquelas que fizeram críticas quanto ao funcionamento precário. Isto pode

significar que consideram o programa de OP, a gestão, mas não os seus resultados;

- 4- os que fizeram uma avaliação positiva sem restrições estão totalmente de acordo com o que foi a gestão e os seus representantes, seguem disputando espaço nos fóruns, após as eleições 2000 e continuam apoiando seus representantes nas eleições 2002. Assim, prorrogam a existência das práticas políticas tradicionais;
- 5- a relação dos delegados com parlamentares merece destaque, por ser considerada como positiva pela maioria dos delegados, inclusive porque ter o apoio de vereadores ajuda na realização das obras, porém estes não participam das reuniões do orçamento participativo na maioria das microrregiões e nenhum dos entrevistados afirma ter negociado alguma obra com vereadores. Que tipo de relação se estabelece então? Talvez, uma frase citada em um dos questionários possa nos dá uma pista: *“os vereadores não iam para todas as reuniões do OP, porque são ocupados e tinham seus representantes nas reuniões, os delegados.”* E o seguinte depoimento: *“nas discussões do OP o delegado não deve levar o vereador embaixo do braço”*. Isto vai remeter às negociações paralelas ao orçamento participativo que foram citadas nos questionários e nas entrevistas;
- 6- para todos os delegados abordados através dos questionários e das entrevistas, o movimento popular tem um objetivo. eles responderam sem hesitar a questão “para você qual o objetivo do movimento popular? ” Para alguns, este objetivo é de caráter mais amplo, para a maioria, de

caráter localizado no seu bairro, fruto das necessidades básicas. Estes objetivos não estão sendo atingidos para a maioria dos entrevistados. Tendo como principais justificativas a não realização das obras no orçamento participativo e a relação dos delegados com parlamentares. A primeira justificativa, reflete um movimento institucionalizado cuja participação no OP nesse período não apresentou bons resultados. A segunda, entra em conflito com a maioria das respostas positivas quanto ao apoio de parlamentares aos delegados.

O fato de definir o movimento popular na sua face “integrativo-corporativa” que atua em canais da gestão participativa, não quer dizer que esse tipo de participação leva diretamente a relações clientelistas e à cooptação. No entanto, a instituição desses espaços não levam automaticamente a superar relações políticas autoritárias. Há de acrescentar a resolução dos problemas estruturais que atingem diretamente o cotidiano da população representada no OP. Uma vez que a política econômica implantada no município levou à redução dos recursos para investimentos em áreas estruturadoras, assim como a composição do governo municipal priorizou investir em grandes obras de visibilidade propagandística, enquanto os parlamentares que apoiaram o governo proporcionaram relações de troca de favores.

A cooptação aconteceu no nível macro, à medida que a criação de espaços participativos, fruto das reivindicações dos movimentos sociais, mais precisamente, um programa político, elaborado em conjunto com as suas conexões ativas, foi combinada com a implantação das políticas

neoliberais, onde o Estado neopatrimonialista, apropriou-se das bandeiras do movimento.

Isto pode ser observado na composição da gestão na qual foi implantado o OP do Recife, onde a visão empresarial da cidade combinou-se com a descentralização política e com o planejamento estratégico (Leal, 1995). Esta posição, aprofunda-se em 1997-2000, onde as políticas são aplicadas, a exemplo da privatização da CTU. Ao passo que o OP tem um funcionamento precário, que não consegue atingir o total de ações pendentes.

No nível micro, as especificidades da gestão - a maioria dos delegados que a apoiou, os fatos noticiados nos jornais e os números divulgados - indicam relações clientelistas onde as ações pendentes não se realizam porém, os vereadores e as lideranças que os apoiaram foram contemplados nas suas bases. Assim, houve uma combinação entre as práticas clientelistas e as consideradas inovadoras contidas no programa de gestão participativa.

Estes fatos não atingem os delegados no seu conjunto e também não são suficientes para afirmar que houve cooptação tal qual o sentido do conceito trabalhado, mas apresentam uma forte tendência nesse caminho.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O processo constituinte e a promulgação da Constituição Federal em 1988, assim como as primeiras eleições diretas para os municípios, Estados e para o Governo Federal, são apontados como elementos da consolidação democrática no país. Esta democratização foi inserida num contexto mundial, no qual, os países desenvolvidos impulsionavam as políticas neoliberais em resposta à crise de acumulação fordista e taylorista, do Estado de Bem-Estar Social Europeu, assim como o New Deal norte-americano. Na América Latina, essas políticas são implantadas na década de 90, portanto, no Brasil as demandas por bens sociais reclamadas pelos movimentos sociais iriam encontrar, num futuro bem próximo, os cortes de verbas, como também, as privatizações e o aumento do desemprego estrutural. As possibilidades de conquistas sociais ficam bastante reduzidas com a aplicação das políticas de ajuste econômico, a partir do primeiro presidente eleito. Podemos concluir que conquistas políticas nem sempre garantem melhorias no nível de vida.

O movimento popular é atingido por toda essa situação e atuando nesse processo, passa de um momento de muitas mobilizações para uma fase de diminuição das lutas sociais. Paralelamente assumiu um papel institucionalizado, passou a ser propositivo, ou seja, a sua face “integrativo-corporativa” (Doimo,1995) quando começou a atuar nos espaços públicos não-estatais.



Enquanto programa político, desenvolvido pelo movimento popular em relação com as suas “conexões ativas”, esta participação fazia parte das reivindicações para democratizar e descentralizar o Estado, através da construção de mecanismos de participação, com o objetivo de proporcionar o controle da população sobre ele, e garantir conquistas sociais. Quando o OP é instituído em 1995, muito já havia se modificado em relação à década anterior e à implantação do PPB, inclusive a composição política da gestão já não era tão influenciada pelos setores populares, o que vai se consolidar com a aliança eleitoral de 1996 entre o PMDB e o PFL.

Houve uma apropriação pelo Estado do discurso do movimento popular de descentralizar o poder e dialogar com o objetivo de criar consensos (Fedozzi, 1997; Soler, 1996). Ao mesmo tempo que têm sido apontadas práticas clientelistas, obras pendentes, conflito na Câmara para garantir a realização de obras nas localidades ou as suas bases eleitorais. Nas eleições que se seguem, muitos delegados usam a sua influência nas localidades para eleger seus candidatos, o que pode ser considerado legítimo na disputa política, porém se há uma relação de troca de favores, ou realização de obras nas áreas de influência das lideranças, este processo está comprometido.

Temos então que o grupo no poder teve aspectos conservadores e oligárquicos que proporcionaram a governabilidade de uma gestão que aplicou, na íntegra, às políticas neoliberais. Assim como a metodologia do orçamento participativo na prática foi autoritária. Não houve transparência, as prestações de contas eram precárias. Como o OP não funcionou a

contento, então as decisões foram centralizadas. O volume de recursos disponibilizados foram irrisórios e o espaço de participação foi obstruído. Assim a participação desenvolvida no OP em 1997-2000 foi um simulacro, onde prevaleceram práticas clientelistas que significam a cooptação de uma parte dos delegados.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALBUQUERQUE, Maria do S. Veloso. Comunicação e Passivização: um estudo sobre a participação dos representantes de usuários e trabalhadores de saúde na gestão da política de saúde de Estado de Pernambuco. Dissertação do Mestrado de Serviço Social. UFPE. Recife, 2000.

ALEXANDER, C. Jeffrey. Ação coletiva, cultura e sociedade civil, secularização, atualização, inversão, revisão e deslocamento do modelo clássico dos movimentos sociais. Revista Brasileira de Ciências Sociais. São Paulo. Vol. 13 Nº37 - junho de 1998.

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático/organizadores: Emir Sader e Pablo Gentili. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

ANTUNES, Ricardo. Os sentidos do trabalho: Ensaio sobre afirmação e a negação do trabalho. São Paulo: Editora Boitempo, 1999.

BENEVIDES, M. Vitória. Democracia e cidadania. In: VILLAS-BOAS, Renata, (org.). Participação popular nos governos locais Nº14 São Paulo: Pólis, 1994.

BISPO, Rogério de Souza. O processo de orçamento participativo no Recife. Dissertação do Mestrado em Ciência Política, UFPE. Recife, 1999.

BISPO, Eliane Monteiro. Conselhos Municipais de Saúde – a questão da formação dos conselheiros e suas implicações. Dissertação do Mestrado em Ciência Política, UFPE. Recife, 1999.

BRANDÃO, Assis. Sobre a democracia participativa: Poulantzas, Macpherson e Carole Pateman. Serviço Social e Sociedade Nº54. São Paulo: Cortez, 1997.

BORDENAVE, J. E. Díaz. O que é participação? Coleção Primeiros Passos. 8ª. ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1994.

BORÓN, Atilio. A sociedade civil depois do dilúvio neoliberal.. In: Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático/organizadores: Emir Sader e Pablo Gentili. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

CACCIA BAVA, Silvio. Democracia e poder local. In: Villas-Bôas, Renata (org.) Participação popular nos governos locais. Nº 14. São Paulo: Pólis, 1994.

CARVALHO, José Murilo de. Mandonismo, coronelismo, clientelismo: uma discussão conceitual. Revista Dados. Vol.40 Nº2 Rio de Janeiro, 1997.

CAVALCANTI, Ana C. Dantas. Orçamento Participativo do Recife, avaliação do grau de implementação das ações aprovadas para o setor da educação no exercício do ano de 1996. Dissertação do Mestrado em Serviço Social. UFPE. Recife, 1999.

CEZAR, Maria do Céu. As organizações populares do Recife: trajetória e articulação política (1955 - 1964). In: Movimentos sociais: para além da dicotomia Rural-Urbano. João Pessoa: Centro de Estudos e Pesquisa Josué de Castro-UFPB, 1985.

\_\_\_\_\_. Rearticulação dos movimentos Operação Esperança e Terras de Niguém. Recife: FASE, 1994.

CEZAR, Maria do Céu. e COSTA, Lia Parente. Lutas populares por habitação: Recife e São Paulo. Recife: FASE, 1992.

CHAVES, B. P. Andréa. Considerações sobre o pensamento de Jürgen Harbermas. Serviço Social e Sociedade Nº 58. São Paulo: Cortez, 1998.

COSTA, Mônica Rodrigues. Crise ou mudança nos movimentos sociais? caso do movimento popular de saúde. Dissertação do Mestrado em Ciência Política, UFPE. Recife, 1999.

COHN, Amélia. Os governos municipais e as políticas sociais. In: Os desafios da gestão municipal democrática/organizadores: Arlindo J. Soares e Silvio Caccia - Bava. São Paulo: Cortez, 1998.

DALLARI, Dalmo de Abreu. O que é participação política? Coleção Primeiros Passos. São Paulo: Editora Brasiliense, 1983.

DAGNINO, Evelina. Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania. In: Dagnino, Evelina (org.) Anos 90 Política e Sociedade no Brasil. São Paulo: Editora Brasiliense, 1994.

DE LA MORA, Luís. A aferição e o aperfeiçoamento da eficiência no exercício dos papéis dos novos atores sociais na gestão descentralizada das políticas públicas. In: Relação público e privado: do local ao global. Norma Lacerda de Melo e Suely Ribeiro Leal (orgs.). Recife: Editora Universitária da UFPE, 1996.

DINIZ, Eli. Crise Reforma do Estado e governabilidade: Brasil, 1985-95. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1997.

DOIMO, Ana Maria. A voz e a vez do popular: movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70. Rio de Janeiro: Relume -Dumerá: ANPOCS, 1995.

DOWBOR, Ladislau. A reprodução social: proposta para uma gestão descentralizada. Petrópolis: Vozes, 1998.

DUQUE-ARRAZOLA, Laura et al: Participação da Mulher nos Espaços de Representação Popular. Centro Josué de Castro. Recife, 1999.

FRANÇA, Júnia Lessa. Manual para normalização de publicações técnico-científicas. 4ª ed. rev. e aum. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1998.

FEDOZZI, Luciano. Orçamento Participativo, reflexões sobre a experiência de Porto Alegre. Rio de Janeiro: Tomo Editorial, 1997.

\_\_\_\_\_ Orçamento Participativo e esfera pública, elementos para um debate conceitual. In: BUENO, Milton e MOLL Jaqueline (orgs.). Por uma nova esfera pública: a experiência do orçamento participativo. Petrópolis: Vozes, 2000.

FONTES, Breno Augusto Souto Maior. Redes de solidariedade e movimentos reivindicativos urbanos. In: FONTES, Breno Augusto Souto Maior (org.) Movimentos sociais: produção e reprodução do sentido. Recife: Editora Universitária da UFPE, 1999.

GIOCOMONI, James – PISCITELLI B. Roberto – SOLEDADE, Asclepiades. Dilemas atuais na elaboração do orçamento público. In: VILLAS-BOAS, Renata, (org.). Democratização do Orçamento Público e os desafios do Legislativo. São Paulo; Salvador: Polis. Fórum Nacional de participação popular nas administrações municipais. Nº3 1996.

GOHN, Maria da Glória. Teoria dos Movimentos Sociais: Paradigmas Clássicos e contemporâneos. São Paulo: Edições Loyola, 1997.

\_\_\_\_\_ História dos Movimentos e Lutas Sociais: a construção da cidadania dos brasileiros. São Paulo: Edições Loyola, 1995.

\_\_\_\_\_ Educação não formal e cultura política: impactos sobre o associativismo do terceiro setor. São Paulo: Cortez, 1999.

\_\_\_\_\_ O novo associativismo e o terceiro setor. Serviço Social e Sociedade Nº 58. São Paulo: Cortez, 1998.

GENRO, Tarço e SOUZA, Ubiratan de. Orçamento Participativo, a experiência de Porto Alegre. Coleção Ponto de Partida. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 3ª edição, 1999.

HARMUT Kärner. Movimentos Sociais: revolução no cotidiano. In Scherer- Warren, Ilse e Krischeke, Paulo ( orgs.) Uma Revolução no cotidiano. São Paulo: Brasileinse, 1987.

HUNTINGTON, Samuel. A terceira onda. São Paulo: Ática, 1994.

JACOBI, Pedro. Movimentos sociais urbanos numa época de transição: limites e potencialidades. IN: SADER, Emir (org.). Movimentos sociais na transição democrática. São Paulo: Cortez, 1987.

LANDER, Edgardo. Limites atuais do potencial democratizador da esfera pública não-estatal. In PEREIRA, L. C. Bresser e GRAU, Núria Cunill. O público não-estatal na reforma do Estado. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1999.

LAURELL, A. Cristina. Avançando em direção ao passado: a política social e o neoliberalismo. In: Estado e políticas sociais no neoliberalismo/Asa Cristina Laurell (org.). São Paulo, Cortez, 1997.

LEAL, Suely Ribeiro. Modelos de descentralização política na gestão local: os

novos formatos da década de 90. In: *Relação público e privado: do local ao global*. Norma Lacerda de Melo e Suely Ribeiro Leal (orgs.). Recife: Editora Universitária da UFPE, 1996.

LIMA, Gildo. *A experiência da Prefeitura de Porto Alegre (PT)*. In: Lesbaupin, Ivo (org.). *Prefeituras do povo e para o povo*. São Paulo: Edições Loyola, 1996.

LIMA, Luciene M. Mesquita. *O Conselho de Saúde de Maceió: Participação e comportamento político dos conselheiros - um estudo de caso*. Dissertação do Mestrado de Ciência política. UFPE. Recife, 2000.

LIMA, S. R. Maria e CHEIBUB, B. Zairo. *Instituições e valores: as dimensões da democracia na visão da elite brasileira*. *Revista Brasileira de ciências Sociais*. Nº 31 ano 11, junho de 1996.

LOBO, Cinara Gomes de Araújo. *Movimento Popular e cultura Política: o discurso do movimento pela moradia em Goiânia (1979-1984)*. Dissertação do Mestrado de Ciência política. UFPE. Recife, 1999.

LYRA, Pinto Rubens. *As vicissitudes da democracia participativa no Brasil*. In: LYRA, Pinto Rubens (org.). *A Ouvidoria na esfera pública brasileira*. João Pessoa: Editora Universitária - UFPB, 2000.

MAGALHÃES, Nara Maria Emanuelli. *O povo sabe votar, uma visão antropológica*. Petrópolis: Vozes, 1998.

MARTINS, José de Souza. *O poder do atraso, ensaios de sociologia da história lenta*. 2ª ed. São Paulo: HUCITEC, 1999.

NAVARRO, Vicente. *Produção e Estado de Bem Estar: o contexto das reformas*. In: *Estado e políticas sociais no neoliberalismo*. Asa Cristina Laurell (org.). São Paulo, Cortez, 1997.

O'DONELL, Guilherme. *Democracia delegativa? Novos Estudos*. São Paulo. CEBRAP, Nº31, outubro de 1991.

PAIVA, Maria das G. Duarte. *Experiências democráticas de participação nas políticas públicas urbanas: o caso do Conselho de Desenvolvimento Urbano - Prefeitura da Cidade do Recife*. XX Encontro Anual da ANPOCS. Caxambu, out. de 1996.

PATEMAN, Carole. *Participação e teoria democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra. 1992

QUEIROZ, Niedja. *Organizações populares e poder local*. Recife: FASE, 1993.

RAICHELIS, Raquel. *Assistência Social e esfera pública: os conselhos no exercício do controle social*. *Serviço Social e Sociedade* Nº 56. São Paulo: Cortez, 1998.

REIS, Heraldo da Costa. *Entendendo e participando da elaboração do orçamento municipal: o que é preciso saber sobre orçamento público*. Rio de Janeiro IBAM, 1998.

\_\_\_\_\_ A linguagem orçamentária – para elaborar e acompanhar a execução do orçamento: o que é preciso saber sobre orçamento público. Rio de Janeiro: IBAM, 1998.

REZENDE, Flávio da Cunha. As eternas reformas, captura e ação do governo brasileiro. In Política Hoje. Ano 3, Nº 6, P.31. Recife: Editora Universitária UFPE, 1996.

REZENDE, Maria Valéria. Os movimentos, a crise, o projeto. Recife: EQUIP FASE CENAP, 1994.

SADER, Emir (org.). Movimentos sociais na transição democrática. São Paulo: Cortez, 1987.

SADER, Emir e GENTILI, Pablo (orgs.). Pós-neoliberalismo II: que Estado para que democracia. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999.

SCHERER-WARREN, Ilse. O caráter dos novos movimentos sociais, In Scherer - Warren, Ilse e Krischeke, Paulo (orgs.) Uma Revolução no cotidiano. São Paulo: Brasiliense, 1987.

\_\_\_\_\_ Rede de Movimentos Sociais. 2ª edição São Paulo: Edições Loyola, 1996.

\_\_\_\_\_ Cidadania sem fronteiras: ações coletivas na era da globalização, São Paulo: Hucitec, 1999.

\_\_\_\_\_ Movimentos sociais: um ensaio de interpretação sociológica. 2ª edição. Florianópolis: Ed. da UFSC, 1987.

SCHWARTZMAN, Simon. Representação e cooptação política no Brasil. Dados nº 7. 1970.

\_\_\_\_\_ Bases do autoritarismo brasileiro. Rio de Janeiro: Campus, 1982.

SILVA, Neide Maria. Movimentos de bairro; repetição invenção. Recife: Equipe Técnica de Assessoria Pesquisa e Ação Social – ETAPAS, 1988.

SILVA, Neide Maria e GERARD, André. O movimento de Bairro no Recife e seu relacionamento com a Prefeitura entre 1955 e 1989. Recife: Equipe Técnica de assessoria Pesquisa e Ação Social – ETAPAS, 1989.

SILVA, Tarcísio. Do discurso à prática: associativismo e participação popular, um estudo de caso da comunidade de Chão de Estrelas. Dissertação do Mestrado de Desenvolvimento Urbano. Recife: UFPE, 2000.

SOARES, J. Arlindo. Legitimidade política e reconhecimentos sociais nas gestões municipais inovadoras. In: VILLAS-BOAS, Renata, (org.). Para que participação popular nos governos locais? Nº2 São Paulo; Recife: Fórum Nacional de Participação Popular nas Administrações Municipais; SUDENE - Instituto Pólis, 1996.

SOLER, Salvador. A experiência da Prefeitura de Recife (PMDB). In: Lesbaupin, Ivo (org.). Prefeituras do povo e para o povo. São Paulo: Edições Loyola, 1996.

\_\_\_\_\_. Movimentos sociais urbanos populares na atual conjuntura: agentes de transformação social? Cadernos do CEAS nº 154 novembro/dezembro 1994.

STEIN, R. Helena. A descentralização como instrumento de ação política e suas controvérsias. Serviço Social e Sociedade Nº 54. São Paulo: Cortez, 1997.

TELLES, Vera da Silva. Sociedade civil e a construção de espaços públicos. In: Dagnino, Evelina (org.) Anos 90 Política e Sociedade no Brasil. São Paulo: Editora Brasiliense, 1994.

TEXEIRA, Eleonaldo Celso. A emergência da sociedade civil no poder local. Cadernos do CEAS nº 144 março/abril de 1993.

TOLEDO, Enrique de la Garça. Neoliberalismo e Estado. In: Estado e políticas sociais no neoliberalismo/Asa Cristina Laurell (org.). São Paulo, Cortez, 1997.

VIEIRA, Liszt. Cidadania e globalização 2ª ed.- Rio de Janeiro: Record, 1998.

VILLAS-BOAS, Renata, (org.). Balanço das experiências de Orçamento Participativo nos governos locais. Nº4 São Paulo: Polis. Fórum Nacional de participação popular nas administrações municipais, 1999.

ZAIDAN, Michel Filho. Poder Local, Gestão Municipal e Cidadania. In Política Hoje. Ano 3, Nº 6, P.79. Recife: Editora Universitária - UFPE, 1996.

## DOCUMENTAÇÃO

RECIFE. Prefeitura Municipal. Sistema de acompanhamento do Orçamento Participativo. 20/11/2000.

RECIFE. Prefeitura Municipal. Secretaria de Políticas Sociais. Quadro dos compromissos pendentes, atendidos e parcialmente atendidos do Orçamento Participativo. (1996 - 2000). Recife, 2000.

RECIFE. Prefeitura Municipal. Secretaria de Políticas Sociais. Cartilha Orçamento Participativo: construindo a cidadania - Nº1. Recife, julho de 1998.

RECIFE. Prefeitura Municipal. Secretaria de Desenvolvimento Econômico. Quadro geral de programação financeira e pendências do programa orçamento participativo ano de 1996 a 2000.

RECIFE. Prefeitura Municipal. Secretaria de Políticas Sociais, Secretaria de Planejamento Urbano e Ambiental. Orçamento Participativo: metodologia. Mimeo.

Análise do desempenho do orçamento da cidade do Recife - ano fiscal de 1999. Assinado pelos consultores ulisses tavares de Melo Filho e Roberval Veras de Oliveira. Divulgado em 17 de setembro de 1999. Mimeo.



## JORNAIS CITADOS

Diário de Pernambuco 05-07-1999, 31-07-1999, 08-06-1999, 10-08-1999 e 14-11-1999.

Jornal do Commercio 14-03-1999 e 16-06-1999.

Folha de Pernambuco 16-06-1999.

Orçamento Participativo – Secretaria de Políticas Sociais. Nº1 Recife, novembro de 1998.

## ANEXOS

Tabela 19

## ELEIÇÕES, GESTÕES E CANAIS DE PARTICIPAÇÃO

1985	Eleições Municipais, Jarbas Vasconcelos eleito pelo PSB.	Gestão 1986-1988 Programa Prefeitura nos Bairros, Lei do PREZEIS - 1987 Promulgação da Constituição em 1988.
1988 1992	Eleições municipais, Joaquim Francisco do PFL foi eleito. Eleições municipais, Jarbas Vasconcelos foi eleito pelo PMDB	Gestão 1989-1992 PREZEIS, funcionou com debilidades. Gestão 1993-1996 Início da aliança PMDB-PFL Retorno do PPB, Implantação do OP
1996	Eleições municipais, Roberto Magalhães eleito (aliança PMDB-PFL)	Gestão 1997-2000 OP - funcionamento precário Jarbas Vasconcelos eleito governador em 1998 PMDB-PFL
2000	Eleições municipais, João Paulo eleito pelo PT.	OP 2001 nova metodologia.

Tabela 20

## OS CANAIS DE PARTICIPAÇÃO E AS GESTÕES

CANAIS DE PARTICIPAÇÃO	ANO DE IMPLANTAÇÃO OU PROMULGAÇÃO	GOVERNO
PPB	1986 - reativado em 1993	Gestões municipais Jarbas Vasconcelos 1986/1988 - 1993/1996
Lei do PREZEIS 14.947/87	1987	Gestão Municipal Jarbas Vasconcelos 1986/1988
Constituição Federal	1988	Gestão Federal José Sarney 1986/1989.
LOM Conselhos setoriais	1990 Maioria de 1991 a 1995	Gestão Municipal Joaquim Francisco 1989/1992 Gestões Municipais Joaquim Francisco e Jarbas Vasconcelos
PDCR - Lei 14.547/91	1991	Gestão Municipal Joaquim Francisco 1989/1992
CDU	1992	Gestão Municipal Gilberto M. Paulo 1992
Secretaria de Políticas Sociais	1995	Gestão Municipal Jarbas Vasconcelos 1993/1996
Orçamento Participativo	1995	Gestão Municipal Jarbas Vasconcelos 1993/1996

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO  
PROGRAMA DE PÓS - GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA  
ROTEIRO DE ENTREVISTA PARA TÉCNICAS DA SECRETARIA DE POLÍTICAS SOCIAIS

1. Como funcionou o OP na gestão de Roberto Magalhães, a metodologia, se haviam plenárias nas localidades regularmente?
2. Participavam a população e os delegados ?
3. Havia registros em ata?
4. Como foi definido e em torno de quanto ficou o percentual para o OP no Orçamento Municipal?
5. Havia prestação de contas?
6. Como era a relação do Prefeito com o OP?
7. Os objetivos do OP foram cumpridos naquela gestão? Quanto aos compromissos foram atendidos?
8. Quais os aspectos negativos e os positivos do OP na gestão de Roberto Magalhães?
9. Havia algum membro do movimento popular na coordenação do OP?
10. Acha importante manter essa relação com o movimento popular? por que?
11. Qual o papel ou o objetivo do movimento popular na sua opinião? Acha que este tem sido atingindo?
12. Acha que o movimento manteve a sua autonomia em relação à Prefeitura? Como? Por que?
13. Como era a relação dos vereadores com o OP?
14. O fato de alguns vereadores apoiarem delegados assim como delegados apoiarem vereadores, atrapalha ou contribui para os objetivos do OP, e de movimento?

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO  
PROGRAMA DE PÓS - GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA  
ROTEIRO DE ENTREVISTA PARA OS DELEGADOS OP DO RECIFE – 1997-2000

1. Como começou a participar do movimento popular e há quanto tempo? Atua em alguma entidade no bairro? Qual cargo ocupa?
2. Qual é o objetivo do movimento popular?
3. Acha que o movimento popular cumpre este objetivo? por que?
4. Foi eleito delegado do OP em que ano pela primeira vez? Foi apoiado por alguém para se eleger, houve campanha, divulgação?
5. Houve negociações de obras prioritárias no OP no período de 1997-2000 e estas obras foram realizadas no seu bairro? quanto às pendências da gestão anterior?
6. Negociou alguma obra para o seu bairro em outro fórum ou com vereador?
7. Obra / Fórum ou vereador
8. Havia reuniões do OP nessa microrregião e ou na RPA e quem participava? Como era a articulação dos delegados?
9. Participava de quais reuniões do OP? Havia prestação de contas? Quanto foi o percentual para o período de 1997-2000?
10. Participou da coordenação do OP ou ocupou algum cargo comissionado no período de 1997-2000? Qual cargo? Quem o indicou? Interferiu na sua atuação como delegado?
11. A população participava das reuniões do OP no seu bairro em 1997-2000? de que forma?
12. Como repassava as informações do OP para a população do seu bairro?
13. Como foi a atuação da Secretaria de Políticas Sociais foi nesse período? democrática?
14. Como avalia a atuação do Secretário de Políticas sociais no período de 1997-2000?
15. Como foi a relação do então Prefeito Roberto Magalhães com o OP?
16. Era (é) filado a algum partido político no período de 1997-2000? Qual?
17. O que você acha do fato de um delegado do OP ter apoio de vereadores?
18. Como você avalia a participação no OP no período de 1997-2000?

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO  
 PROGRAMA DE PÓS - GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA  
 QUESTIONÁRIO PARA OS DELEGADOS ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DO RECIFE – 1997/2000

NOME: \_\_\_\_\_

RUA/AV.: \_\_\_\_\_

Nº \_\_\_\_\_ BAIRRO: \_\_\_\_\_ RECIFE - PE

RPA: \_\_\_\_\_ MR.: \_\_\_\_\_

1 - SEXO: ( ) Masculino ( ) Feminino

2 - PROFISSÃO: \_\_\_\_\_

( ) com carteira assinada ( ) sem carteira assinada ( ) autônomo ( ) desempregado (a)

3 - ESCOLARIDADE:

( ) sem escolaridade ( ) fundamental I ( ) fundamental II ( ) ensino médio

( ) superior ( ) outros

4 - RENDA:

( ) até 1 salário mínimo ( ) 2 a 4 salários mínimos ( ) 5 a 7 salários mínimos

( ) 8 a 10 salários mínimos outros \_\_\_\_\_

5 - COMO COMEÇOU A PARTICIPAR DO MOVIMENTO POPULAR:

( ) problemas do bairro ( ) convite de amigo ( ) convite de político ( ) atuação em partido

( ) atuação na igreja

outros \_\_\_\_\_

6 - HÁ QUANTO TEMPO PARTICIPA DO MOVIMENTO POPULAR:

( ) menos de um ano ( ) de 1 a 5 anos ( ) de 6 a 10 anos ( ) mais de dez anos

7 - QUAL É O OBJETIVO DO MOVIMENTO POPULAR:

( ) fazer mobilizações ( ) participar de fóruns como o OP ( ) reivindicar ao poder público

( ) propor ao poder público ( ) não sabe

outros \_\_\_\_\_

8 - ACHA QUE O MOVIMENTO POPULAR CUMPRE ESTE OBJETIVO:

sim ( ) não ( ) Por que? \_\_\_\_\_

9 - ATUA EM ALGUMA ENTIDADE NO BAIRRO:

( ) sim ( ) não

Qual cargo ocupa? \_\_\_\_\_

10 - FOI ELEITO DELEGADO DO OP EM:

( ) 1994 a 1996

( ) 1997 a 2000

11 - FOI APOIADO POR ALGUÉM PARA SE ELEGER DELEGADO:

( ) sim ( ) não Quem? \_\_\_\_\_

12 - HAVIA PRESTAÇÃO DE CONTAS NAS REUNIÕES DO OP:

( ) sim ( ) não

13 - QUANTO FOI O PERCENTUAL PARA O OP NO PERÍODO DE 1997-2000:

\_\_\_\_\_ ( ) não sabe

14 - HOUVE NEGOCIAÇÕES DE OBRAS PRIORITÁRIAS NO OP NO PERÍODO DE 1997-2000:

( ) sim ( ) não Por que? \_\_\_\_\_

15 - AS OBRAS NEGOCIADAS NO OP FORAM REALIZADAS NO SEU BAIRRO:

( ) sim ( ) não Por que? \_\_\_\_\_

16 - FORAM REALIZADAS OBRAS NO SEU BAIRRO NO PERÍODO DE 1997-2000:

( ) sim ( ) não

17 - FORAM FINANCIADAS POR:

( ) Governo do Estado/Federal ( ) Prefeitura ( ) Vereador (a)

18 - NEGOCIOU ALGUMA OBRA PARA O SEU BAIRRO EM OUTRO FÓRUM OU COM VEREADOR:

( ) sim ( ) não Obra: \_\_\_\_\_

Fórum ou vereador: \_\_\_\_\_

19 - HAVIA REUNIÕES DO OP NESSA MICRORREGIÃO OU RPA:

( ) sim ( ) não porque? \_\_\_\_\_

20 - QUEM PARTICIPAVA :

( ) delegados ( ) delegados e a população ( ) delegados e a coordenação do OP

( ) delegados, coordenação do OP e a população

outros \_\_\_\_\_

21 - COMO ERA A ARTICULAÇÃO DOS DELEGADOS NESSA MICRORREGIÃO:

( ) aberta a todos os delegados ( ) restrita aos delegados por área

( ) restrita por influência política ( ) nenhuma

outras: \_\_\_\_\_

22 - VOCÊ PARTICIPAVA DE QUAL DAS REUNIÕES DO OP:

( ) reuniões - plenárias da microrregião ( ) reuniões do fórum de delegados

( ) reuniões da coordenação geral do OP ( ) nenhuma

outras \_\_\_\_\_

23 - AS REUNIÕES DO OP QUE VOCÊ PARTICIPAVA ERAM:

( ) democráticas ( ) não democráticas ( ) não sabe

outras \_\_\_\_\_

por que? \_\_\_\_\_

24 - PARTICIPOU DA COORDENAÇÃO DO OP:

( ) sim ( ) não Cargo: \_\_\_\_\_

25 - OCUPOU ALGUM CARGO COMISSIONADO NO PERÍODO DE 1997-2000:

( ) sim ( ) não Qual? \_\_\_\_\_

26 - QUEM O INDICOU? \_\_\_\_\_

27 - A POPULAÇÃO PARTICIPAVA DAS REUNIÕES DO OP NO SEU BAIRRO EM 1997-2000:

( ) sim ( ) não por que? \_\_\_\_\_

28 - A POPULAÇÃO PARTICIPAVA DE QUE FORMA:

( ) assembléias ( ) reuniões ( ) eleição de delegados ( ) festas

outras \_\_\_\_\_

29 - COMO REPASSAVA AS INFORMAÇÕES DO OP PARA A POPULAÇÃO DO SEU BAIRRO:

( ) panfletos ( ) carro de som ( ) reuniões – assembléias ( ) porta à porta ( ) não sabe

outras \_\_\_\_\_

30 - A SECRETARIA DE POLÍTICAS SOCIAIS FOI NESSE PERÍODO:

( ) democrática ( ) não democrática ( ) eficiente ( ) burocrática ( ) não sabe

outras \_\_\_\_\_

31 - A ATUAÇÃO DO SECRETÁRIO DE POLÍTICAS SOCIAIS FOI NO PERÍODO DE 1997-2000:

( ) positiva ( ) negativa Por que? \_\_\_\_\_

32 - A RELAÇÃO DO ENTÃO PREFEITO ROBERTO MAGALHÃES COM O OP FOI:

( ) positiva ( ) negativa Por que? \_\_\_\_\_

33 - ERA FILADO A ALGUM PARTIDO POLÍTICO NO PERÍODO DE 1997-2000:

( ) sim ( ) não Qual? \_\_\_\_\_

Continua nele: ( ) sim ( ) não Por que? \_\_\_\_\_

34 - OS VEREADORES DO BAIRRO PARTICIPAVAM DAS REUNIÕES DO OP:

( ) sim ( ) não Por que? \_\_\_\_\_

35 - PARA VOCÊ DELEGADO DO OP TER APOIO DE VEREADORES É:

( ) positivo ( ) negativo Por que? \_\_\_\_\_

36 - A PARTICIPAÇÃO NO OP NO PERÍODO DE 1997-2000 FOI:

( ) positiva ( ) negativa Por que? \_\_\_\_\_