

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO URBANO E  
REGIONAL**

**Das tensões às intenções: gestão do planejamento urbano e Orçamento Participativo no  
Recife (1997 a 2002)**

**Evanildo Barbosa da Silva**

**Recife, PE**

**2003**

**Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano da Universidade Federal de Pernambuco como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Urbano do Curso de Pós-Graduação Sticto-Sensu.**

**“Das tensões às intenções: gestão do planejamento urbano e Orçamento Participativo no Recife (1997 a 2002)”**

**Evanildo Barbosa da Silva**

**Banca Examinadora:**

**Prof<sup>ª</sup> Dr<sup>ª</sup> Norma Lacerda (Orientadora)**

**Prof<sup>ª</sup> Dr<sup>ª</sup>. Suely Maria Ribeiro Leal (Examinadora Interna)**

**Prof<sup>º</sup> Dr. Gustavo Tavares da Silva (Examinador Externo)**

**UFPE, 17 de setembro de 2003.**

## **Agradecimentos:**

Agradeço, de forma muito especial a toda equipe da FASE Pernambuco, a quem dedico esse estudo.

Agradeço também aos demais colegas da FASE Nacional e dos Programas da Bahia, do Pará, do Espírito Santo, do Rio de Janeiro e de Mato Grosso.

Agradeço ao Observatório de Políticas Públicas de Pernambuco/UFPE-FASE Pernambuco, assim como ao NUGEPP (Núcleo de Gestão Urbana e Políticas Públicas – UFPE).

Compartilho essa Dissertação com minha orientadora Norma Lacerda, com os alunos e alunas da turma 22 da pós-graduação em Desenvolvimento Urbano/UFPE e seus professores e professoras, com as equipes das ONGs ETAPAS, Centro Josué de Castro, Escola de Formação Quilombo dos Palmares e, finalmente, com as lideranças comunitárias do Recife pela teimosia, apesar dos tombos.

# SUMÁRIO

Índice de Figuras e Tabelas

Glossário

Resumo e Abstract

Introdução.....	01
1 - A gestão municipal e o planejamento urbano em Recife entre 1997 e 2002: novos e velhos paradigmas em cena.....	09
1.1- Um pouco da trajetória do planejamento urbano do Recife.....	10
1.2 - Dinâmicas de gestão do planejamento municipal e os sistemas adotados na cidade do Recife entre 1997 e 2002.....	17
1.3- Intenções de modelo de gestão, planejamento no Recife: de 1998 a 2005.....	21
2 - Os lugares do Orçamento Participativo nas dinâmicas de planejamento urbano do Recife entre 1997 e 2002.....	27
2.1 - Orçamento Participativo e planejamento urbano entre 1997 e 2000.....	31
2.2 - Orçamento Participativo e planejamento urbano entre 2001 e 2002.....	36
2.3 - Abordagem comparativa da experiência de Orçamento Participativo no Recife no período de 1997 a 2002.....	45
3 - As lições de governabilidade e de governança democrática: rumo ao planejamento urbano participativo?.....	53
3.1 - As primeiras lições sobre os limites do fazer planejamento urbano democrático e participativo.....	53
3.2 - Heranças, intenções e limites do fazer planejamento urbano no Recife na atualidade.....	56
3.3 - As aprendizagens da participação popular no planejamento urbano.....	63
3.4 - Participação popular no planejamento urbano no Recife: o Orçamento Participativo como o centro da gestão.....	79

Bibliografia Consultada

## **Índice de Figuras e Tabelas**

**Quadro 1.1** - Recife – Pernambuco, leis urbanísticas recentes do Recife

**Organograma 1.1** - Recife – Pernambuco, macroestrutura administrativa e de governo (período 1997 – 2000)

**Quadro 2.1** - Recife – Pernambuco, aspectos constituintes do sistema de gestão municipal

**Organograma 2.1** - Recife – Pernambuco, macroestrutura administrativa e de governo (período 2001 – 2004)

**Fluxograma 1.1** - Recife – Pernambuco, gestão de programa integrados

**Quadro 3.2** - Recife – Pernambuco, balanço das ações do PPB/OP - 1996, 1997 e 1998

**Quadro 4.2** - Recife – Pernambuco, balanço da execução orçamentária do Orçamento Participativo - 2001 e 2002

**Quadro 5.2** - Recife – Pernambuco, avaliação comparativa do Orçamento Participativo – 1997 a 2002

**Quadro 6.2** - Recife – Pernambuco, balanço comparativo das demandas ao PPB/OP e Orçamento Participativo no período 1996 e 2002

**Quadro 7.3** - Recife – Pernambuco, escalas de planejamento do Recife 2001 – 2004

**Gráfico 1.3** – Recife – Pernambuco, motivos para participar das plenárias do OP – 2002

**Cartograma 1.3** – Recife - Pernambuco, cartograma do plano de investimento e das prioridades setoriais do Orçamento Participativo por RPA – 2002

**Mapa 1.3** - Recife – Pernambuco, relação entre espacialização da pobreza e escolha das prioridades do OP – 2001

**Mapa 2.3** - Recife – Pernambuco, plano de investimento e projetos em execução – 2002

## **Glossário**

ANPUR – Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional  
CDU – Conselho de Desenvolvimento Urbano  
CODECIR – Comissão de Defesa Civil do Recife  
COMAM – Conselho Municipal de Meio Ambiente  
COMUL – Comissão de Urbanização e Legalização  
COP – Conselho Municipal da Gestão Democrática do Orçamento Público (ou Conselho do Orçamento Participativo)  
DIRBAM – Diretoria Geral de Urbanismo  
EMLURB – Empresa de Limpeza Urbana do Recife  
ETAPAS – Equipe Técnica de Assessoria, Pesquisa e Ação Social  
FASE – Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional  
FIDEM – Fundação de Desenvolvimento Municipal  
IASC – Instituto de Assistência Social e Cidadania  
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
IPTU – Imposto Predial Territorial Urbano  
LAR – Legião de Assistência do Recife  
LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias  
LOA – Lei Orçamentária Anual  
LOM – Lei Orgânica do Município  
LUOS – Lei de Uso do Solo  
NUGEPP – Núcleo de Gestão Urbana e Políticas Públicas/UFPE  
ONG – Organização Não-Governamental  
OP – Orçamento Participativo  
PDCR – Plano Diretor de Desenvolvimento da Cidade do Recife  
PFL – Partido da Frente Liberal  
PPA – Plano Plurianual  
PPB/OP – Programa Prefeitura nos Bairros/Orçamento Participativo  
PREZEIS – Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social  
RPA – Região Político-Administrativa  
SEOPGC ou SEOP – Secretaria de Orçamento Participativo e Gestão Cidadã  
SEPLAM – Secretaria de Planejamento, Meio Ambiente e Urbanismo  
TCC – Trabalho de Conclusão de Curso  
UFPE – Universidade Federal de Pernambuco  
URB – Empresa de Urbanização do Recife  
ZEIS – Zonas Especiais de Interesse Social

## Resumo

*O presente estudo visa compreender os paradigmas de planejamento urbano e sua gestão, a partir da experiência do Orçamento Participativo durante as administrações de Roberto Magalhães (1997 a 2000) e João Paulo (2001 até 2002) e o processo de participação popular na gestão do município do Recife. Buscamos recuperar o debate sobre o planejamento e a gestão municipal no Recife, problematizando a adoção de velhos e novos paradigmas e suas implicações sobre as dinâmicas do planejamento urbano. Ao lançarmos um olhar sobre os referenciais de planejamento urbano e sua gestão, privilegiamos a questão correlata aos lugares do Orçamento Participativo nessas dinâmicas, observando como se deu e se dá a participação popular nessa experiência. Fizemos uso da noção de rupturas e permanências, descontinuidades e heranças para focar a abordagem da experiência do Orçamento Participativo no Recife e sua relação com o planejamento urbano. Optamos pela pesquisa focada numa metodologia que comparou as trajetórias do Orçamento Participativo no Recife, desde a administração de Roberto Magalhães (1997 a 2000) até a de João Paulo (2001 e 2002). Tratamos o Orçamento Participativo como o espaço das intenções e como o espaço das tensões, e lançamos nosso olhar sobre a dinâmica da participação popular na gestão do planejamento urbano, com o objetivo de problematizar a relação entre as aprendizagens da participação e os desafios do planejamento participativo e, ainda, as aprendizagens da governabilidade e da governança democrática, de modo a identificarmos as tendências que ora se apresentam para os rumos do planejamento municipal e sua gestão.*

## Abstract

*The aim of the present study is to understand the paradigms of urban planning and its administration, according to the experience of the Budgeting Participatory along the administration of both Roberto Magalhães (from 1997 to 2000) and João Paulo (2001 and 2002) and also the process of popular participation on the administration of the municipal district of Recife. We intend to raise the debate on the municipal planning and administration in Recife, questioning the adoption of old and new paradigms and their implications on the urban planning dynamics. When focusing on the urban planning patterns and its administration we highlight the correlative idea to the place of the Budgeting Participatory in those dynamics, observing the way the popular participation in the experience happened and happens. We make use of the notion of breaks and permanencies, discontinuances and heritages to focus on the approach of the experience of the Budgeting Participatory in Recife and its relation to the urban planning. We opt for a research focused on a methodology which compared the trajectories of the Budgeting Participatory in Recife since the administration of Roberto Magalhães (from 1997 to 2000) until the one of João Paulo (2001 and 2002). We discuss the Budgeting Participatory as the field of intentions and as the field of tensions, and regard to the dynamics of the popular participation in the administration of the urban planning with the aim of questioning the relation between the learning of participation and the challenges of the participative planning and moreover, the learning of governing and democratic governance, so that we can identify the current tendencies towards the municipal planning and its administration.*

“No domínio da democracia participativa, mais do que em qualquer outro, a democracia é um princípio sem fim e as tarefas de democratização só se sustentam quando elas próprias são definidas por processos democráticos cada vez mais exigentes.”

Boaventura de Souza Santos



# INTRODUÇÃO

Cercado das referências, ideários e campos paradigmáticos da ampliação da participação popular no planejamento e na gestão da esfera pública local, conforme será observado, apresentamos neste estudo alguns elementos para o debate acerca da experiência do Orçamento Participativo no Recife (1997 a 2002), buscando destacar a relação entre os chamados aspectos inovadores, tradicionais e em ebulição no planejamento urbano, compreendido desde já pela qualidade do ordenamento, mediante o uso de variadas metodologias e direcionamento da evolução espacial e das superfícies de uma cidade com vista a estabelecer diretrizes para a urbanização, integração e desenvolvimento do município e seu entorno.

Nossa hipótese central é que o Orçamento Participativo do Recife sofreu um tratamento diferenciado no período contínuo das duas últimas administrações municipais. Essa forma diferenciada de tratamento flexionou uma rápida oscilação na adoção de velhos e novos paradigmas de planejamento urbano e de gestão, imprimindo descontinuidades, permanências e rupturas na dinâmica da participação popular e na ampliação da esfera pública local. Tal pressuposto advém, provavelmente, por um lado, da tensão da indefinição orquestrada, caracterizada pelo aguçamento dos limites da experiência do PPB/OP (Programa Prefeitura nos Bairros/Orçamento Participativo) e, por outro lado, da intenção da definição deliberada, caracterizada pela centralidade que passou a ter a experiência do Orçamento Participativo no sistema de gestão municipal em curso. Ambos os movimentos que caracterizam nossa hipótese serão mais bem compreendidos quanto mais estiverem relacionados aos dilemas apresentados pelos processos de descentralização das políticas e de seu controle no âmbito da esfera local, e pelos seus desdobramentos em termos dos dilemas apresentados pelo planejamento urbano.

Fortemente influenciada pelos processos de descentralização, a emergência da esfera local é também a emergência de ambigüidades e caracterizações ideológicas de toda sorte. Confirmando a inexistência de uma dada hegemonia em tomo da matriz ideológica da questão da descentralização / participação, observa-se nas experiências participativas municipais (a exemplo do Orçamento Participativo) uma profusão de conteúdos e metodologias que têm servido de base a processos de gestão administrativos. Leal (1994) classifica essas experiências como parte de dois ideários políticos centrais: neoliberal e progressista.

Esses ideários estabelecem uma correlação com os paradigmas de gestão da esfera local. As cidades passariam, segundo Leal, a processar suas condutas administrativas a partir dos paradigmas da “Cidade Democrática” e/ou da “Cidade Mercado”.

No paradigma da “Cidade Democrática”, a interação fundamental ocorre entre Estado e Sociedade. Ela é um meio de democratizar o espaço das cidades e de contribuir para uma maior equidade social por meio da participação. No paradigma da “Cidade Mercado”, a relação essencial é estabelecida pelo mercado, cabendo à lógica da competitividade a ele inerente o poder de definir os níveis de “equidade” social que se espera.

Postos em oposição, tais paradigmas nos obriga a inferir que as políticas públicas deles derivadas trarão, no seu bojo, tanto elementos “inovadores” quanto “tradicionais ou conservadores” aos processos de planejamento urbano e de gestão, muito embora esse exercício seja composto de virtuosidades complexas, quando se tratar de demonstrar o exato momento da passagem de um elemento a outro.

Tanto em um como em outro paradigma, interessa-nos perguntar como está posta a questão do planejamento urbano e como, por meio deles, o planejamento trata o território. Nesse particular, lançamos mão da questão da competitividade versus solidariedade (Santos: 2001), para afirmar o pressuposto da solidariedade horizontal como um ideário da “Cidade Solidária” que se faz sobre um território que, muito embora fragmentado pelas novas técnicas (RPAs, ZEIS, Setores e Temáticas, dentre outras do universo do OP), tem em comum a prerrogativa da ação viva dos sujeitos, da participação e do debate interno, suficientes para a recomposição da noção de regulação mediante a participação como um valor inerente à gestão do planejamento que se almeja participativo.

Nossa opção teórico-metodológica é supor que do acirramento das contradições do binômio tradicional-inovador emerge uma outra cultura política,<sup>1</sup> permeada tanto por elementos de resistências bem como de continuidades da experiência de participação popular no Orçamento Participativo, caracterizando-o como o espaço das intenções e das tensões, conforme demonstraremos adiante.

---

<sup>1</sup> Para Bobbio (1997), a noção de cultura política está consubstanciada na idéia de um “conjunto de atitudes, normas, crenças, mais ou menos largamente partilhadas pelos membros de uma unidade social, a partir de determinados fenômenos políticos” e que tem extrema vinculação com a problemática da participação e do controle social sobre as políticas públicas.

Esse debate, muito embora estruturado na base municipal do Recife, não se faz sem que antes se trate da problemática do padrão de intervenção do Estado, sob risco de se produzir um descolamento dessas trajetórias locais participativas daquelas de caráter geral, nacional e estrutural. Para a Sociologia e a Ciência Política, a mudança no padrão de intervenção do Estado tem pressionado novas modalidades de gestão como uma condição para o enfrentamento da crise do Estado e a superação de seu enfoque tradicionalista.

Nesse terreno, a crítica política e sociológica contemporânea reclama do Estado uma natureza mais descentralizante, com processos e instrumentos dinâmicos e participativos, para que se agucem novas críticas e reformulações delas oriundas sobre os muitos modelos tradicionais de gestão do poder local. Espera-se enfrentar as práticas corporativas e clientelistas próprias da democracia assentada exclusivamente na sua versão representativa. Espera-se aperfeiçoar os instrumentos democráticos, renovar os processos de representação política, ampliar a transparência administrativa e, dessa forma, instituir renovadas modalidades de planejamento e de gestão dos recursos públicos. Espera-se, portanto, conforme nos sugeriu Carlos Vainer em recente debate,<sup>2</sup> aperfeiçoar a “*prática da crítica*”, para que se processe com mais liberdade e coerência a “*crítica da prática*”.

Ora, se a crise no padrão de intervenção do Estado coloca em jogo o papel do gestor público, inevitavelmente flexiona um contraponto crítico sobre o novo papel que estará em questão no interior da Sociedade Civil nesse contexto e sobre a centralidade e a radicalidade da participação nas diversas modalidades das experiências locais.

Buscamos respostas a essa questão à medida que focamos nosso objeto de investigação sobre a problemática da participação popular no Orçamento Participativo e o significado que daí deriva para o planejamento urbano e a gestão urbana local, o que seria para nós adentrar o universo da “*crítica da prática*”.

Nesse sentido, julgamos relevante nosso esforço de investigação, dada a sua perspectiva de complementaridade aos estudos de casos das experiências de OP. O que nos propusemos foi olhar o Orçamento Participativo como uma agenda que potencialmente se inscreve no debate da articulação entre Orçamento Público, Planejamento da Cidade e

---

<sup>2</sup> Seminário Nacional – Metrôpoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito, realizado pelo Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal, IPPUR/UF RJ e FA SE, no Rio de Janeiro, em agosto de 2002.

Participação Popular, como forma de resgatar as aprendizagens urbanas de cunho participativo. O nosso objetivo é oferecer subsídios que ajudem na compreensão das mudanças ocorridas no Orçamento Participativo nesse período, usando como referência a matriz analítica do planejamento urbano e da modalidade de gestão que aí se processou, considerando como pano de fundo dessa abordagem as mudanças ocorridas no padrão de intervenção do Estado no Brasil nas últimas décadas, as quais conferiram novas características à intervenção administrativa na esfera local.

Conforme já dissemos, trabalhamos com a compreensão de que, do acirramento das contradições do binômio “política tradicional” ou “política inovadora” que têm permeado as leituras sobre planejamento e gestão, emerge uma outra cultura política que agrega nessa modalidade de experiência participativa tanto elementos de resistências como de continuidades, ambos essenciais ao amadurecimento da democracia na esfera local e promissores para as inovações das formas atuais de planejamento e gestão urbanas.

Nesse sentido, buscamos dar um tratamento à problemática questionando a possibilidade de se avançar em termos de uma prática de planejamento urbano participativo e, dessa forma, afirmar sua imbricação, coexistência e renovação por via de rupturas, descontinuidades, heranças e continuidades que vêm se processando permanentemente no seio das contradições, desde os primeiros momentos de adoção do Orçamento Participativo na Cidade do Recife.<sup>3</sup>

Atualmente, o saldo histórico dessa experiência toma mais dinâmica a participação popular e faz do Orçamento Participativo um instrumento que, no caso do Recife, apenas dá início a novos formatos metodológicos de interação com o planejamento urbano e sua gestão, mas que aponta limitadas perspectivas quanto ao fortalecimento da governança democrática local e do planejamento urbano assentado em princípios participativos. Por governança democrática local estamos compreendendo “... um regime de ação pública caracterizado por diferentes padrões de interação entre governo e sociedade, constituído com base em duas dimensões fundamentais da democracia local: primeiro, a inclusão social em termos de exercício dos direitos de cidadania; segundo, a ampla participação social expressa na existência de uma sociedade civil autônoma e de esferas públicas mobilizadas” (Junior, 2001: 22).

---

<sup>3</sup> Essa trajetória da participação popular no Recife pode ser mais bem apreendida desde vários estudos realizados, dentre os quais os de LEAL (1994), CJC, ETAPAS, FASE (1999), CEZAR (1985), BISPO (1999), LOSTÃO (1991).

Esses novos arranjos institucionais ajudam a tornar mais dinâmica a participação da população e, por sua vez, a sedimentar valores de maior convivência e diálogo entre Governo e Sociedade, algo que pode mudar radicalmente os sentidos da gestão do município, à medida que se vai traçando um caminho diferente quanto ao papel do gestor público nos dias atuais.

Nesse particular, o Recife tem uma expressiva história de organização popular, cujas lutas comunitárias urbanas ajudaram a inscrever na política administrativa municipal e sua gestão um saldo positivo em termos de diálogo entre Governo e Sociedade. A literatura dessa trajetória é rica em indicadores de aperfeiçoamento da democracia local e de inovação da gestão pública, tendo como centralidade, de um lado, o protagonismo popular na estruturação de esferas de negociação e barganha por parte da população, com vista a permanecer e regularizar o solo urbano ocupado e, por outro lado, a absorção desse esforço coletivo pelos sucessivos administradores municipais e sua transformação de demandas em políticas públicas, com a institucionalização de Programas, Projetos e Instrumentos Participativos, como foram as experiências do PREZEIS (Programa de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social), do PPB (Programa Prefeitura nos Bairros) e do atual Orçamento Participativo, apenas para nos limitarmos a períodos mais recentes da história da gestão pública do Recife.

Sob o ponto de vista acadêmico, em geral, os autores concordam plenamente que a inovação a ser estimulada pelo gestor público atual deve buscar o rompimento com a concepção liberal que privilegia o Estado relacionado ao indivíduo. Ela deve transcender para a Sociedade Civil, como garantia e reconhecimento da cidadania como um “direito”<sup>4</sup> em cujo centro se encontram as práticas sociais que advogam a ampliação da esfera pública e a revitalização do papel desse mesmo gestor.

Tais práticas são e serão alvo de constantes reformulações, descontinuidades, rupturas e mudanças concretas. Desse modo, o Orçamento Participativo no Recife, como experiência histórica, encontra-se no olho do furacão dessas idas e vindas das práticas sociais em busca de uma nova esfera pública. Assim, o presente estudo promoveu um esforço acadêmico de pesquisa visando organizar os três campos potenciais do debate, a saber:

---

<sup>4</sup> Sobre a noção de cidadania como direito e como estratégia política, conferir Evelina Dagnino (1994).

Em primeiro lugar, o modelo e o funcionamento do sistema de planejamento urbano e sua gestão durante as administrações dos prefeitos Roberto Magalhães (1997 a 2000) e João Paub (2001 a 2002), destacando (a) a organização do Ciclo Estrutural e Incremental do planejamento urbano a partir da agenda do Orçamento Participativo e (b) a caracterização dos paradigmas do planejamento urbano e de sua gestão.

Em segundo lugar, o amadurecimento político e as aprendizagens de participação da sociedade civil na estruturação de uma estratégia de planejamento urbano para a cidade, destacando os significados dessa participação para a constituição de novos paradigmas do planejamento urbano e de sua gestão, e o tratamento dispensado ao Orçamento Participativo nessas iniciativas de planejamento urbano adotadas.

E, por fim, discutir os rumos do Orçamento Participativo e suas implicações para o planejamento urbano no Recife.

As orientações metodológicas do presente estudo foram espelhadas (a) na comparação de paradigmas do planejamento urbano e de sua gestão que orientaram trajetórias participativas recentes, tanto na literatura acadêmica especializada como na documentação institucional administrativa do período; (b) na interpretação dos sistemas de planejamento urbano e de sua gestão, por um lado, e suas implicações e rebatimentos tanto na participação popular, quanto no amadurecimento político e administrativo da gestão pública, e (c) na pesquisa de campo que forneceu a base do conhecimento empírico da problemática. Tais procedimentos geraram um quadro metodológico de investigação com dois aspectos centrais: os procedimentos da pesquisa e os passos lógicos.

Estruturados em quatro etapas, os procedimentos da pesquisa foram assim organizados:

Na primeira etapa, foi realizada a revisão bibliográfica e o estudo das produções acadêmicas da UFPE do período indicado e afins à problemática; a pesquisa e organização de trabalhos realizados sobre a experiência de OP em Recife, disponíveis na Biblioteca Central da UFPE (TCC, DISSERTAÇÃO e TESE), e o levantamento orientado de produções acadêmicas acerca da problemática dos paradigmas do planejamento urbano, tendo como referência os Anais dos Encontros da ANPUR (1993, 1995 e 1997), fundamentais para a compreensão do contexto acadêmico e teórico em que se insere a problemática.

Na segunda etapa, realizamos o levantamento e análise documental (pesquisa documental específica, por meio de pesquisa jornalística e/ou nos registros realizados por ONGs e demais fontes) das gestões municipais em debate; a pesquisa em Jornais: *Clipping Service* sobre o OP entre 1999 e 2002, no Recife (Jornal do Commercio e Diário de Pernambuco), com o objetivo de compreender a atmosfera política do período e como foi tratado o OP, bem como compor informações comparativas entre a experiência que se fez nos últimos anos da gestão de Roberto Magalhães e nos dois primeiros anos da gestão de João Paulb; e, por fim, o estudo minucioso do PPA (Plano Plurianual), da LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias) da Cidade do Recife e de outros documentos analíticos da dinâmica do Planejamento Urbano (1998-2001 e 2002-2005), também importantes para a comparação das matrizes gerais do planejamento e da gestão das administrações municipais do período.

Na terceira etapa, realizamos entrevistas semi-estruturadas com os principais atores do Orçamento Participativo (de governo, de ONG e delegados e delegadas do Orçamento Participativo nos dois períodos), tendo sido realizadas:

- a) entrevistas com os gestores municipais do período relativo ao estudo;
- b) 396 questionários foram aplicados a delegados e delegadas do Orçamento Participativo, na RPA 4, durante as plenárias microrregionais do ciclo do OP, visando aferir o nível de conhecimento desses sujeitos quanto à existência de outros canais e modalidades de participação no município, além de conhecer antecipadamente o tipo de demanda que o entrevistado estava apresentando;
- c) pesquisa focal com 40 delegados e delegadas do Orçamento Participativo, lideranças comunitárias, membros do PREZEIS e de ONGs, com o objetivo de estabelecer uma comparação entre a experiência do Orçamento Participativo na gestão de Roberto Magalhães e na gestão atual. Isso permitiu incorporar ao presente estudo uma massa crítica e de opinião bastante valiosa, dado o fato de que essa pesquisa focal envolveu tanto ex-participantes do PPB/OP, que se mantêm atuantes no Orçamento Participativo em curso, e novos participantes, como encontrou no perfil desse grupo uma multiplicidade de filiação socio-comunitária e partidária fundamental para prover um estudo de maior cobertura de referências críticas.

Na quarta etapa, além de termos participado da Avaliação Interna do PPB/OP (1999) e da audiência que resultou no seu balanço final (2000), com o prefeito Roberto Magalhães, também participamos da Avaliação Interna do Orçamento Participativo (2001 – 2002) e da audiência que marcou o primeiro balanço do desempenho do OP na gestão de João Paulo, a qual contou com a presença de todos os membros do COP, por um lado, e de todo secretariado, além do próprio prefeito. Fizemos, ainda, pesquisas nos acervos audiovisuais e impressos do NUGEPP/UFPE (Núcleo de Gestão Urbana e Políticas Públicas) e no Observatório de Políticas Públicas e Práticas Socioambientais (PE).

Por fim, concluímos com a sistematização que vem a seguir, cujos passos lógicos são: 1 - A gestão municipal e o planejamento urbano em Recife entre 1997 e 2002: novos e velhos paradigmas em cena; 2 - Os lugares do Orçamento Participativo nas dinâmicas de planejamento urbano do Recife entre 1997 e 2002 e; 3 - As lições de governabilidade e de governança democrática: rumo ao planejamento urbano participativo?

Ainda que de forma inicial, o presente estudo corrobora a seguinte compreensão geral da problemática: em que pesem as descontinuidades vividas pelo Orçamento Participativo no Recife, é importante registrar desde já que o processo vem obedecendo a prerrogativas básicas do exercício democrático (aberto, participativo, associado a processos de execução de ações públicas coordenados pelo Estado e com alguma interação com a dinâmica do planejamento urbano local). O essencial é que as regras do jogo participativo passam a ser conhecidas, niveladas e partilhadas pelas forças mobilizadas e interessadas na ampliação da esfera pública local. O Orçamento Participativo do Recife tem uma importante singularidade entre as demais experiências do país, pois, ao contrário de outras cidades que alternaram partidos e forças políticas no poder municipal, mantém-se existindo e constitui um valor-referência de gestão pública, seja como herança seja como opção política de continuidade com rupturas, apesar do tratamento diferenciado a que foi/é submetido e do lugar ocupado nas engrenagens do planejamento urbano em cada período distinto de governo, cujos partidos políticos conceberam caminhos e intenções diferenciadas no seu entorno.

# **1 - A gestão municipal e o planejamento urbano em Recife entre 1997 e 2002: novos e velhos paradigmas em cena**

De acordo com o que foi esboçado na parte introdutória deste estudo, são três os elementos de nossa análise que conformam o debate das intenções, das tensões e dos aprendizados em termos de participação popular no planejamento urbano e na gestão municipal do Recife.

Um primeiro elemento é a mudança que vem ocorrendo no padrão de intervenção do Estado no contexto da emergência da esfera local. Tal mudança pressiona a gestão pública a adotar valores, processos e instrumentos mais participativos para a administração do bem público, assim como exige do gestor local uma renovação nas suas práticas e nas tecnologias de formulação, execução e avaliação das políticas públicas, de modo a se atingirem maiores níveis de transparência no trato do patrimônio público.

O segundo elemento é a compreensão de que essa mudança no padrão de intervenção do Estado tem como exigência correlata a mudança no padrão de atuação da Sociedade Civil, como condição de manutenção e renovação das formas, dos instrumentos de planejamento e gestão públicos, a exemplo do Orçamento Participativo e seus congêneres,<sup>5</sup> e a introdução das escalas de planejamento, a exemplo daquela que considera a cidade no contexto regional-metropolitano, fortalecendo sua inserção na dinâmica metropolitana, assim como adotando uma nova escala a partir da elaboração de planos microrregionais segundo as RPAs (Regiões Político-Administrativas).

Por fim, no caso particular do Orçamento Participativo, o reconhecimento dos limites da investigação e pesquisa científica que, ao se terem concentrado mais nos aspectos institucionais de sua existência e visibilidade - enquanto instrumento de ampliação da esfera pública local -, atraíram para si um forte teor *narcísico*. De nossa parte, interessa sobremaneira escapar dessa arena institucional do Orçamento Participativo para abordar a questão do planejamento urbano e sua gestão, assim como a participação popular nesse processo, para que a mudança no padrão de intervenção do Estado seja analisada a partir das mudanças que também ocorrem no padrão da participação da Sociedade Civil, inclusive no ciclo do planejamento e da gestão públicos.

---

<sup>5</sup> A esse respeito, destacamos o estudo publicado por Marcelo Lopes de Souza, sobre o planejamento e gestão urbanos na atualidade (Mudar a Cidade: uma introdução crítica ao planejamento e gestão urbanos. Rio de Janeiro. Bertrand Brasil. 2002).

Por essa razão não buscamos fazer uma longa e já conhecida caracterização institucional do que é, como funciona e quem compõe o Orçamento Participativo no Recife, mas entramos diretamente na recuperação e análise dos elementos que orientaram no passado e hoje as noções e os paradigmas gerais do planejamento urbano e da gestão municipal local, conforme será nosso esforço adiante.

## **1.1 – Da trajetória do planejamento urbano do Recife**

Os aspectos até aqui apresentados demarcam o campo que envolve a problemática do presente estudo e coordenam sua centralidade para o enfrentamento da questão (e seus dilemas) que resulta da complicada articulação entre planejamento, gestão e participação popular, o que exige de nós dar início à explicitação dessas conceituações que nos parecem adequadas ao nosso estudo, sabendo, desde já, que a elas se agregam e se repelem variáveis conceituais distintas, que não iremos problematizar aqui.

Por Gestão entendemos algo que se liga ao presente, que se exercita no tempo presente, o que significa dotar-se de condições para “administrar uma situação dentro dos marcos dos recursos presentemente disponíveis e tendo em vista as necessidades imediatas”, incluindo-se recursos e tecnologias de poder ou “a arte do empreendimento e da construção de espaços de negociação e consensos” (Júnior: 2001: 31).

Quanto ao Planejamento, podemos concebê-lo como a tentativa de “simular os desdobramentos de um processo, com o objetivo de melhor precaver-se contra prováveis problemas ou, inversamente, como o fito de melhor tirar partido de prováveis benefícios” (Souza: 2002: 46).

Em relação à noção de Planejamento Urbano, lançamos mão do entendimento de que ele “se ocupa, acima de tudo, com o direcionamento da evolução espacial e com o uso das superfícies de uma cidade, ao passo que a missão do urbanismo é, antes, a aplicação do planejamento e a modelagem formal do espaço urbano por intermédio da atividade construtiva”. Como uma metodologia de aplicação ordenada num determinado espaço e temporalidade, o Planejamento Urbano está sujeito a revisões periódicas, com o propósito de enfrentar problemas que afetam uma sociedade (Souza: 2002: 58).

É a partir da análise do exercício do planejamento urbano, enquanto atividade direcionada aos aspectos físico-espaciais (habitação, saneamento, pavimentação, etc.), com o objetivo de estabelecer tanto diretrizes gerais e específicas para a urbanização e integração de uma área ao seu entorno, como também visando subsidiar a elaboração e execução de projetos executivos, ou seja, a modelagem formal do espaço urbano e de sua superfície, por intermédio da atividade construtiva, que queremos observar o lugar do Orçamento Participativo e sua importância nesse processo, de modo a problematizar se as intervenções urbanísticas na cidade, as mais clássicas, quais sejam, contenção de encostas, pavimentação, drenagem e saneamento se inserem numa proposta de planejamento urbano, ou se elas se configuram em mais um volume de ações atomizadas.

Partindo dessa compreensão, interessa-nos observar como o planejamento urbano tem lidado com o ordenamento territorial já que, (a) em um dado paradigma de planejamento e gestão, privilegia-se a competitividade como um referencial para se tratar do desenvolvimento das cidades, distanciando-se de valores mais suscetíveis de regulação pelo Estado, a exemplo da noção de atratividade. Nesse caso, o território reveste-se de função subordinada aos interesses hegemônicos das redes, alienando o espaço a funções de fluxos cuja integração promovida se faz de modo vertical junto aos níveis econômicos e espaciais mais abrangentes, conforme demonstra Santos (2001), e (b) em outro paradigma de planejamento e gestão, em que “todos os agentes são, de uma forma ou de outra, implicados, e os respectivos tempos, mais rápidos ou mais vagarosos, são imbricados” (Santos: 2001) – o Orçamento Participativo pode ser tomado como um exemplo -, a noção a ser privilegiada será a da solidariedade, e ao território se resguardará não a condição de recurso mas de metamorfose e abrigo a ser construído pela vontade dos atores em alerta, dadas as condições de horizontalidade a que possam estar referenciados nos ciclos de planejamento e de gestão. Antes de coisificação e de recurso, nesse pressuposto o território ganha a característica de ser espaço de todos e de vivência.

Tanto na noção de gestão e de planejamento, assim como nos paradigmas que os acompanham, os sujeitos ou agentes e o território estão diretamente implicados e reclamam do Estado um determinado padrão de intervenção. Nessa relação, a ação-movimento do Estado é responsável tanto pelo padrão de planejamento como pelo sistema de gestão a serem adotados. Mas, esse padrão muito vai depender dos paradigmas também adotados, e esses têm razões e origens históricas (heranças e continuidades) que se manifestam no presente, ora por

fenômenos de permanência e conservação, ora por intenções de ruptura. A nosso ver, recuperar essa trajetória ajuda a compreender como se processa hoje a articulação entre o planejamento urbano, a gestão e a participação popular, para então situar os lugares nela ocupado pelo Orçamento Participativo.

Desse modo, o debate sobre o planejamento urbano e suas derivações na história do Recife<sup>6</sup> persegue uma lógica que problematiza tanto os ideários que a ele se foram agregando a partir da idéia de *modernização da cidade*, como também revela a atualidade de sua retomada a partir dos novos ideários da *participação e da co-gestão* sobre a administração pública. O caminho percorrido pelo exercício do planejamento municipal do Recife, cuja gênese remonta ao século XIX, evoluiu, hoje, tanto pelo reconhecimento de sua importância no discurso oficial, como pela profunda complexidade de sua plena realização.

No início do século passado, a idéia de planejamento urbano esteve associada à *sanitarização do espaço público*, cujo discurso oficial revelava o intuito de atacar os problemas de saúde pública a partir de ações urbanísticas como a abertura de ruas, a produção de novos loteamentos, o controle do uso do solo e, fundamentalmente, uma objetiva centralidade de sua execução a partir das agências governamentais responsáveis por *pensar a cidade* ancoradas numa abordagem sobre suas *condições físicas*. “Os problemas urbanos então se confundiam com os problemas sociais e as intervenções visavam à realização de uma reforma social. Esta se daria através da transformação do ambiente material onde vivia a população mais empobrecida, como uma forma de transformar seus hábitos e valores culturais” (Ribeiro e Cardoso: 2003).

A partir de então, o planejamento urbano e a racionalidade foram a tônica mais forte desse exercício de *pensar a cidade*. Estava embutida aí toda uma orientação para que se procedesse a uma tecnicidade de hierarquização dos procedimentos com vista a tomar o planejamento municipal apto a realizar decisões objetivas e cientificamente fundamentadas. Assim, conforme salienta Pontual (2000), “*a cidade, resultado da aplicação do ideário do urbanismo moderno, fascinava os urbanistas do Recife, nos anos 30, na medida em que configurava o progresso citadino, mesmo sendo uma imagem fabricada com o lápis e o papel*” (p. 96).

---

<sup>6</sup> A esse respeito, conferir artigo na Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, n° 2, março de 2000.

A esse ideário de *cidade ordenada, embelezada e higienizada* veio associar-se o de *cidade região*. Nos anos cinquenta, do século XX, o debate sobre o planejamento municipal esteve mediado pelos ideários do *planejamento humanista*, oriundo do Movimento Economia e Humanismo, que advogava a integração da cidade do Recife ao seu entorno, inserida, portanto, num planejamento de desenvolvimento econômico regional, cujo modelo urbano desejado de *cidade regional* era composto de *unidades*, como *núcleo urbano*; *cidades satélites*, seus *núcleos urbanos* e *unidades residenciais*; as *unidades residenciais, industriais, zonas verdes* e o *sistema rodoferroviário*. A cidade, pois, estaria disciplinada e articulada ao seu entorno metropolitano e regional.

Após esse período, o planejamento municipal do Recife foi-se configurando com base numa *multiplicidade de saberes* de ordenamento da cidade, conforme sugere Pontual, muito embora ainda tendo como referências os *fundamentos teóricos da modernidade*, bem distantes de uma tecnicidade menos centrada na figura exclusiva do urbanista e, portanto, de uma visão mais interativa do planejamento.

Nos anos 60, configura-se com mais referência crítica uma “problemática urbana”, interpretada pelo aumento da migração, pelo crescimento populacional e pela incompatibilidade desse crescimento com as reais capacidades de absorção de mão-de-obra nessa dinâmica. Criticava-se a capacidade e o lugar dos governos municipais na promoção do desenvolvimento, motivo pelo qual ganhou referência a idéia de modernização da máquina administrativa, de modo que o planejamento urbano passou a ser pensado como parte integrante do projeto desenvolvimentista e racionalista. “A questão urbana perdeu seu caráter político e ganhou ênfase a visão tecnicista. Isto, tanto em termos das formas como são explicitadas as causas dos problemas urbanos, como em termos das possibilidades de intervenção do poder público” (Ribeiro e Cardoso: 2003).

Nos anos 80, com o fracasso dos modelos de planificação, o pensamento crítico do planejamento urbano considerou os problemas urbanos a partir do aumento da população, da concentração de renda e do aumento da concentração dos investimentos socioespaciais, argüindo que as crenças e as práticas do planejamento tecnicista adotado no período concorreram para a legitimação do regime autoritário, a exemplo dos planos elaborados pela FIDEM nesse período, destacando-se o POT (Plano de Ordenamento Territorial) de 1983. Argumenta, ainda, que sem a participação popular no planejamento urbano, sem as lutas urbanas que influenciaram os destinos das cidades, portanto, sem um planejamento urbano

participativo, as boas intenções do planejamento racionalista subjugariam cada vez mais o papel do planejamento urbano às necessidades de acumulação de capital.

Isso gerou uma aliança entre os movimentos populares urbanos e o pensamento crítico dos planejadores mais entusiasmados com o processo constituinte de 1988, de modo que foram retomadas algumas discussões sobre o planejamento urbano, seus princípios e instrumentos, com vista a um novo quadro institucional e marco jurídico (Estatuto da Cidade, por exemplo) baseado em referências mais democratizantes do fazer planejamento urbano e sua gestão.

No Recife, antes mesmo da Constituição de 1988, de modo particular com a criação das ZEIS (Zonas Especiais de Interesse Social), em 1983, e com a Lei do PREZEIS, de 1987, foram criadas as bases para a instituição de um sistema pioneiro de gestão com a finalidade de reabilitar uma parte da cidade, oferecendo ao sistema geral de planejamento urbano não só a possibilidade de integração das áreas faveladas às políticas centrais de urbanização, como um sistema de gerenciamento de suas ações reconhecido como democrático e participativo.

É bem verdade que já na década de setenta, a partir dos programas de urbanização de favelas, configuraram-se os princípios e marcos metodológicos do gerenciamento participativo das ações urbanísticas locais. No entanto, a experiência do PREZEIS apresenta-se como um novo marco potencializador do reordenamento da cidade, exatamente por ter antecipado parâmetros legais de planejamento, execução e gerenciamento das políticas de urbanização e legalização das áreas ZEIS e todos os mecanismos que passaram a compor o sistema PREZEIS, em bases alimentadas por um discurso participativo do planejamento urbano.

Nesse ambiente de adoção de novos parâmetros de planejamento das políticas urbanas locais em bases mais participativas, absolutamente enriquecidos pelos embates ocorridos durante a formulação do Plano Diretor de 1991, o Recife passou a conviver, então, com duas diferentes escalas de planejamento e ordenamento urbano, as quais se expressaram sob diferentes iniciativas objetivando o desenvolvimento da cidade, mesmo após sucessivas administrações de distinta orientação partidária: a escala comunitária, representada sobretudo pelas ZEIS, e a escala da cidade como um todo.

No Plano Diretor de 1991, além das dimensões próprias do planejamento urbano, as dimensões setoriais (saúde e educação, por exemplo) estavam observadas no seu escopo, esboçando um plano geral de desenvolvimento para a cidade. Em 29/10/1991, a Câmara Municipal aprova o PDCR (Plano Diretor de Desenvolvimento da Cidade do Recife), e três aspectos de nosso interesse se inscreveram nessa experiência:

- (i) a forte capacidade de produção de *lobby* do setor imobiliário junto ao Executivo e ao Legislativo, cuja consequência foi a realização, a seu favor, de muitas reformulações do projeto de lei enviado à Câmara de Vereadores pelo prefeito;
- (ii) a estruturação do Fórum “Vamos Arrumar o Recife”, composto por ONGs, entidades de classe, vereadores da bancada de oposição e outras entidades do campo popular interessadas, também, em apresentar propostas renovadoras para as práticas de gestão, planejamento, controle e ordenamento do espaço urbano para os próximos dez anos, e;
- (iii) a introdução de ideais e princípios originários do conceito de desenvolvimento sustentável (melhoria da qualidade de vida; conservação do patrimônio natural e construído e sua integração ao desenvolvimento econômico; ambiente ocupado socialmente justo e ecologicamente equilibrado, dentre outros) associando as condições de ampliação do ambiente construído à exigência de respeito às capacidades de suporte e atendimento da infra-estrutura básica.

Mais adiante, durante a gestão do prefeito Roberto Magalhães (1997 – 2000), foi dado início ao processo de formulação e adoção de um “Planejamento Estratégico” global para o município, conhecido como *Projeto Capital*, passo que seria decisivo para acrescentar mais um capítulo à história do planejamento urbano do Recife.

Na sua definição, o Projeto Capital pretendia ser um *pacto pela cidade*, em que todos os atores estariam articulados com a idéia de levar o Recife a disputar um lugar no ambiente das *cidades globais*. O arcabouço ideológico desse tipo de projeto, já bastante estudado na literatura especializada,<sup>7</sup> sedimenta o ideário de que as cidades são atores e competem para atrair investimentos, que o mercado é uma força reguladora do planejamento estatal e que, por

---

<sup>7</sup> Cf. “A Cidade do Pensamento Único: desmanchando consensos”, de Oflia Arantes, C. Vainer e E. Maricato, Editora Vozes. 2000.

fim, é necessário que ocorra uma grande mobilização pelo consenso e pela cooperação em tomo desse *marketing e empreendedorismo urbano*. A esse ideário, os autores citaram várias referências de cidade (Cidade Mercado; Cidade Global; City Marketing, dentre outras).

O Projeto Capital buscou orquestrar essa dinâmica de pacto pela cidade ao Planejamento Urbano local, tendo realizado grandes debates e a articulação entre o pensamento acadêmico, os políticos, os empresários e as organizações populares. No entanto, a iniciativa sofreu grande revés por dar pouca importância aos fatores históricos, como, por exemplo, o alto grau de acirramento político entre os técnicos do governo, as lideranças comunitárias e os empresários locais. Esse acirramento teve como origem o relativo desprestígio a que foram submetidos os canais de participação existentes (PREZEIS, CDU e demais Conselhos) relativamente ao processo de definição do referido projeto por parte do governo.

Tal situação gerou um clima de tensão entre o governo e esses canais de participação, devido ao fato de ter estado em curso um processo de planejamento assentado em bases autoritárias do ponto de vista da formulação das intenções urbanísticas, abrindo um precedente para que o governo municipal desconhecesse nos Conselhos seu caráter deliberativo, em particular, o Conselho de Desenvolvimento Urbano, que era legalmente regulamentado e o desprestígio a que foi submetido o então PPB/OP (*tensão da indefinição orquestrada*).

Esse foi um processo que encerrou uma contradição letal à tentativa de “pacto social”: um discurso alimentado pelo paradigma da participação em sua formulação geral e uma prática de formulação dos projetos específicos assentada em referenciais autoritários de planejamento, associados ao desprestígio das esferas de diálogo entre governo e sociedade civil. Os próprios fundamentos do Projeto Capital, apoiados nos princípios do planejamento catalão - para o qual não interessa a cidade como um todo, mas parte dela em condições de participar competitivamente -, concorriam para esse clima de tensão uma vez que nessa dinâmica não havia espaço para se lançar mão das prerrogativas deliberativas dos conselhos, ou outra modalidade de diálogo entre Governo-Sociedade Civil.

Enfim, o Projeto Capital foi engavetado, tanto pela pouca adesão social necessária para que se mantivesse na pauta das prioridades governamentais como também por não se constituir numa iniciativa de natureza estratégica – no sentido de que seria um traço da

chamada continuidade administrativa –, posto que seu idealizador foi derrotado nas urnas pela frente de esquerda que levou João Paulo a conduzir a administração do Recife.

É importante observarmos que a iniciativa do Projeto Capital inscreveu uma contradição no sistema de gestão do município, ao defender um pacto social genérico pela cidade, mas, ao mesmo tempo, não promover a articulação do consenso já existente na cultura cívica local a partir do acúmulo dos conselhos, fóruns e outros espaços de participação e cidadania.<sup>8</sup> Aí reside uma questão crucial para a democracia atual: ao mesmo tempo em que se admite a constituição de esferas de diálogo entre Governo-Sociedade Civil, não se define claramente o nível que alcança o caráter deliberativo dessas instâncias participativas e, no caso acima, isso não interessava de fato.

Encerrado esse ciclo administrativo, o novo governo municipal (2001 – 2004) daria início a um processo de revitalização da dinâmica e dos instrumentos participativos do Recife, anunciando a centralidade do assim chamado “Novo Orçamento Participativo” no sistema de gestão municipal (*intenção da definição deliberada*). O anúncio de que o novo governo iria ser “radicalmente democrático” era um indicador de que haveria uma adoção plena do paradigma do Planejamento Participativo e que, portanto, o ideário de cidade correspondente a esse anúncio seria o da “Cidade Radicalmente Democrática”. A sua expressão em termos de intenções de planejamento anuncia um *novo modo de fazer*, que objetiva dar destaque a uma integração de ações, a partir dos Programas Integrados, cujo propósito é a articulação entre as várias secretarias e órgãos do município, conforme abordaremos no terceiro capítulo.

## **1.2 - Dinâmicas de gestão do planejamento municipal e os sistemas adotados na cidade do Recife entre 1997 e 2002**

Antes de entrarmos numa caracterização detalhada das dinâmicas de gestão do planejamento municipal e dos sistemas adotados entre 1997 e 2002, é importante recuperarmos o acúmulo de que Recife dispõe em termos de instrumentos jurídico-urbanísticos de gestão, que orientam as intervenções no espaço físico-territorial do município, conforme o quadro a seguir:

---

<sup>8</sup> Conforme BITOUN, “as circunstâncias do Projeto Capital no Recife são diferentes: trata-se de uma iniciativa de maior porte, comandada por técnicos e políticos do PFL aos quais se agregou parte da equipe de Jarbas Vasconcelos que apoiou a nova aliança (...) partiu de uma tabula rasa. No caso do Recife, isto significa que instâncias participativas instituídas, tais como os diversos conselhos e o Fórum do PREZEIS (de regularização e urbanização de favelas) não foram os formuladores do projeto”. (BITOUN, Jan. A contribuição dos Planos Estratégicos na gestão municipal: modernização do discurso, seletividade ou aprimoramento das práticas. FGV, São Paulo, 2001).

**Quadro 1**  
**Recife - Pernambuco**  
**Leis urbanísticas recentes do Recife<sup>9</sup>**

ANO	LEI	DESCRIÇÃO DA LEI
1961	Lei 7.427	Código de Obras e Posturas. Dividiu o município em três setores: urbano, suburbano e rural.
1983	Lei 14.511	Lei de Uso e Ocupação do Solo. Dividiu a cidade em várias zonas e setores, com parâmetros urbanísticos diferenciados.
1987	Lei 14.947	Lei do Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (PREZEIS), que estabeleceu padrões de enquadramento, de definição da situação jurídica e direcionou as ações no sentido de urbanizar, regularizar e proceder à titulação das áreas ocupadas por população de baixa renda passíveis de urbanização.
1991	Lei 15.547	Plano Diretor de Desenvolvimento da Cidade do Recife (PDCR). Estabeleceu as Unidades Urbanas (UUs) <sup>10</sup> , como base para a implantação dos Sistemas de Planejamento e Informação, os quais constituíram o suporte da divisão territorial para efeito da regulação urbanística.
1996	Lei 16.176	Lei de Uso e Ocupação do Solo da Cidade do Recife. Dividiu a cidade em 4 macrozonas: Zona de Urbanização Preferencial 1 (ZUP 1); Zona de Urbanização preferencial 2 (ZUP 2); Zona de Urbanização de Morros (ZUM); e Zona de Urbanização Restrita (ZUR). Para cada Zona são estabelecidos índices e restrições. Dentro do macrozoneamento são estabelecidas as Zonas de Diretrizes Específicas (DEZ). No caso da RPA 3, encontram-se: Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS); Zonas Especiais de Preservação dos Sítios Históricos (ZEPH); Zonas Especiais de Preservação Ambiental (ZEPA); e Zonas Especial de Centro (ZEC).
2001	Lei 16.719	Conhecida como Lei dos 12 Bairros, a Lei da Área de Reestruturação Urbana (ARU) alterou a Lei 16.176/96 LUOS, no que se refere aos parâmetros urbanísticos de doze bairros da cidade, todos situados na RPA-3/Microrregião 3.1, definindo uma forma de ocupação mais compatível com as infra-estruturas existentes.

Fonte: Prefeitura do Recife/SEPLAM, 2002

Além das premissas das leis apresentadas acima por alguns dos instrumentos jurídico-urbanísticos, outras duas estão postas no processo formal de planejamento e gestão: a primeira liga autonomamente os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário no ciclo formal de

<sup>9</sup> Quadro construído a partir do documento “Revisão do Plano Diretor do Recife: a dinâmica urbana recente da cidade do Recife (Versão Preliminar)”, da Secretaria de Planejamento, Urbanismo e Meio ambiente – SEPLAM. Diretoria Geral de Urbanismo/DIRBAM. Recife, dezembro de 2002.

<sup>10</sup> Conforme o documento citado, a “Lei de Uso e Ocupação do Solo (1996) redividiu o território da cidade, que passou de 28 para 33 unidades urbanas”.

elaboração do orçamento público e sua prestação de contas. O segundo, assegurado pela Lei Orgânica Municipal (LOM) de 1990, no seu artigo 9º, Inciso III, parágrafo 5º, ao indicar que o Município criará instrumentos de participação popular nas decisões, na gestão e no controle da administração pública.

Associados às premissas acima, existem, ainda, os dispositivos constitucionais que passam a compor o arcabouço da gestão e do planejamento, a exemplo do PPA (que indica as orientações básicas de atuação da prefeitura durante os quatro anos, apresentando tanto a filosofia da gestão como os instrumentos de programação das finanças da municipalidade), da LDO (que apresenta as estratégias e diretrizes da administração e suas respectivas metas fiscais), assim como as diretrizes para a elaboração da LOA (que apresenta estimativa acerca da receita e fixa as despesas do município para aquele exercício). Outros instrumentos legais, igualmente importantes, se constituem como referência para o planejamento urbano, a saber: (i) Código Tributário Municipal do Recife, Lei Nº 15.563/91; (ii) Código do Meio Ambiente e do Equilíbrio Ecológico da Cidade do Recife, Lei Nº 16.243/96; (iii) Código Municipal de Saúde da Cidade do Recife, Lei Nº 16.004/95; (iv) Lei do Parcelamento e Demais Modificações da Propriedade Urbana, Nº 16.286/97; (v) Lei de Edificações e Instalações da Cidade do Recife, Nº 16.292/97; (vi) Plano Específico de Revitalização da Zona Especial de Preservação Ambiental 09 – Sítio Histórico do Bairro do Recife, Lei Nº 16.290/97; (vii) Lei das Regiões Político-Administrativas, Nº 16.293/97; (viii) Lei dos Imóveis Especiais de Preservação (IEP), Nº 16.284/97, e (ix) Lei de Publicidade, Nº 16.113/95.

O ponto básico da configuração das dinâmicas de gestão do planejamento municipal, incluindo premissas, fundamentos e mesmo os modelos de gestão adotados e em adoção no atual período, conforme já vimos, tem sido o Plano Plurianual. Tanto na administração de Roberto Magalhães como na de João Paulo, esse instrumento apresenta uma visão geral das intenções dos governos e indica seus caminhos, bem como o lugar ocupado pelo Orçamento Participativo na gestão, motivo pelo qual nos interessamos diretamente por ele.

Na administração de Roberto Magalhães, o PPA indica três premissas básicas: a *consolidação da democracia*; o *resgate e a ampliação da cidadania* e o *fortalecimento da competitividade da economia local*<sup>11</sup> (p. 5). Para a administração de João Paulo, o PPA (que é

---

<sup>11</sup> Note-se aqui importante premissa condizente com os ideários do Planejamento Estratégico, conforme foi visto na abordagem do Projeto Capital, o que nos faz crer que a administração de Roberto Magalhães tinha consciência da importância desses ideários para o desenvolvimento do Recife, embora tivesse relativizado, na prática, os ideários da co-gestão e do planejamento participativo, resultando daí um ponto de tensão e de “desmanche do consenso” e do “pacto pela cidade”, que tanto seu corpo administrativo almejava.

“o instrumento legal que expressa os compromissos assumidos pelo governo municipal, apoiado na sociedade civil, com a cidade do Recife”) resulta de “...um processo de discussões internas, nas diversas secretarias, e de consulta à sociedade, através de instâncias do Orçamento Participativo, bem como de outros fóruns de participação e representação da sociedade recifense...” (p. 1). Pretende-se, portanto, “implementar, de um lado, uma nova forma de trabalhar a eleição das prioridades que serão objeto da ação municipal e, de outro lado, implementar uma nova filosofia de governo em que a busca da inclusão social seja o norte principal”.

Destacamos, nesse conjunto de premissas dos Planos Plurianuais de 1998 a 2005, a opção da gestão de Roberto Magalhães de fortalecer a *competividade da economia do município*, traço indispensável a governos cujos ideários são marcados pelo caráter gerencial da administração pública. Quanto às demais premissas do PPA, ainda nesse mesmo período, podemos afirmar que há uma certa proximidade entre as duas administrações municipais, mas que, conforme veremos, não configurarão similitudes de desenho ou modelo de gestão.

Esses governos apontam para a estruturação do que eles chamam de um “modelo de gestão, planejamento e acompanhamento“, desde o processo de modelagem de como será a gestão do município, as formas e os instrumentos de planejamento. Para tanto, tais governos invocam os fundamentos orientadores dessa gestão. Na administração de Roberto Magalhães, afirma-se a “*gestão municipal a serviço do cidadão*” e “*a participação popular como princípio base para o planejamento da cidade*” (p. 15). Na administração de João Paulo, se afirma “*uma cidade saudável para todos*” (p. 1) e “*uma gestão radicalmente democrática e solidária* (p. 24), *apoiada na ampla mobilização popular*” (p. 33).

Ancorados nesses *fundamentos*, os governos de Roberto Magalhães e de João Paulo definem o modelo de gestão, de planejamento e acompanhamento das políticas promotoras do desenvolvimento para a cidade do Recife, conforme veremos a seguir.

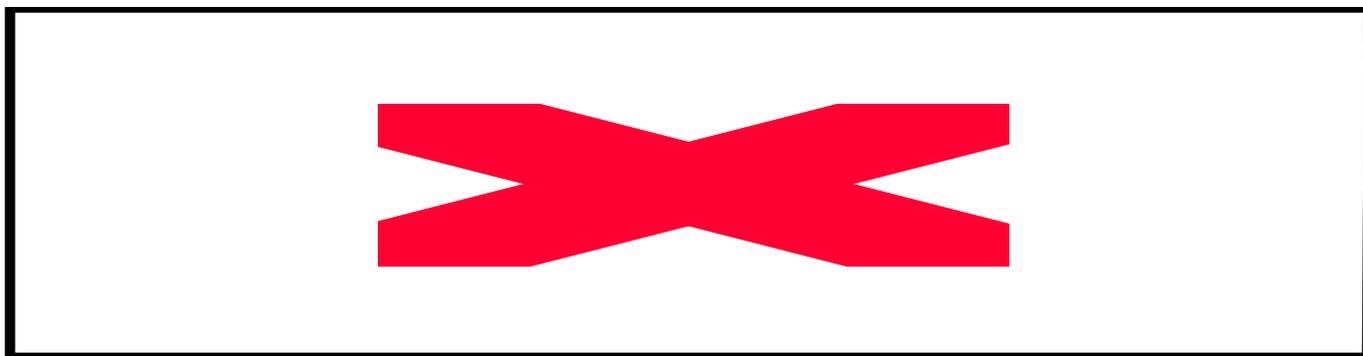
### **1.3 – Intenções de modelos de gestão e planejamento no Recife: de 1998 a 2005**

De início, apresentaremos a macroestrutura da Prefeitura no período de Roberto Magalhães. Tal estrutura organizava o conjunto do sistema de gestão da municipalidade, constituída desde as Secretarias, seus órgãos, Fundações e, no caso da Secretaria de Políticas Sociais, o Programa Prefeitura nos Bairros/Orçamento Participativo.

#### **Organograma 1**

##### **Recife – Pernambuco**

##### **Macroestrutura administrativa e de governo (período 1997 – 2000)**



Para a gestão de Roberto Magalhães, a macroestrutura de governo “*é a conjugação de esforços da administração municipal com outras organizações públicas e privadas e os vários segmentos da sociedade confere o caráter marcadamente democrático e participativo que se deseja imprimir a gestão da cidade*”(p. 13).

Mas, ao longo da gestão, a macroestrutura da prefeitura da Cidade do Recife sofreu mudanças tanto no comando da Secretarias e seus órgãos como também foram realizados desmembramentos, a exemplo do ocorrido com a então Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Turismo e Esportes, que passou a ser duas novas Secretarias, além da privatização da CTU (Companhia de Transportes Urbanos) que passou a ser CTTU (Companhia de Trânsito e Transportes Urbanos).

Mesmo não estando sob a forma de fluxograma, o PPA, nas páginas 16 e 17 apresenta um desenho do sistema de gestão municipal, com os principais aspectos que o caracterizariam segundo o quadro a seguir:

## Quadro 2

### Recife – Pernambuco

#### Aspectos constituintes do sistema de gestão municipal

<b>DIRETRIZ</b>	Gestão municipal a serviço de todos
<b>ESTRATÉGIA</b>	Participação popular e cidadania
<b>AÇÃO</b>	Democratização da gestão municipal e participação popular
<b>PROJETOS</b>	Formulados por meio dos Fóruns (Fórum da Cidade do Recife e Fórum do PREZEIS), do Orçamento Participativo, dos Conselhos Municipais, incluindo os Tutelares e Escolares e outros Programas, a exemplo do Prefeitura nos Bairros, Casas de Inverno e Balcão do Cidadão.
<b>RESPONSÁVEL</b>	Secretarias e órgãos municipais diferentes

Fonte: Plano Plurianual da Cidade do Recife 1998 – 2001. Prefeitura do Recife. 1997

Com esse desenho, a modelagem final do sistema de gestão do município consagra o Plano Plurianual do Recife, afirmando ser esse um “*instrumento básico de orientação do desenvolvimento da cidade, devendo constituir-se em referência obrigatória para a ação da gestão municipal*” (p. 6). Nesse sentido, o PPA é o instrumento que orienta a ação na gestão e, na sua essência, a matriz maior do planejamento, cabendo à participação popular e às instâncias participativas o lugar-abrigo daquilo que se queria como diretriz.

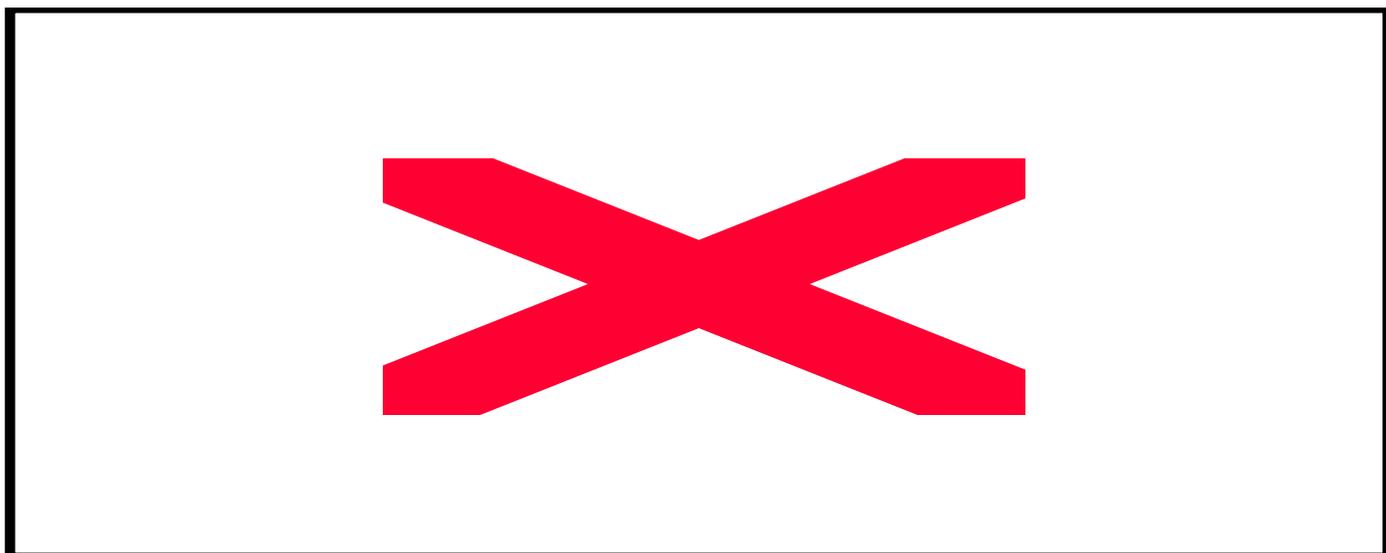
O que se destaca no desenho acima, é não ter sido previsto um mecanismo de articulação entre as secretarias de governo, de modo a promover uma intersetorialidade nas ações e nos projetos. Mesmo no caso do Orçamento Participativo, cuja responsabilidade cabia à Secretaria de Políticas Sociais, a avaliação realizada por delegados e delegadas participantes acentuava a ocorrência de desagregação entre as secretarias, ao questionarem, na prática, o papel que desempenhavam na dinamização do Orçamento Participativo, tendo em vista dar maior racionalidade às iniciativas de governo e articular um sistema de ações conjunto, assim como revelava a fragilidade da Secretaria de Políticas Sociais na condução dessa articulação intersetorial.

Na macroestrutura de governo no período de João Paulo, são muitas as mudanças configuradas em relação ao período da administração de Roberto Magalhães. Foram extintas as Secretarias de Articulação Municipal e a Secretaria de Habitação, que passou a funcionar como uma Diretoria na Secretaria de Planejamento, Meio Ambiente e Urbanismo. Na SEPLAM, foram criadas a DIRBAM<sup>12</sup> e a CODECIR. Foram criadas as Secretarias de Orçamento Participativo e Gestão Cidadã e de Saneamento. Mudaram de nome: a Secretaria de Desenvolvimento Institucional e Recursos Humanos para Secretaria de Administração; a Secretaria de Políticas Sociais para Secretaria de Políticas de Assistência Social; e a Secretaria de Imprensa passou a se chamar Secretaria de Comunicação Social. Além disso, foram criadas as Coordenadorias da Mulher e do Voluntariado, ambas ligadas ao Gabinete do Prefeito, além do RECIPEV (a previdência do funcionalismo da municipalidade). A LAR (Legião de Assistência do Recife) passou a ser o IASC (Instituto de Assistência Social e Cidadania).

## **Organograma 2**

### **Recife – Pernambuco**

#### **Macroestrutura administrativa e de governo (período 2001– 2004)**



A partir da macroestrutura acima, a administração do prefeito João Paulo deixa claro que *“o novo modelo de gestão tem no Orçamento Participativo o instrumento central de planejamento das políticas públicas e da descentralização das atividades de governo”* (p. 34).

<sup>12</sup> A criação da Diretoria Geral de Urbanismo (DIRBAM) tem como significado a retomada do planejamento urbano para a esfera governamental e a coordenação de ações estratégicas para dar sentido a essa retomada, a exemplo da Lei 16.719/2001, Lei dos 12 Bairros e da coordenação do processo de revisão do Plano Diretor da Cidade do Recife, já iniciado.

Além do Orçamento Participativo, o PPA indica que outros instrumentos de gestão também serão utilizados para o planejamento e acompanhamento das ações: “*Os fóruns e Conselhos Municipais de participação cidadã como o Fórum PREZEIS, que discute especificamente as questões urbanísticas das áreas ZEIS, o Conselho de Desenvolvimento Urbano – CDU, que trata das intervenções mais gerais que afetam a cidade como um todo, o Conselho do Meio Ambiente – COMAM, que acompanha as ações relacionadas às questões urbano-ambientais e administra o fundo municipal do COMAM*” (p. 34).

No entanto, é mesmo o Orçamento Participativo que constitui o instrumento central no sistema de planejamento e gestão da cidade do Recife.

É no Plano Plurianual que está prevista a organização do modelo da gestão do município, pela integração dos Programas e Projetos, assim como todas as atividades a serem implementadas durante os anos de 2002 a 2005. Tais Programas, Projetos e atividades constituem os *Programas Integrados e Programas Específicos*. Conforme estabelece o PPA, os Programas Integrados “... *envolvem mais de uma secretaria e neles se inserem diversas ações/atividades todas voltadas para o atendimento do objetivo macro. Isto significa dizer que é necessário assegurar um esforço de coordenação, articulação e integração de ações permanentes durante todo o processo de desenvolvimento e implementação da ação*” (p. 35).

São 12 os Programas Integrados:

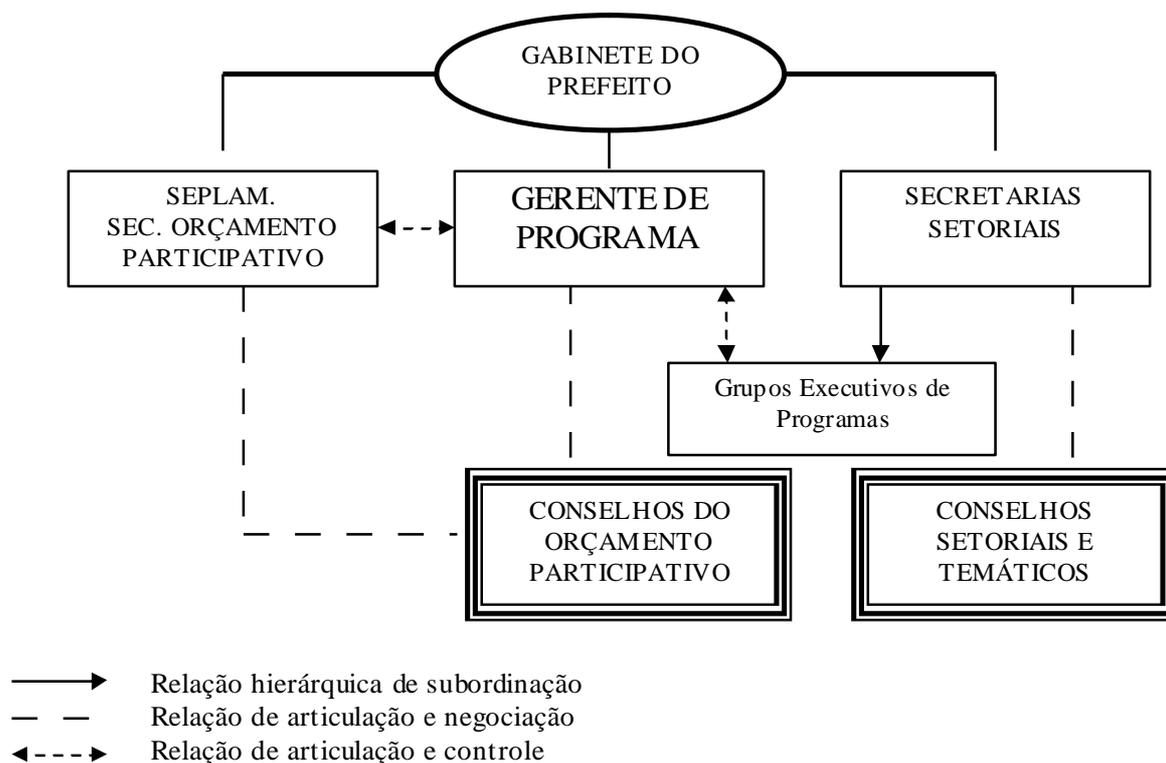
- Guarda-Chuva – gestão de risco de morros e alagados;
- Espaço Público para Todos – requalificação e reapropriação dos espaços públicos;
- Nossa Casa – Recife – melhoria das condições de habitabilidade;
- Comunidade Saudável – saneamento integrado, saúde ambiental, educação ambiental e meio ambiente;
- Valorização do Centro Metropolitano – ordenamento territorial do centro metropolitano;
- Acessibilidade para Todos – universalização e adequação da mobilidade urbana;
- Gestão Democrática – participação e responsabilidade de todos na gestão pública;
- Gestão Pública de Qualidade – modernização da gestão e atendimento eficiente;
- Juventude Presente – maior integração da juventude na vida cultural, econômica e social;
- Questão de Gênero – Imperativo – equidade e promoção da mulher recifense;
- Combate à Violência e Defesa da Cidadania – redução dos riscos e acesso aos

direitos;

- Dinamização da Economia e do Acesso ao Mercado de Trabalho – geração de oportunidades para emprego e renda.

Na verdade, os Programas Integrados são projetos considerados *estratégicos* e de *alta prioridade* segundo a apreciação de um comando político e estratégico da Prefeitura, o qual é formado pelo prefeito e pela Comissão de Coordenação Geral do Governo. A gestão dos Programas Integrados está apresentada no PPA conforme veremos no fluxograma adiante. Quanto aos Programas Específicos, possuem instrumentos que orientam os investimentos e têm instituído mecanismos de controle social para a execução, acompanhamento e avaliação de suas ações, e não exigem necessariamente ações integradas, pois são implementados essencialmente por uma secretaria.

### Fluxograma 1 Recife – Pernambuco Gestão de Programa Integrados



Fonte: Plano Plurianual do Recife 2002 – 2005. Prefeitura do Recife, 2002

Esse sistema de gestão proposto pela administração de João Paulo enfrenta, em termos teóricos, a questão da intersetorialidade nas suas intenções de planejamento e gestão, se comparado ao modelo do governo anterior. Ele apresenta, no PPA, uma estratégia de processo para a organização do planejamento municipal, elegendo um conjunto de diretrizes que alicerçarão um caminho administrativo, a partir de uma visão compreensiva da cidade, seus problemas e potencialidades.

É evidente que no PPA do governo de Roberto Magalhães também havia um conjunto de diretrizes para a cidade. No entanto, a diferença está no seguinte ponto: no governo de João Paulo, o Orçamento Participativo ganha centralidade e, para tal, foi constituída a Secretaria de Orçamento Participativo e Gestão Cidadã, cujo objetivo é coordenar o planejamento das demandas populares, de acordo com o montante de investimento que elas representam, configurando-se como um órgão cuja natureza é mais de intermediação de processos intersetoriais do que de finalização ou execução de ações.

O que pudemos atestar é que novos e velhos paradigmas ou premissas dialogam e se imbricam nos sistemas de gestão adotados pelos governos em questão, de modo que eles oferecem diferentes estratégias quando no centro da cena está o planejamento urbano, seja porque um perseguia um “pacto social” amplo em relação à cidade (o Projeto Capital), seja porque o outro elege um instrumento participativo como o centro do sistema de planejamento e gestão (o Orçamento Participativo), ambos creditando ao paradigma da participação popular a condição fundamental no processo de gestão e desenvolvimento municipal.

Entre a intenção e o gesto existem as tensões, oriundas das dificuldades reais de seguir à risca o que sugere o paradigma da participação popular no planejamento urbano, paradigma esse comum aos discursos dos governos de Roberto Magalhães (1997 – 2000) e de João Paulo (2001 – 2004). No Capítulo a seguir, nosso esforço será o de trazer à tona os elementos tensionadores da relação entre intenção e gesto que esse traço comum aos dois governos sugerem, a partir dos lugares que as diferentes experiências de Orçamento Participativo foram ocupando nas dinâmicas de planejamento urbano. Julgamos ser esse um exercício essencial para nos perguntarmos se toda essa experiência de participação popular e de intenção de democratização das instâncias públicas locais tem acumulado o suficiente para que se possa designar, de fato, um lugar especial ao instrumento Orçamento Participativo no sistema de planejamento e gestão do município.

## **2 - Os lugares do Orçamento Participativo nas dinâmicas de planejamento urbano do Recife entre 1997 e 2002**

A produção acadêmica especializada acerca da recente experiência de Orçamento Participativo no Brasil tem praticamente coberto toda a sua complexidade. Além da grande quantidade de pesquisas e estudos,<sup>13</sup> cresce numericamente a adoção desse instrumento na municipalidade brasileira, assim como tem ocorrido um processo de aperfeiçoamento qualitativo dessas iniciativas que, em muitos municípios, se mantêm pela terceira e quarta gestão consecutiva, e algumas dessas mantendo-se, inclusive, sob uma orientação político-partidária diferente, como é o caso do Recife.

São experiências que nos remetem a duas questões importantes: a primeira ancora-se na revalorização do ambiente cívico, na ressignificação dos valores democráticos contemporâneos e de sua ambientação na base local municipal. A segunda, menos estudada que a anterior, situa-se nas razões do planejamento urbano e de toda a sua complexidade histórica, num país que sempre tratou de forma secundária, tecnocrática e formal o uso e o significado dessas razões, mas que, paradoxalmente, absorve tanto na academia como na política partidária e administrativa os sentidos do chamado “planejamento estratégico” e do “pós-modernismo urbano”, ora reforçando o caráter desigual da produção do espaço, ora com uma forte dose de idealismo em relação à minimização dessas desigualdades pela força da racionalidade do planejamento.

Nessa cruzada, a experiência brasileira de Orçamento Participativo é parte do cenário onde a tensão entre democracia representativa e a participativa se processa e promove o debate, tanto sobre as esferas públicas locais de diálogo entre Governo-Sociedade Civil, como sobre representatividade, participação e transparência administrativa, dentre outros aspectos.

No seu ideário, o Orçamento Participativo também prenuncia tanto uma espécie de “novo contrato político” assim como o aguçamento do conflito social com conseqüências desfavoráveis para a manutenção do sistema de clientelismo e patrimonialismo da administração pública, a fim de, quem sabe, ser um processo social e político cuja matriz central seja a participação direta dos sujeitos ativos na vida local. O Orçamento Participativo,

---

<sup>13</sup> Nesse particular, fiz parte da equipe de colaboradores regionais da pesquisa nacional de experiências de Orçamento Participativo no Brasil, sob a responsabilidade do Fórum Nacional de Participação Popular, publicada pela Editora Cortes e organizada por Ana Clara Torres Ribeiro e Graziá de Graziá, (Experiências de Orçamento Participativo no Brasil: período 1997 a 2000, 2003).

portanto, insere nas dinâmicas locais tanto os elementos do conflito social como do “contrato político”, assim como as ambigüidades que circundam valores como “autonomia”, “co-gestão” e “competências”. As competências estão postas sobre a organização do território, a regulação das políticas públicas, o lugar das instâncias de mediação das demandas e dos direitos sociais coletivos e, finalmente, as tecnologias e ferramentas que produzem o espaço urbano.

O Orçamento Participativo aparece, ainda e por fim, como uma ambientação da questão democrática local e de sua radicalidade, desenhando um duplo painel: a visibilidade do conflito social quanto ao uso e regulação do espaço urbano e, ao mesmo tempo, o seu nítido desconforto quanto ao planejamento desse uso e gestão.

Tal desconforto tem razões históricas e, por isso mesmo, deve ser recuperado, compreendido e problematizado. Revela, ainda, uma outra problemática em relação ao ciclo do planejamento: é sabido que o Orçamento Participativo estabelece de forma positiva as condições para que a população participe diretamente do processo de levantamento e hierarquização de demandas sociais no território, precedente inequívoco para a modelagem futura de um planejamento urbano participativo. Nesse processo, a população sabe que está *planejando* agora para que venha a ser *executado* no ano seguinte. É sobre essa arena das expectativas que se revela mais uma problemática substantiva do planejamento urbano: a governabilidade do ciclo do orçamento.

O que queremos demonstrar quanto à questão da governabilidade do ciclo do orçamento é que a relação Ciclo do Orçamento-Ciclo do Planejamento manifesta uma espécie de problema estrutural geralmente desconsiderado pelos anunciados das experiências de Orçamento Participativo: Como gerar interesse para a participação popular em relação às intervenções urbanísticas que vão além do tempo do ciclo do orçamento? Julgamos que não temos condições de responder profundamente a essa questão, mas organizaremos adiante alguns dos elementos que, se enfrentados, poderão lançar luzes sobre a problemática:

Um primeiro elemento é a difícil convivência entre ciclos temporais distintos de planejamento, execução e prestação de contas das ações governamentais, desde a definição das prioridades pela população; a capacidade de respostas técnicas eficientes pelo governo municipal a essas demandas priorizadas, a exemplo da formulação do projeto e do encaminhamento da licitação, até a habilitação de sua execução prática no ciclo anual

seguinte. O que resulta daí? Quando não pactuada plenamente, essa convivência passa a promover o que ficou popularmente conhecido como “obras pendentes” que viram um alvo fácil para a avaliação negativa da administração.

Um segundo elemento é a adequação do chamado Ciclo do Orçamento Público (desde os tempos exigidos para a formulação dos seus instrumentos: PPA, LDO e LOA) ao Ciclo do Orçamento Participativo, com suas rodadas de Plenárias para a eleição das prioridades, dos representantes comunitários e da organização final do Plano de Investimento do OP. Quando tais ciclos não convergem positivamente, é óbvia a redução da capacidade de formulação de propostas por parte das entidades e dos próprios Conselhos municipais, incluindo-se aí o Conselho do Orçamento Participativo, cuja prerrogativa de formulação e monitoramento do Orçamento Público lhe é facultada, ficando essa tarefa circunscrita exclusivamente aos vereadores da municipalidade.

Por fim, um terceiro elemento relacionado às desejadas imbricações entre Planejamento Setorial (abrigado nas chamadas Plenárias Temáticas do OP, mediante a participação dos Conselhos Municipais e do PREZEIS, por exemplo) e Planejamento Regional (a ser configurado a partir do elenco das prioridades definidas pelas Plenárias do Orçamento Participativo nas Regiões Político-Administrativas do município). Essas são complexas exigências de relação coordenada entre Planejamento Setorial e Planejamento Regional, mas são igualmente desejadas e reconhecidas no âmbito do Executivo e no discurso da integração e da participação, ainda que a máquina administrativa esteja fortemente permeada, por um lado, por uma cultura tecno-burocrática ameaçadora para as possibilidades de integração ou de interface flexível. Como essas intenções não são radicalizadas no cotidiano, de modo a fazer com que a participação popular venha a estar visceralmente empenhada nesse exercício das imbricações, o discurso oficial apela para outras novidades e adia as oportunidades de integração e de reposicionamento dos lugares e dos espaços de diálogo entre Governo-Sociedade Civil, anunciando a criação de novas esferas de planejamento urbano, conforme depoimento abaixo:

*“O Plano Plurianual é uma tentativa de fazer um planejamento, mas é um planejamento burocratizado, que não responde à construção de identidades possíveis dentro de uma cidade(...) no Recife temos que fazer a construção de qual é o consenso ou de uma hegemonia no*

*processo de planejamento. Que tipo de planejamento queremos construir na cidade e que tipo de cidade queremos construir. Sem essas respostas, todas as iniciativas têm suas insuficiências. Se tem que construir projetos articulados que discutam objetivos de médio prazo, praticáveis, e de longo prazo que apontem caminhos para essa cidade a partir de um determinado paradigma de planejamento e de objetivos estratégicos, e que o Orçamento Participativo responda através da participação, a partir dessas diretrizes gerais. O Congresso da Cidade pode ter iniciativas que respondam a algumas diretrizes e planejamento, onde o Orçamento Participativo tem que se submeter a elas” (João da Costa, Secretário de Orçamento Participativo e Gestão Cidadã do Recife).*

No nosso entendimento, os elementos apresentados acima devem ser parte da agenda tanto do planejamento urbano, como do Orçamento Participativo. É aparentemente óbvio, mas, não são poucos os exemplos que tornam uma questão importante como essa mais um item secundário na pauta do diálogo entre Governo-Sociedade Civil, de modo que os problemas vão se acumulando à medida que os Ciclos de Planejamento do Orçamento Público e do Orçamento Participativo diminuem sua capacidade de promover sinergias. As conseqüências abatem-se diretamente sobre o sistema geral de planejamento do município e sobre a credibilidade do instrumento Orçamento Participativo.

A partir desse ponto, faremos um mergulho na tentativa de recuperar as razões históricas recentes da relação entre Orçamento Participativo e Planejamento Urbano na Cidade do Recife, desde 1997 a 2002, e de toda sua conflituosidade e credibilidade.

## **2.1 - Orçamento Participativo e planejamento urbano entre 1997 e 2000**

Conforme já fizemos compreender, recuperar as diferentes visões sobre a gestão do Orçamento Participativo é essencial para nos darmos conta de que essa experiência produziu tanto uma movimentação de interesses pela sua manutenção, ou seja, pela sua não-inovação, como também pela reformulação do seu padrão tradicional.

Já durante a gestão de Jarbas Vasconcelos (1993 – 1996), é por demais conhecido que o Programa Prefeitura nos Bairros se constituía no espaço mais importante de promoção da descentralização política municipal, cujo discurso mais sensível era o governo estar preferentemente voltado para as áreas populares da cidade do Recife. O lugar de destaque a que estivera submetido, exigiu que se promovesse uma revisão metodológica no PPB, desde o acréscimo de novos objetivos e diretrizes, que passariam a nortear os novos caminhos da participação popular na definição das políticas e no controle da administração pública, até a introdução de novos instrumentos de apoio às definições de prioridades e de representação. O prefeito Roberto Magalhães veio a suceder a Jarbas Vasconcelos e manteve a mesma base conceitual e metodológica do PPB, denominando-o doravante de PPB/OP (Programa Prefeitura nos Bairros/Orçamento Participativo).

A partir daí, pudemos constatar que, durante o período 1997 a 2000, a imprensa, o governo, os delegados, as lideranças comunitárias e as ONGs não desenvolviam uma leitura convergente sobre o que se constituiria como Orçamento Participativo, nem poderia ser diferente, dado o grau de conflito e interesse entre tais visões durante a gestão correspondente a esse período.

O Orçamento Participativo foi alvo de alguns fatos e acontecimentos no âmbito da conjuntura política municipal, os quais acabaram por revelar grandes diferenças de percepção sobre seu significado. Algumas davam conta de que os mecanismos participativos de formulação e deliberação de políticas públicas não haviam conquistado tanta centralidade e importância administrativa conforme salientava o discurso oficial. Uma parte dessa visão, pudemos atestá-la no debate sobre o Projeto Capital. Sobre a outra, veremos pelos delegados e delegadas e demais membros da Coordenação do PPB/OP quando, na avaliação interna no último ano da administração do prefeito Roberto Magalhães, fizemos os seguintes registros analíticos acerca dessas visões e dissensos:

1. Um bloco de leituras sintetizou um tipo de descontentamento centrado nas lacunas, entraves, pendências, dificuldades operacionais, dentre outros, destacando aspectos da ineficiência desse instrumento, mas que no final não questionou a importância da manutenção desse espaço para a garantia da ampliação da democracia e do diálogo entre Governo–Sociedade Civil;

2. Um outro bloco de leitura expressou sua satisfação com o PPB/OP, não só pelo fato de estarem sendo tocadas as obras (notadamente nas comunidades de quem assim se posicionou), bem como pela demonstração pública do prefeito em seus depoimentos ao valorizar esse espaço, e, por fim;

3. Um outro bloco de leitura, mais centrado numa dura crítica ao PPB/OP, relacionou a existência de compromissos pendentes (as chamadas obras pendentes), assim como a tentativa de desestruturação do Orçamento Participativo por parte dos vereadores e o efetivo descompromisso do Executivo (nominando-se diretamente o prefeito e secretários), questionando dessa forma a legitimidade e a eficácia desse instrumento.

Essas diferentes compreensões sobre o lugar ocupado pelo Orçamento Participativo na gestão de Roberto Magalhães demonstravam, antes de tudo, sua nítida desacomodação no sistema de gestão municipal, gerando um quadro desabonador para o sucesso da iniciativa.

O que é fundamental recuperar dessa avaliação e das visões dos sujeitos acerca do que era o Orçamento Participativo no período da gestão de Roberto Magalhães, é que se expressou mais limites do que potencialidades na experiência. Dessa forma, a avaliação realizada apontou a existência de *gargalos* que ameaçavam, na prática, esvaziar o instrumento PPB/OP, a saber:

- (i) Havia, indiscutivelmente uma pressão sobre o instrumento Orçamento Participativo advinda de vereadores insatisfeitos com sua existência. Na visão desses vereadores, os delegados do Orçamento Participativo estavam ocupando seu lugar, já que a indicação de obras (feitas em plenárias das RPAs – Regiões Político-Administrativas) e o seu acompanhamento até a inauguração final estava diretamente relacionada à figura do delegado e não do vereador. A radicalidade da crítica e da pressão dos vereadores foi tanta a ponto de ameaçarem publicamente acabar com o PPB/OP, fato que gerou grande polêmica na base de aliança e sustentação do governo no Legislativo, promovendo um visível desgaste político à reeleição de Roberto Magalhães.
- (ii) Havia uma descoordenação entre os secretários municipais nos assuntos relacionados ao Orçamento Participativo, de forma que não existia articulação operacional nem política entre planejamento e gestão na dinâmica institucional interna do OP. Nesse particular, estava sendo questionado no próprio governo não só o PPB/OP como as reais capacidades e legitimidade da Secretaria de Políticas Sociais em coordenar um processo de planejamento de demandas sociais com sucesso dentro e fora do governo municipal.
- (iii) Não havia um sistema de monitoramento e prestação de contas do Orçamento Participativo (nem periódico, nem confiável). Esse desencontro dos secretários municipais produzia também um desencontro de informações. O Orçamento Participativo era tratado pelo Executivo como se fosse a junção dos Programas Parceria nos Morros e PREZEIS. No entanto, na peça orçamentária o Orçamento Participativo estava especificado como sendo integrante do PPB (Programa Prefeitura nos Bairros).

Essa confusão contribuiu diretamente para uma inquietação aparentemente secundária, mas, não a ponto de não ser enfrentada, ou seja: que dado preciso, inteligível e de fácil acesso informaria ao cidadão quanto custava aos cofres públicos as obras do Orçamento Participativo? Na pesquisa, encontramos um único informativo apresentado às organizações da sociedade civil com um quadro das ações do PPB/OP, chamado *Jornal Orçamento Participativo*, de novembro de 1998, editado pela Secretaria de Políticas Sociais. Nele temos as seguintes informações:

**Quadro 3**  
**Recife – Pernambuco**  
**Balço das ações do PPB/OP - 1996, 1997 e 1998**

<b>Órgão</b>	<b>Pleitos negociados *</b>	<b>Pleitos atendidos</b>	<b>Pleitos parcialmente atendidos ou em andamento</b>	<b>Pendências **</b>	<b>Valor reservado (em R\$)</b>	<b>Valor executado (em R\$)</b>
<b>URB</b>	311	93	184	34	19.721.638,75	19.006.624,97
<b>EMLURB</b>	1.046	609	25	412	8.139.410,36	6.138.331,95
<b>SAÚDE</b>	192	67	78	47	2.568.612,00	1.695.621,41
<b>EDUCAÇÃO</b>	150	72	37	41	5.548.710,00	1.407.698,38
<b>DES. ECON.</b>	102	04	-	98	272.295,00	5.000,00
<b>CULTURA</b>	293	89	05	199	2.196.941,00	762.634,31
<b>Total</b>	2.094	934	329	831	38.447.607,11	29.015.911,02

Fonte: Prefeitura da Cidade do Recife. Secretaria de Políticas Sociais. Jornal Orçamento Participativo. Nº 01. Recife, Novembro de 1998

\* Nos números dos pleitos negociados não foram considerados os 144 inviabilizados tecnicamente.

\*\* Pendências referem-se a pleitos não iniciados, paralisados e aguardando desdobramento.

É evidente a confusão em termos de informação que o quadro acima apresenta, notadamente quando consolida um conjunto de números que não são exclusivos do Orçamento Participativo, interpondo-se outras ações, a exemplo do Programa Parceria nos Morros/URB e ações que são típicas de manutenção (EMLURB) ou da agenda de turismo, cultura e esportes. Isso revelava a inexistência de um sistema confiável e periódico de acompanhamento dos resultados alcançados pelo PPB/OP. O próprio Secretário de Políticas Sociais do governo de Roberto Magalhães, Francisco de Assis, reconhece os limites da tradução dessas informações específicas do PPB/OP, apresentando o seguinte argumento:

*“... remetemos aqui à prestação de contas das intervenções promovidas em função das decisões adotadas nos fóruns do Orçamento Participativo, carro chefe da ação governamental em seus programas locais de investimentos. Estão aqui contidas, portanto, o conjunto de intervenções e pendências acumuladas no curso dos últimos três anos nas áreas de saúde, educação, infraestrutura (compreendendo a URB e EMLURB), cultura e desenvolvimento econômico. Para tornar mais abrangente a visão de cada um que vier a se debruçar sobre o conteúdo aqui exposto, incluímos informações sobre obras e intervenções que, embora à margem das decisões do Orçamento Participativo, fazem parte do decidido esforço da atual administração municipal, de imprimir nos investimentos globais que realiza a marca prioritária do social”* (Francisco de Assis, Secretário de Políticas Sociais na gestão de Roberto Magalhães).

- (iv) Por fim, ressalte-se o fato de que não havia qualquer relação entre as ações do Orçamento Participativo e uma estratégia de planejamento urbano para a cidade do Recife. O dado mais óbvio era que havia uma tensão conceitual, estratégica e de prioridade quando da disponibilização de recursos entre as chamadas grandes obras da cidade e as obras do chamado ciclo do Orçamento Participativo. Por outro lado, é durante a administração de Roberto Magalhães que o Projeto Capital se apresenta e, conforme já vimos, além de não ter produzido interfaces com os outros canais de participação popular existentes no município, tal Projeto, seguindo sua visão fragmentada do planejamento urbano e de gestão, não estabeleceu com o PPB/OP qualquer diálogo efetivo, ou seja, há uma pergunta central e, ao que nos parece, atual ainda, posto que não existem sinais de respostas em curso: qual é o lugar das demandas do Orçamento Participativo no sistema de planejamento urbano do Recife? Quem faria ou quem promoverá essa integração?

## **2.2 - O Orçamento Participativo e planejamento urbano entre 2001 e 2002.**

Insistimos no entendimento de que a experiência do Orçamento Participativo no Recife precisa e deve ser encarada como sendo parte de uma trajetória de aprendizagens e de amadurecimento, e que nessa trajetória pudemos observar momentos de avanços, recuos, descontinuidades e renovação. Nesse movimento, está sendo possível identificar elementos tanto de natureza “tradicional” quanto “inovadora” nessa iniciativa.

Algumas mudanças ocorreram na concepção e no modo de funcionamento dessa experiência que se faz nos dias atuais, a partir da adoção de elementos mais inovadores, desde sua integração teórica a um sistema de gestão administrativa, nas suas intenções mais ágil e afeito aos arranjos institucionais participativos de que o Recife dispõe. Tais mudanças são indicadores de aperfeiçoamento do instrumento e, a se manter evoluindo, a cidade do Recife poderá ter dado início a um novo estágio no processo de planejamento e gestão participativos, produzindo rupturas que o distanciarão das experiências anteriores. Muitas dessas mudanças, se mantidas e aperfeiçoadas, representarão uma tentativa de conjugação dos fundamentos da nova administração, conforme argumenta o PPA, ao desejo de organização de um sistema de gestão para o município. Mas, por enquanto, só podemos atestar pequenas e, até certo ponto, substantivas mudanças no processamento.

Em primeiro lugar, é importante destacar que aumentou o número de organizações participantes do ciclo do OP, resultante de vários elementos da conjuntura política local, mas também, e fundamentalmente, da ampliação dos critérios e do processo de participação. É notório que houve uma ampliação nos critérios e dos critérios quanto ao processo de participação nessa experiência atual de Orçamento Participativo. Isso possibilita que se amplie o leque da participação de diferentes setores dos movimentos sociais, reconfigurando a composição geopolítica da participação nesse instrumento para além das clássicas representações comunitárias da cidade. Os dados oficiais da Secretaria de Orçamento Participativo e Gestão Cidadã dão conta da participação, em 2001, de 42 mil, e em 2002, de 67 mil pessoas nas plenárias do Orçamento Participativo, o que significa, 4,18% e 6,56% da população adulta da cidade participando de tais plenárias nos respectivos anos, sendo 56% (61 mil) mulheres e 48% (48 mil) homens.<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> O Censo do IBGE registra, em 2000, uma população total de 1.421.947 no Recife, sendo 46,49% masculina e 53,51% feminina.

Também se inovou quanto ao processo eleitoral. Partiu-se do princípio de que deveriam ser geradas condições iguais de participação para todos. A consequência imediata disso é que a figura do chamado “delegado nato” – presente na experiência do PPB/OP - passou a não existir. Para ser delegado (a), todos (as) tiveram de se submeter a um processo eleitoral e em condições iguais, resultando daí um bom sinal de aperfeiçoamento da democracia participativa.

Outra inovação foi, conforme já demonstramos, o aumento do número de organizações participantes. Esse dado poderia não significar muito se não fosse o fato de que ficou evidenciada a oportunidade de aparecimento e participação de muitas organizações que, apesar de já terem um trabalho comunitário de base, não tinham muita convivência com o instrumento Orçamento Participativo. É evidente que essa diversidade tem grande significado político, no sentido de fazer representar uma gama de interesses jamais apreciados nas dinâmicas de planejamento local e, portanto, tomar visíveis demandas de uma cidade mais complexa e plural do que aquelas apresentadas nos diagnósticos oficiais, ofertando à opinião pública corrente uma visão menos filtrada das reais demandas sociais urbanísticas.

Segundo os dados da Prefeitura do Recife, entre 2001 e 2002, 26% dos grupos organizados correspondiam a grupos sociais formados a partir da dinâmica do Orçamento Participativo; 54% foi o percentual de entidades que se cadastraram como sendo do *Movimento Comunitário* para participarem das plenárias, e 20% se declararam *Outras*, a exemplo de Ligas de Jogo de Dominó, Grupos de Futebol, dentre outras entidades.

Nesse particular, a grande novidade parece mesmo ser a quantidade de grupos que se formam para atuar no ciclo do OP. Só em 2002, esse número cresceu 97% em relação ao ano anterior, fenômeno eivado de muita polêmica, já que não se sabe a dimensão orgânica da prática social desses grupos após a movimentação em torno das plenárias do OP, abrindo um precedente para que se especule se eles não surgem tão-somente em função da apresentação de uma demanda específica, naquele momento do ciclo do OP, sem que depois se prolonguem como um organismo social vivo e atuante, com base territorial e agenda públicos.

Também se deu um passo muito significativo para a legitimação desse instrumento de gestão local, a partir da decisão de constituir uma Secretaria de Orçamento Participativo. Além de coordenar toda a dinâmica inerente ao ciclo orçamentário e participativo, ela dispõe

de uma infra-estrutura de pessoal e de tecnologia que agrega mais agilidade às ações e confere mais poder e referência institucional a tal instrumento. Essa dinâmica e centralidade do Orçamento Participativo estão referenciadas no PPA (Plano Plurianual), o que significa uma opção do governo, conforme já vimos.

Como forma de enfrentar o problema de dispersão do potencial socio-organizativo existente na cultura de gestão vivenciada ao longo dos anos, o novo Orçamento Participativo propôs-se a promover uma maior articulação com outros Conselhos da cidade. Na experiência anterior, já havia uma aproximação nesse sentido, muito embora fosse pequena. Atualmente, tal relação ganhou expressão por estar prevista no ciclo institucional.

Os demais conselhos da cidade passam agora a ser parte da experiência do OP, tanto por meio da estruturação das Plenárias Temáticas, de que os demais Conselhos Municipais participam, como pela representação que esses têm assegurado no COP (Conselho do Orçamento Participativo). Além do mais, segundo dados da Prefeitura, existem 26 diferentes fóruns funcionando nas 18 microrregiões que integram o Orçamento Participativo, tendo sido realizadas entre 2001 e 2002, cerca de 497 reuniões de Fóruns Regionais e Temáticos, mobilizando uma média de 1.400 delegados por mês (dado de 2002). Quanto ao COP, foram 38 as reuniões realizadas durante os dois mandatos (um para cada ano). 21 foi o número de Caravanas realizadas na cidade em função do OP. Segundo seus organizadores, elas promovem o intercâmbio entre as regiões, permitindo que seus participantes conheçam o que se passa noutras áreas em termos de execução de obras, etc. Foram 235 as reuniões realizadas pela Comissão de Acompanhamento de Obras, somando-se a um grande número de atividades, o que indica estar havendo maior dinamismo em termos de movimentação das instâncias constitutivas do Orçamento Participativo.

Esse é um fato muito positivo, porque não só ajuda a melhor diagnosticar os problemas urbanos, quer dizer, conhecer a cidade a partir dos problemas detectados pelas comunidades, como também a partir dos problemas e potenciais setoriais que os conselhos e os diferentes organismos sociais vêm identificando. No caso particular dos conselhos, destaque-se o fato de que eles têm um importante papel no diagnóstico qualificado de cada situação setorial específica: saúde, educação, cultura, geração de renda, mulheres, assistência social, dentre outros setores. Portanto, toma-se importante insistir na necessidade de aperfeiçoar essa articulação entre as instâncias do OP e as demais instâncias, dentre elas podemos indicar o PREZEIS, cuja posição no sistema geral de planejamento e gestão do

Recife está, desde o início do governo de João Paulo, claramente tensionado. Para o Secretário João da Costa, a questão correlata à integração dos Conselhos ou à sobreposição do OP em relação aos outros espaços está posta como uma tensão específica. Vejamos:

*“No PREZEIS é uma coisa específica... há um tensionamento advindo da incompreensão do processo que está instalado em Recife... há um desafio que precisa ser construído, porque os diversos atores hoje precisam se encontrar numa estrutura... temos tentado fazer isso com o Conselho do Orçamento Participativo de forma ainda muito insuficiente... acredito que no futuro precisamos criar um Conselho Municipal de Planejamento Participativo e que os vários setores específicos sejam Câmaras Setoriais ou Câmaras Temáticas”* (João da Costa, Secretário de Orçamento Participativo e Gestão Cidadã do Recife).

Deve-se destacar, ainda, que no segundo ano do governo de João Paulo um arranjo nos numerários dos recursos municipais configurou uma elevação da participação do item investimento. Isso foi positivamente favorável à ampliação da margem de dinamização do Orçamento Participativo e de sua possibilidade de realização, algo muito diferente daquela que foi a experiência do PPB/OP.

A questão crucial dessa mudança é uma maior integração entre o que a prefeitura tem para investimento e o que o OP pode decidir ou demandar. Na experiência anterior, havia uma irracionalidade na forma de apresentar um dado plano de investimento. Havia o orçamento do OP, o orçamento do PREZEIS, o orçamento do Programa Parceria nos Morros e, além disto, havia também investimentos menores (de ações consideradas de pequeno porte), que não constituíam o plano de investimentos do PPB/OP. Eram tidos como ações isoladas de Secretaria, ou seja, esses investimentos eram tratados de forma dispersa entre as secretarias e, no final, não se sabia o total do que cabia ao PPB/OP, e muito menos o que havia sido executado por cada uma dessas partes.

No último balanço da Secretaria de Orçamento Participativo e Gestão Cidadã do Recife, o quadro de planejamento e execução dos investimentos apresentado é bastante positivo, conforme abaixo:

#### Quadro 4

#### Recife – Pernambuco

#### Balanço da execução orçamentária do Orçamento Participativo - 2001 e 2002

QUADRO DAS AÇÕES	CONCLUÍDAS OU EM EXECUÇÃO	A EXECUTAR	TOTAL
<b>Nº de obras / ações apresentadas no período (2001 e 2002)</b>	<b>214</b>	<b>90</b>	<b>304</b>
<b>Investimento realizado (em R\$)</b>	45,8 milhões	7,9 milhões	53,7 milhões
<b>% de Investimento realizado</b>	85%	15%	100%

Fonte: Prefeitura do Recife/Secretaria de Orçamento Participativo e Gestão Cidadã do Recife, março/2003

Esse balanço insere o plano de investimento no seguinte contexto: em 2002, o orçamento total do município foi de, aproximadamente, um bilhão de reais, e o plano de investimento alcançou, conforme vimos acima, a quantia de 53,7 milhões, discutidos e espacializados a partir das plenárias do Orçamento Participativo, sendo executados 45,8 milhões desse total.

Segundo a própria Secretaria de Orçamento Participativo e Gestão Cidadã, a média de execução orçamentária no PPB/OP do governo anterior atingiu 1,2 milhões/ano, somando então, aproximadamente, 4,8 milhões durante os quatro anos. Comparando com outras capitais, essa mesma secretaria declara: O plano de investimentos de Porto Alegre tem um orçamento anual de 1,2 bilhões, e 29 milhões são executados pelo Orçamento Participativo; em Belo Horizonte, o orçamento total chega a ser de 1,8 bilhões, e o plano de investimento executado no Orçamento Participativo é de 30 milhões de reais. Confirmadas tais cifras, estaria o Orçamento Participativo do Recife emplacando uma soma considerável de recursos, associada a uma massa de participação com alto valor quantitativo.

A compreensão dessas mudanças é essencial para que nos perguntemos o que elas têm a ver com a questão do planejamento urbano e sua gestão. Em nosso ponto de vista, há uma estreita relação entre processos e resultados, heranças e continuidades, o que significa que queremos afirmar a indissociável integração entre Orçamento Participativo e Planejamento Urbano, sob pena de comprometermos os ideários do ativismo democrático e da governança democrática local. Portanto, compreender processualmente esse mesmo arranjo institucional é básico para problematizar os elementos que na atualidade orientam a lógica da participação popular no seu planejamento urbano e, mais ainda, na sua gestão, pois, mesmo recente e renovada em vários aspectos, a experiência do Orçamento Participativo na gestão atual já apresenta sinais de insuficiências, exigindo correções conforme aquelas indicadas pelos próprios delegados e delegadas participantes de sua dinâmica atual. Tais contribuições foram formuladas e apresentadas na avaliação interna da Coordenação do Orçamento Participativo (COP) e na reunião deste último com o secretariado municipal e o Prefeito, em 27/07/2002, no Forte das Cinco Pontas, à qual estive presente como pesquisador.

As contribuições resultam da experiência que os conselheiros membros do COP desenvolveram durante um ano e sete meses, no exercício periódico de coordenação política da agenda dada pelas plenárias populares nas regiões administrativas e, também, do exercício de consolidação final dos quadros microrregionalizados de demandas e sua caracterização em investimentos públicos. Nesse sentido, sintetizaremos a leitura de um fenômeno típico de gestão, cuja característica principal, no nosso entendimento, é a tentativa de realizar a “crítica da prática” sobre o planejamento desse arranjo institucional, tido pela administração municipal como sendo o instrumento central de planejamento das políticas públicas e da descentralização das atividades de governo.

Em primeiro lugar, foram identificadas lacunas quanto à qualidade das informações geradas na dinâmica do OP e em relação ao Plano de Investimento Municipal que, dentre outras razões da formulação crítica coletiva, não havia sido finalizado em tempo hábil. Conforme sabemos, o Plano de Investimentos apresenta em detalhes o quadro final das demandas, sua localização e caracterização do ponto de vista urbanístico – quando é o caso – e a quantia prevista para cada demanda, órgão responsável, etc. As origens dessas lacunas, segundo os membros do COP, estavam associadas às dificuldades porque passavam as Secretarias para que fosse realizado o repasse das informações detalhadas dos investimentos ao COP, situação também vivida pela antiga coordenação do PPB/OP, na gestão de Roberto Magalhães.

Além da inabilidade com os processos complexos de orçamentação corriqueira dos recursos governamentais, o COP, repleto de responsabilidades quanto à aprovação e consolidação do Plano de Investimento,<sup>15</sup> estava sendo portador de insatisfações quanto ao cumprimento em tempo hábil do ciclo do Orçamento Participativo e, evidentemente, atacando uma questão que, teoricamente, e assim está previsto no PPA, seria resolvida pela agenda do Comando Político e Estratégico da Prefeitura, formado pelo prefeito e Comissão de Coordenação Geral do Governo.

Em segundo lugar, foram apresentados limites quanto à viabilidade do paradigma do Orçamento Participativo como o centro da gestão do Governo, desde o não-funcionamento do grupo intersecretarias no OP à ausência de secretários de governo nas reuniões do COP, principalmente aqueles que formalmente têm assento nesse Conselho. Essa lacuna, na verdade, expressa toda a dificuldade do que é promover a intersetorialidade da máquina administrativa, mesmo que ela esteja prevista como um pressuposto do sistema de gestão, a partir dos chamados Programas Integrados.

Em terceiro lugar, ficou evidente que, do ponto de vista da metodologia do Orçamento Participativo, existe pouca clareza quanto aos nexos, às funções práticas e de relacionamento entre as instâncias do OP (COP, Fóruns de Delegados e Comissões de Fiscalização e acompanhamento de Obras e Programas) e aos demais arranjos institucionais do município (Conselhos Setoriais, PREZEIS e Conferências, dentre outros), de modo que não fluem os entendimentos coletivos sobre o lugar que cada uma dessas instâncias e arranjos institucionais assume no sistema de gestão municipal, muitas vezes tratados como superpostos na relação com o planejamento setorial temático.

Ainda nesse contexto das lacunas de ordem metodológica, a atual gestão deixou transparecer tratar com relativização as urgências demandadas de renovação, reformulação e readequação do atual Regimento Interno do OP, desde a metodologia relativa ao ciclo da participação e periodização das plenárias, até o tempo de mandato do delegado/a, que atualmente é de um ano e passaria para dois, segundo o pleito apresentado, de modo que, assumidas essas mudanças, seriam enfrentados os problemas relativos ao fato de que

---

<sup>15</sup> Conforme indica o Regimento Interno dos Fóruns e do Conselho, no Capítulo VI, que trata das competências do COP, o artigo 28 dá amplos poderes ao “Conselho Municipal de Gestão Democrática do Orçamento Público”, incluindo a apreciação e a emissão de resoluções para alterar no todo ou em parte a “proposta do Governo para a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO... e a proposta de Orçamento Anual...”, mesmo antes do seu envio à Câmara de Vereadores (Regimento Interno, Recife, abril de 2002, pp. 24 - 27).

delegados e delegadas não conseguem acompanhar as ações tidas como prioritárias durante seu mandato, posto que esse é obrigado a encerrar-se (ou renovar-se) mesmo antes da execução da obra.

Nesse particular, permitimo-nos fazer uma observação: os membros do COP expressaram uma demanda de reformulação do ciclo do OP, visto que ele promove uma dinâmica de muitas reuniões num curto espaço de tempo,<sup>16</sup> além de terem requerido uma reformulação no período de mandato do delegado de um para dois anos. É óbvio que o ciclo do OP se apresenta com uma intensidade e ritmos preocupantes, mas não parece sensato que a postura do governo seja a de relativizar tais demandas de reformulação. Sobre isso Boaventura de Souza Santos alerta para os riscos da rotina da mobilização e da mobilização da rotina numa experiência de Orçamento Participativo:

*“Uma idéia desestabilizadora que consegue transformar-se em prática sustentável corre sempre o risco de perder o seu potencial desestabilizador à medida que o sucesso aumenta. A rotina da mobilização atrai uma mobilização da rotina. A participação permanece elevada, mas os cidadãos comuns serão gradualmente substituídos por cidadãos participativos especializados. O dilema aqui é que, embora, a radicalização desta experiência seja a única arma contra a rotinização, existe, contudo, um limite interminável além do qual a radicalização irá comprometer irreversivelmente o sucesso da experiência. Não há saída para este dilema. No entanto, a tensão que ela cria poderá ser, ela própria, sustentável – contribuindo assim para a continuação, ainda que permanentemente problemática, do sucesso da experiência -, desde que os participantes se empenhem na auto-subversão reflexiva: com isto quero dizer uma radicalização constante da consciência política centrada nos limites da radicalização da prática política concreta”*  
(Santos: 2002: p. 546).

---

<sup>16</sup> A propósito, o ciclo do OP para 2003 previu a realização de 48 Plenárias Regionais, 8 Plenárias Temáticas e 550 Plenárias Intermediárias, todas elas no período de 31 de março a 16 de junho.

Por fim, foi identificada uma questão limitante central, inerente ao chamado ciclo do Orçamento Público *versus* o ciclo do Orçamento Participativo: a lentidão das respostas técnicas de formulação dos projetos que se referem às demandas eleitas em plenárias, como ação a ser executada no ano seguinte ou, em muitos casos, no ano vigente. Essa questão foi diretamente associada ao “emperramento da máquina da URB”, pela avaliação do COP. No entanto, tal lentidão não tem uma origem exclusiva aí. Incidem, também, fatores externos, a exemplo da já conhecida estratégia das empreiteiras de “fabricação de rebaixamento de custos”, objetivando vencer um determinado processo licitatório de uma obra qualquer e, tão logo iniciada sua execução física, elas requerem, por meio de um termo aditivo ao contrato, mais recursos para continuar a ação, alegando o aumento dos custos no período, promovendo um retraimento em sua execução, parando, portanto, a obra no seu ponto quase inicial.

A questão que daí resulta, contra a qual os diferentes membros das coordenações do Orçamento Participativo vêm reagindo - desde a gestão de Roberto Magalhães até a de João Paulo - é que o “emperramento da máquina” produz um fenômeno politicamente indesejável (as chamadas “obras pendentes”) tanto para as lideranças comunitárias, que são cobradas diretamente pela população de suas regiões, como para o governo, em tomo das quais a gestão atual barganhou dividendos políticos ao assumir e executar, no primeiro ano de seu mandato, muitas daquelas que foram tidas como prioridades do então PPB/OP.

Mais complexa, por envolver tanto práticas administrativas tradicionais (as heranças) como continuidades e tentativas de inovação em termos de planejamento urbano, trazendo à tona as reais dificuldades de promoção de rupturas – que exigem um tempo de longo convencimento e ampla abertura coletiva às novas aprendizagens -, essa problemática exprime uma questão de natureza conceitual que se revela por meio de uma divisão entre as técnicas do planejamento urbano de orientação “físico-territorial clássico” e o “planejamento e gestão urbanos autonomistas”.

Essas diferentes tipologias de abordagens do planejamento urbano são reveladoras da condição em que se encontra inserida a problemática urbanística local e sua desafiadora relação com a participação popular via Orçamento Participativo. Para SOUZA (2002), o primeiro ideário (“planejamento físico-territorial clássico”), cuja idéia-força central é a modernização da cidade, a ordem e a racionalidade próprias do Modernismo, é referenciado

por um pequeno grau de interdisciplinaridade e o máximo que consegue preconizar em termos de abertura para com a participação são as formas de pseudoparticipação.

Quanto ao segundo ideário (“planejamento e gestão urbanos autonomistas”), a idéia-força central é a autonomia individual e coletiva do planejamento, o que concorre para que muitas das questões de filiação estética sejam deixadas para uma outra alçada decisória (a coletividade organizada), realizando tanto uma crítica ao paradigma disciplinar, ao se valer, portanto, de um alto grau de interdisciplinaridade e do pressuposto da *“legitimidade do planejamento e da gestão atrelada à participação dos envolvidos no marco de uma igualdade efetiva de oportunidades de participação nos processos decisórios”* (Souza: 2002: p. 212).

Tomados como parâmetros para analisar o estágio atual dessa problemática no Recife, é mais sensato falar de um estágio de reaprendizagem técnico-administrativa, posto que o Orçamento Participativo promove tanto uma dinâmica de muita movimentação e demanda no interior da máquina governamental, tanto pelo fato que, em oposição a essa dinâmica nova, resiste uma velha e prepotente prática administrativa tecnocrática. Nesse aspecto, o acúmulo e vivência do Orçamento Participativo pouco fez avançar em direção ao ideário do *planejamento e gestão urbanos autonomistas*.

### **2.3 - Abordagem comparativa da experiência de Orçamento Participativo no Recife no período de 1997 a 2002**

Para fins de comparação das experiências de Orçamento Participativo (de 1997 a 2002), trabalhamos com duas perspectivas metodológicas:

A primeira, sintetizada no quadro a seguir, resulta da pesquisa focal realizada com 40 delegados e delegadas do Orçamento Participativo (do PPB/OP e do atual OP), lideranças comunitárias da RPA 4 e membros do PREZEIS e de ONGs locais, quando solicitamos que livremente atribuíssem um valor de referência (*péssimo, regular, bom ou ótimo*) para cada item de avaliação (*articulação entre os espaços; recursos investidos / obras realizadas; modo de debater / destinar recursos; trabalho conjunto entre as secretarias; respeito às deliberações da coordenação do OP; capacidade de socializar as informações; capacidade de articular “pequenas obras” com “grandes obras”*).

### Quadro 5

#### Recife – Pernambuco

#### Avaliação comparativa do Orçamento Participativo – 1997 a 2002

Item de Avaliação	Gestão de Roberto Magalhães (1997 a 2000)				Gestão de João Paulo (2001 e 2002)			
	Péssimo	Regular	Bom	ótimo	Péssimo	Regular	Bom	ótimo
Articulação entre os espaços	19	07	02	-	02	09	19	09
Recursos investidos / obras realizadas	14	12	-	01	02	06	26	07
Modo de debater / destinar recursos	14	11	02	-	-	10	17	10
Trabalho conjunto entre as secretarias	09	16	02	-	01	13	13	08
Respeito às deliberações da coordenação do OP	17	08	02	-	02	08	18	12
Capacidade de socializar as informações	19	06	01	01	-	14	13	12
Capacidade de articular “pequenas obras” com “grandes obras”	16	09	02	01	-	10	19	08

Fonte: Pesquisa Focal. 2002

O que se pode apreender desse quadro é que o grupo atribuiu uma avaliação de Péssimo a Regular ao PPB/OP, na gestão de Roberto Magalhães. Bom e Ótimo não obtiveram uma avaliação substantiva, prevalecendo mesmo Péssimo e Regular no conjunto dos itens sugeridos para a avaliação. Destaque-se o item “Trabalho conjunto entre as secretarias”, que obteve a maior pontuação, Regular, superando a avaliação da gestão do período 2001 e 2002.

Quanto à gestão de João Paulo, o Orçamento Participativo teve o seguinte desempenho: o grupo atribuiu uma avaliação positiva no geral, prevalecendo o item Bom como a avaliação principal. O grupo também pontuou como Péssimo os itens “Articulação entre os espaços” e “Respeito às deliberações da Coordenação do OP”, fato que não significa um questionamento central à experiência, mas que deve ser considerado como um elemento importante desde então, já que são os itens motores do maior ou menor dinamismo do instrumento Orçamento Participativo.

A segunda perspectiva metodológica adotada foi comparar as experiências de Orçamento Participativo, no período de 1997 a 2002, a partir de um elenco de categorias analíticas principais (Formas de gestão; Mecanismos de controle social; Atores envolvidos; Formas de regulação; Relação entre os níveis de governo; Relações contratuais entre o público e o privado; Mecanismos de financiamento; Políticas públicas para o setor, e Níveis de descentralização), que apresentaram o panorama abaixo:

Quanto às *Formas de gestão*, no período 1997 – 2000, o PPB/OP era coordenado pela Secretaria de Políticas Sociais e constituiu uma forma de gestão de “política social”, caracterizada pelos baixos recursos executados e pela focalização das demandas. Seu deslocamento de uma dinâmica intra-secretarias foi notório. No período 2001 – 2002, foi criada a Secretaria de Orçamento Participativo e Gestão Cidadã, que passa a coordenar o OP. O novo governo preconizará nas intenções os ideários do planejamento participativo, a integração do OP com demais canais/conselhos locais e a montagem do plano de investimento para a cidade.<sup>17</sup>

Em relação aos *Mecanismos de controle social* (1997 – 2000), o PPB/OP estava referenciado nas seguintes instâncias: Fórum Geral; Coordenação Geral; Plenárias de RPA e Microrregiões; Coordenação Local; Câmaras de Assessoria e Comissões Locais de Acompanhamento. No período 2001 – 2002, além das instâncias verificadas no período anterior (muito embora com outras nomenclaturas), o Orçamento Participativo está referenciado em novas instâncias setoriais que são as Plenárias Temáticas (Educação, Assistência Social, Desenvolvimento Urbano e Ambiental, Saúde, Mulher e Cultura) e a Assembléia Municipal de Delegados.

---

<sup>17</sup> Nesse particular, O PPA (Plano Plurianual 2002-2005) estabelece a visão de Planejamento e Gestão dessa administração, ao afirmar que “o novo modelo de gestão tem no Orçamento Participativo o instrumento central de planejamento das políticas públicas e da descentralização das atividades de governo”. Assim, está implícito sob qual forma de gestão se estruturará a administração.

No período 1997 – 2000, os *Atores envolvidos* estavam formalmente regulamentados a partir do regimento interno do PPB/OP: 50% de delegados eleitos em plenárias de entidades comunitárias por microrregiões e 50% nas assembléias populares. Na Coordenação Geral estavam delegados eleitos, representantes de ONGs e do poder público. Já no período 2001 – 2002, qualquer cidadão maior de 16 anos e residente no município tem sua participação assegurada, tanto para votar como para ser votado. Esse princípio tem animado o envolvimento de vários segmentos associativos das mais diferentes formas e naturezas organizacionais, para além daquelas já conhecidas. Há que se registrar a participação prevista dos Conselhos locais nessa dinâmica. De modo geral, o quadro dos atores envolvidos, segundo a Prefeitura do Recife, mediante informações da Secretaria de Orçamento Participativo e Gestão Cidade, de 2003, é o seguinte: no PPB/OP, entre 1997 e 2000, participaram 3.214 pessoas de suas reuniões, sendo 375 do Fórum de Entidades e 28.390 das Plenárias Populares, que juntas elegeram 470 delegados (sendo 197 delegados do Fórum de Entidades e 273 de Plenárias Populares), perfazendo um total de 34 reuniões do PPB/OP (17 do Fórum de Entidades e 17 das Plenárias Populares). Durante os anos de 2001 e 2002, participaram do Orçamento Participativo 109.048 pessoas (42.067 em 2001 e 66.981 em 2002), elegendo 1.289 delegados em 2001 e, em 2002, um total de 2.119 delegados, consolidando, ao final dos dois anos, 92 Plenárias Regionais, 15 Plenárias Temáticas e 1.073 Plenárias Intermediárias.

Quanto às *Formas de regulação* nos dois períodos (1997 a 2000 - 2001 e 2002), o Orçamento Participativo é, em geral, uma modalidade de gestão pública, cuja dinâmica se baseia na participação direta da população no ciclo de planejamento do Orçamento Público do município. A participação ajuda a definir as prioridades e a organizar o plano de investimento para o ano seguinte. Formalmente, o OP não está regulamentado por lei, mas tem sido adotado como um instrumento e/ou metodologia de gestão do município, conforme os demais que existem.

A *Relação entre os níveis de governo*, no período de 1997 – 2000, administrada a partir da Secretaria de Políticas Sociais, apontou muitas dificuldades na experiência do PPB/OP, notadamente aquelas relacionadas com a convivência entre os vários níveis intragoverno e entre o Executivo e o Legislativo. O saldo desses problemas foi a quase extinção do PPB/OP pelos vereadores do município, gerando um visível comprometimento da lealdade da base governista do Executivo, além de reações críticas por parte das organizações populares locais e da oposição na Câmara dos Vereadores. No período 2001 – 2002, essa

relação é dada a partir da Secretaria de Orçamento Participativo e Gestão Cidadã, pela constituição da Comissão de Coordenação Geral do Governo cuja função é avaliar e reorientar as principais diretrizes da gestão. Quanto à relação Executivo, Legislativo e OP, nenhuma tensão foi desencadeada até o momento, apesar da lei sancionada pelo prefeito Roberto Magalhães, no final de sua gestão, que apaziguou o confronto aberto entre os vereadores e o Executivo, a qual permite aos vereadores indicar até 10% do total de recursos para investimentos e 8% do total de recursos na área cultural. Essa situação revela dois fenômenos: o primeiro é a dessimetria em termos de convivência entre o Executivo e o Legislativo, independentemente da aliança e/ou hegemonia que o primeiro exerça quando o assunto em pauta é radicalizar a democracia participativa e seus instrumentos; e a segunda é a inaplicabilidade prática e objetiva dos cem por cento que existe para investimento, minimizando, ainda que parcialmente, as intenções de participação popular sobre a totalidade dos recursos para investimento anunciadas pelo governo João Paulo.

Quanto às *Relações contratuais entre o público e o privado*, é sabido que ela se faz historicamente entre os setores público (governos) e privado (empresas e/ou organizações prestadoras de serviços). Tais relações se estabelecem, em termos teóricos, a partir do princípio da prestação do serviço naqueles itens que o Estado operacionalmente não suporta, ou por outra razão prefere descentralizar/delegar para outrem. No período 1997 – 2000, o baixo grau de dinâmica e coesão intema compreensiva em termos de gestão partilhada diagnosticado nesse período ajudou a configurar no PPB/OP relações que ficaram conhecidas pelo seu apelo clientelista, de forma que a política de gestão do planejamento teve seu ritmo processado pelas conjunções e interesses dos relacionamentos expressos entre o Executivo e as lideranças do OP e entre o Executivo e o Legislativo. No período atual, há uma tentativa de se estabelecerem critérios objetivos, impessoais e universais para designar o patamar dessas relações. No entanto, problemas relacionados a processos licitatórios e de cumprimento de compromissos básicos de prestação de serviços são visíveis e incomodam, conforme demonstramos, tanto as lideranças populares, como o gestor público.

Nos dois períodos, os *Mecanismos de financiamento*, obedecem às mesmas lógicas: são oriundos dos recursos municipais do item orçamentário “Investimentos“. No entanto, para o período 2001 – 2002, o percentual disponibilizado para o Orçamento Participativo aumentou substancialmente se comparado a todas as outras iniciativas anteriores, configurando um novo quadro de conseqüente aumento da participação popular na sua dinâmica, conforme foi apresentado. Isso é particularmente importante, pois existem outras

experiências municipais de Orçamento Participativo que estabelecem direcionamentos entre montante arrecadado (no IPTU - Imposto Predial Territorial Urbano, por exemplo) e no montante final para a deliberação popular, de modo que o financiamento possível das ações dependerá da quantia arrecadada em apenas uma de suas fontes de receita e não do conjunto ou da maior parte dessa mesma receita. No entanto, conforme foi anunciado pelos jomais locais, em março do corrente ano, as cifras do Orçamento Participativo para 2003 sofrerão uma redução de 30%, ao passo que o governo municipal prevê um aumento na participação dos atuais 67 mil participantes em 2002, para 80 mil em 2003.

Em relação às *Políticas públicas para o setor*, no período 1997 – 2002, o PPB/OP estava ligado às políticas e ações desenvolvidas pelas seguintes secretarias: Políticas Sociais, Saúde, Educação, Cultura, Desenvolvimento Econômico e SEPLAM (incluindo os órgãos URB e EMLURB), sendo que sua coordenação administrativa era feita pela Secretaria de Políticas Sociais. No período 2001 – 2002, o Orçamento Participativo, da mesma forma, está ligado a um amplo leque de secretarias. A novidade é que no novo modelo de OP as ações públicas das áreas de habitação, pavimentação, drenagem, saneamento básico, iluminação pública, educação, saúde, assistência social, cultura, lazer, esportes e trabalho e renda estão claramente conformes com os termos de organização do plano de investimento. De acordo com a Lei N.º 16.662/2001, Capítulo III, Seção XVII, que criou a Secretaria de Orçamento Participativo e Gestão Cidadã como um órgão superior, subordinada diretamente ao Gabinete do Prefeito, essa Secretaria constitui o núcleo central do sistema de participação popular na administração. O artigo 40 dessa Lei indica as atribuições da Secretaria: I – Assessorar o Prefeito na ampliação da participação popular na gestão do município; II – Organizar o Programa de Participação popular na elaboração do orçamento do município; III – Estudar e propor medidas para ampliar os espaços de participação direta dos cidadãos na Administração, e IV – exercer outras atividades correlatas com as suas atribuições. Nessa mesma Lei, duas outras referências chamam a nossa atenção para a existência de elementos de articulação interna do governo: a primeira, ligada à Secretaria de Governo, cujo órgão é tratado como o centro do sistema de articulação política do governo municipal, cujo artigo 7º sentença: “*É atribuição da Secretaria de Governo articular politicamente o Governo Municipal nas esferas intra e intergovernamental, bem como o setor privado em geral*”; a segunda referência é em relação à Secretaria de Planejamento, Urbanismo e Meio Ambiente, que, no inciso XI, estabelece como uma de suas atribuições “*elaborar, submetendo ao processo de participação popular coordenado pela Secretaria de Orçamento Participativo e Gestão Cidadã, os projetos de lei de diretrizes orçamentárias, do Orçamento Anual e do*

*Plano Plurianual do Governo Municipal, em articulação com as demais secretarias*". (Lei Municipal N. ° 16.662/2001). Essa engrenagem toda esteve confrontada com as seguintes demandas apresentadas pela população que participou das plenárias tanto do PPB/OP como do Orçamento Participativo atual, conforme o quadro a seguir:

**Quadro 6**  
**Recife – Pernambuco**  
**Balanco comparativo das demandas ao PPB/OP e Orçamento Participativo**  
**no período entre 1996 e 2002**

Demandas apresentadas	Período		
	(1996, 1997, 1998)	(2000/2001)*	2002
<b>Pavimentação e Drenagem</b>	614	82	200
<b>Saneamento Básico</b>	06	08	04
<b>Trabalho e Renda</b>	04	–	11
<b>Saúde</b>	68	166	65
<b>Educação</b>	72	103	24
<b>Assistência Social</b>	–	104	02
<b>Cultura</b>	106	267	–
<b>Lazer e Esportes</b>	25	–	–

Fonte: Prefeitura do Recife/Secretaria de Orçamento Participativo e Gestão Cidadã, 2003

\* Incluindo as pendências que ficaram do PPB/OP (1996 até 2000).

Por fim, quanto aos *Níveis de descentralização*, em geral as características das formas de gestão tendem a indicar em que nível se deu ou dará a descentralização no interior de cada governo. A experiência do período 1997-2000 avançou pouco nesse sentido, mesmo em termos de formulação e diretrizes gerais em documentos de valor institucional. Quanto à experiência atual, passos importantes têm sido dados com vista a ampliar a descentralização administrativa e, mais do que isso, a articulação das ações e seus respectivos órgãos responsáveis, mas ainda distantes de uma perspectiva que integra e faz fluir ações sem que problemas sejam gerados imediatamente, razão pela qual abordaremos no próximo Capítulo, com ceticismo, as possibilidades de estar em curso uma estratégia de governabilidade e governança democrática rumo ao planejamento participativo, contrastando com a visão oficial

corrente de que o Recife desenvolve hoje “*um processo de planejamento participativo*”, conforme se nos apresenta no site da prefeitura ([www.recife.pe.gov.br](http://www.recife.pe.gov.br)).

Neste segundo Capítulo, procuramos apresentar as principais características das experiências de Orçamento Participativo, destacando as conseqüências que elas imprimem ao sistema geral de planejamento do município e à credibilidade do instrumento Orçamento Participativo a partir dos elementos que diminuem a capacidade de promoção de sinergias no sistema geral de planejamento urbano e gestão do município - quase todos inerentes aos Ciclos de Planejamento do Orçamento Público e do Orçamento Participativo, conforme foi nossa compreensão já apresentada no primeiro Capítulo. Buscamos recuperar as razões históricas recentes da relação entre Orçamento Participativo e Planejamento Urbano na Cidade do Recife, desde 1997 a 2002, destacando seu potencial de produzir conflituosidades e, portanto, questionar a credibilidade do instrumento Orçamento Participativo.

Nossa preocupação foi destacar os lugares que o Orçamento Participativo foi ocupando nas dinâmicas de planejamento urbano e no sistema de gestão do município durante as administrações de Roberto Magalhães e de João Paulo. Dessa forma, pudemos observar como o Orçamento Participativo produz toda uma movimentação, ainda mais quando essa é analisada a partir de uma perspectiva comparativa entre as duas gestões administrativas, de modo que renovamos nossa intenção de considerá-lo como um espaço de participação e um instrumento de gestão eivado de elementos produtores de rupturas e permanências, descontinuidades e heranças, apresentando como hipótese central que esse mesmo Orçamento Participativo sofreu, como já demonstramos, um tratamento diferenciado no período contínuo das duas últimas administrações municipais.

Para nós, essa forma diferenciada de tratamento flexionou uma rápida oscilação na adoção de velhos e novos paradigmas de planejamento urbano e de sua gestão, caracterizando esse processo como *tensão da indefinição orquestrada*, a partir do aguçamento dos limites da experiência do PPB/OP, e *intenção da definição deliberada*, quando a atual experiência do Orçamento Participativo passou a ter centralidade no sistema da gestão municipal, e constituindo um plano de investimento para dar sentido a essa centralidade. Resta-nos perguntar se estamos rumando para uma estratégia de planejamento participativo com todo esse acúmulo, tensões e intenções, questão a ser problematizada no terceiro Capítulo deste estudo.

### **3 - Sobre as lições de governabilidade e de governança democrática: rumo ao planejamento urbano participativo?**

#### **3.1 - As primeiras lições sobre os limites do fazer planejamento urbano democrático e participativo**

A questão que nos interessa daqui por diante é construir referências para o debate acerca das aprendizagens ou das lições de governabilidade e de governança democrática, a partir do lugar do Orçamento participativo hoje, tendo como centro tanto o Governo e sua máquina administrativa, como a participação popular mobilizada nessa esfera, ou seja, partimos do entendimento de que intenções e tensões no processo participativo e no esforço de planejamento democrático produzem outros aprendizados na cena pública local, motivo pelo qual queremos discutir se tais aprendizagens e acúmulos podem conferir ao discurso atual do planejamento e gestão locais uma característica em curso de planejamento urbano participativo.

Quanto à participação popular e sua incursão no exercício do planejamento urbano, por meio do Orçamento Participativo, parece-nos visível que muitas são as aprendizagens, constituindo a própria (participação popular) o substrato para uma prática democratizante da gestão municipal. Tanto desenvolve uma postura pró-ativa na definição das políticas públicas, como dispõe de uma leitura crítica acerca do processo em curso, conforme veremos adiante. Esses dois movimentos são as bases fundantes para um estágio de planejamento urbano mais democrático e participativo, principalmente quando se fazem ouvir objetivamente e são valorizadas enquanto indicadores de autonomia da sociedade civil frente aos encantos das gestões administrativas com princípios democrático-populares.

Conforme já dissemos, à mudança no padrão de intervenção do Estado corresponde, também, uma mudança no padrão de intervenção da sociedade civil. Por essa razão, é preciso estar atento aos limites que o planejamento impõe a seus interlocutores, ainda mais quando ele se propõe democrático e participativo, de modo que a sociedade civil reconfigura sua intervenção, à medida que encontra no governo espaço capaz de suscitar novas compreensões sobre os desafios do exercício participativo do planejamento urbano, sem empecilhos políticos comuns às aventuras da pseudoparticipação.

Ermínia Maricato, ao tratar dos limites do fazer planejamento urbano democrático, adverte para a impossibilidade de se tomar o ambiente construído independentemente da sociedade que o constrói, ou seja, é a partir da cidade como campo de lutas e de conquistas que poderemos aprofundar o diagnóstico relativo aos limites do planejamento democrático (Maricato:2001).

E não são poucos os limites, a começar pelo fenômeno da descontinuidade administrativa que, não existindo pacto social mais amplo capaz de assegurar aos Programas, Projetos e ações, assim como aos espaços e instrumentos participativos, uma posição hegemônica no sistema de gestão municipal, pode gerar retrocessos em conquistas já alcançadas em termos de democratização das esferas públicas no diálogo entre Governo-Sociedade Civil.

É comum governos recém-eleitos quererem produzir uma marca própria de gestão, geralmente implantando algum novo processo participativo, cuja característica é desconsiderar o acúmulo (as heranças) produzido pelas organizações da sociedade civil na dinamização de um ou outro espaço ou Conselho. Por essa razão, nosso estudo faz esse movimento de recuperação dos acúmulos tanto da participação popular como das iniciativas de governos passados, querendo afirmar com isso o sentido processual e histórico que está presente no fazer planejamento urbano, de modo que nos orientamos para concebê-lo, na atual experiência da cidade do Recife, como parte indivisível das heranças, rupturas, continuidades e descontinuidades de todas essas aprendizagens. Portanto, um dos desafios para que sejam engrenadas as bases de um planejamento urbano mais democrático e participativo é considerar os acúmulos existentes, tornando permanentemente visíveis os conflitos sociais em torno das questões correlatas ao direito à cidade e à democratização da gestão, notadamente em função do incansável direito de os mecanismos já experimentados continuarem a ser aperfeiçoados e do indelegável direito de promoção do contraponto crítico e autônomo dos movimentos sociais nessas iniciativas.

Outro limite ao planejamento urbano democrático já se configura antes mesmo do exercício de governo, e sua característica principal é a fragmentação da ação administrativa. Segundo Maricato, o discurso governamental contemporâneo, lança mão, em geral, dos ideários de uma *gestão integrada*, ao mesmo tempo que pratica o *“loteamento da máquina para diferentes partidos grupos e tendências”* (Maricato: 2001).

Além do *loteamento*, a fragmentação administrativa pode ter mais de uma razão de existir: a baixa qualificação dos profissionais de planejamento e sua inorganicidade em relação às reais condições urbanístico-ambientais em que vive a grande maioria da população de uma cidade ou, ainda, a incômoda convivência de planejadores, profissionais da área e demais funcionários que não aderem às iniciativas de produção de processos mais democratizantes de planejamento e sua operacionalização (empecilhos administrativos e operacionais).

Com a fragmentação administrativa e os profissionais inorgânicos aumentarão os desafios de produção de novos diagnósticos, de sua divulgação rotineira na cidade real e de seus indicadores de qualidade de vida, sob o risco de se manter inalterada a “*representação ideologizada da cidade e seus encantos*”, afirma Maricato.

Aumentará também o risco de se produzir um esforço híbrido de planejamento urbano, ou seja, de um lado eivado de intenções democrático-participativas a partir do discurso adotado, mas, na prática, de outro lado, contaminado pelas idéias e pelos comportamentos administrativos que sempre favorecem a criação de processos e *sistemas duais* de participação, resultando naquilo que Maricato chamou de “*hegemonia governamental de duas faces*” a qual se realiza tanto pela capacidade de dar visibilidade a um discurso-marketing da participação, como pelos arranjos que são realizados internamente no governo, para que a fragmentação administrativa e a inorganicidade do planejamento se mantenham sob o manto da invisibilidade no cotidiano.

Alguns desses limites e aprendizagens do fazer planejamento urbano acompanham a experiência das gestões administrativas em estudo. No entanto, é na gestão de João Paulo (2001 – 2004) que os limites e aprendizagens ganham mais centralidade em nossa abordagem, dado ao fato de que essa gestão está ancorada em intenções de princípios mais democráticos, tendo anunciado, inclusive, que o fazer planejamento urbano é o fazer planejamento urbano participativo. Nosso esforço será revelar em que estado foi encontrado o sistema de planejamento municipal (as heranças), que novas intenções foram anunciadas (as rupturas) e quais são, a partir de nossa visão, os limites em curso no fazer planejamento urbano declaradamente “democrático e participativo” (as continuidades e discontinuidades).

### **3.2 - Heranças, intenções e limites do fazer planejamento urbano no Recife na atualidade**

O fazer planejamento urbano no Recife, hoje, para além do anúncio dos Programas Integrados, dos Planos Regionais ou “Territórios de Diálogo”<sup>18</sup>, que exigiam todo um esforço de coordenação, articulação e integração, esteve e se mantém desafiado a apresentar suas reais intenções de reconstituição de referenciais de planejamento urbano, aparentemente relegados ao segundo plano na administração do Prefeito Roberto Magalhães.

A administração de João Paulo herdou um planejamento urbano com distintas características, dentre elas uma política de terceirização na elaboração dos principais planos e projetos para a cidade, de modo que o pensar a cidade estava sendo processado fora da esfera governamental; uma fragilidade na relação entre o planejamento urbano e as especificidades e demandas locais, com alguma exceção para o PREZEIS, pela sua configuração política institucional mais consolidada; um esvaziamento do quadro de profissionais de planejamento nas diretorias da SEPLAM; uma setorização de atividades e profissionais na esfera da administração indireta (URB) na qual se encontrava tanto o maior número de profissionais da área de planejamento desenvolvendo atividades sem nenhuma relação com os planos que estavam sendo traçados para a cidade (desenvolvendo ações pontuais e respondendo a “demandas de balcão”), quanto o fato de que isso resultou em ações pulverizadas, sem relação com o contexto onde estão inseridas, e sem promover interfaces entre os diversos setores, a exemplo do sistema viário, das ZEIS, do patrimônio histórico, por exemplo, e por fim, uma relação frágil entre o planejamento e o controle urbano.<sup>19</sup>

Como forma de adensar um novo primeiro referencial ao fazer planejamento urbano com vista a mudar o quadro acima, conforme nos apresentou Maria Leonor Maia, ex-diretora da Diretoria de Projetos Urbanos/URB, a primeira intenção era:

---

<sup>18</sup> Para Maria Leonor Maia, os Territórios de Diálogo seriam “os espaços de definição, de discussão, de reformulação, de debates, e principalmente de negociação entre o poder público e a sociedade”. Para eles foram adotadas as seguintes nomenclaturas: Território Central (RPA 1), Território Beberibe (RPA 2), Território Capibaribe (RPA 3), Território Caxangá (RPA 4), Território Jiquiá (RPA 5) e Território Sul (RPA 6).

<sup>19</sup> O conjunto dessas características foi organizado por Maria Leonor Maia na entrevista que realizamos para este estudo.

*“Resgatar o planejamento urbano para a esfera governamental, incentivando o seu quadro de pessoal a participar do mesmo. Como promover a mudança? Como mexer com culturas já instaladas? Pensou-se então em implantar um processo de descentralização do planejamento que possibilitasse uma mudança nas formas de condução e execução das ações propostas para o território da cidade, não apenas como uma leitura atenta das especificidades do espaço intra-urbano mas também para promover e qualificar as relações institucionais e como ferramenta de gestão das ações locais”* (Maria Leonor Maia, ex-diretora da Diretoria de Projetos Urbanos/URB, Prefeitura do Recife).

Um segundo novo referencial do fazer planejamento urbano estava consubstanciado na idéia de estruturar um “Modelo de Gestão Democrática”, assim denominado pela Prefeitura do Recife para o período 2001-2004. Tal modelo apresentou como fundamentos principais (a) a Responsabilidade Metropolitana, de modo que uma das escalas de planejamento é a Região Metropolitana, ou seja, o planejamento da cidade do Recife inserido no contexto urbano-metropolitano, conforme será apresentado no quadro 7 adiante; (b) o Planejamento Descentralizado; (c) a Ação Integrada, e (d) o Orçamento Participativo.

Tais fundamentos visavam estabelecer nova relação entre o poder público municipal e a sociedade civil, na perspectiva de inserir novos atores no processo decisório, de modo que o conhecimento produzido sobre a realidade do Recife passaria a ser mais bem partilhado. Esperava-se que as esferas do planejamento e da gestão deixariam de concentrar-se nas mãos de técnicos descomprometidos com o interesse público, motivo pelo qual se anunciou uma maior abertura à participação mais ativa e propositiva da população.

Os Princípios Orientadores do modelo de gestão seriam (a) a valorização da ética; (b) a busca da transparência; (c) a solidariedade; (d) a construção do sentido de equipe, e (e) a orientação pelo senso de urgência da população. As Opções Estratégicas apresentadas pela Prefeitura do Recife foram: (i) intervir nos espaços públicos; (ii) intervir nos morros e alagados; (iii) intervir na ampliação das condições de acessibilidade; (iv) criar condições de atratividade para investimentos no município, e (v) criar condições para o desenvolvimento de

um plano estratégico no centro metropolitano (Recife, Olinda e Jaboatão dos Guararapes). As Escalas do Planejamento em Recife classificaram-se como sendo três, conforme está demonstrado abaixo:

**Quadro 7**  
**Recife – Pernambuco**  
**Escalas de planejamento do Recife 2001 – 2004**

<b>Escala de Planejamento</b>	<b>Escala da Vida Urbana</b>	<b>Missão</b>	<b>Enfoque da Estratégia</b>
<b>Comunitária</b>	Vizinhança, comunidade	Resgate da cidadania da população	Comuls, OP Regional, Saúde da Família, Codecir, Habitação, Infra-Estrutura, Lazer, Cultura, Social.
<b>Regional, Microrregional</b>	Conjunto de bairros	Convivência, possibilidade de a população sentir-se bem	OP Regional, Espaços Públicos, Acessos Locais, Centros Comerciais.
<b>Municipal, Metropolitana</b>	Cidade, município, aglomeração metropolitana	Projeto de cidade no contexto metropolitano	Projetos Estruturadores (a exemplo do Porto Digital, Transporte Empreendimento, dentre outros).

Fonte: Prefeitura do Recife/SEPLAM, 2002

Para Maria Leonor Maia, a idéia de operar a partir de “*planos microrregionais nasce desse cenário. A intenção era chegar a descentralizar o planejamento que deveria trabalhar articulado com o controle urbano e com o orçamento participativo. Para trabalhar com essas escalas (acima) definiu-se também os setores responsáveis, ou que deveriam estar mais diretamente envolvidos em tocar esses processos. Definiu-se que a primeira escala caberia à DIRBAM trabalhá-la, e as duas últimas caberiam à URB, por meio da Diretoria de Projetos Urbanos e da Diretoria de Urbanização. Essas escalas se retroalimentariam. As duas primeiras deveriam estabelecer as diretrizes gerais do planejamento urbano para a cidade, que seriam trabalhadas nas escalas locais, e as duas últimas trabalhariam uma leitura das especificidades - fomentando os ambientes de diálogo com os agentes locais, discutindo as*

*prioridades, viabilizando as ações e as intervenções - que, por sua vez, subsidiariam as escalas da cidade”.*

Um terceiro novo referencial ao fazer planejamento urbano está diretamente relacionado com os desafios de sua integração. Como sabemos, tais desafios convidam planejadores, técnicos e tomadores de decisão a empreenderem esforços mais profundos e conseqüentes para com a visão de projeto de cidade. Esses sujeitos do conhecimento, da técnica e da política urbana reconhecem que um dos desafios da gestão municipal é lidar com as diferentes visões e escalas de planejamento e gestão no fazer cotidiano.

A Prefeitura do Recife, por meio da Secretaria de Planejamento, admitiu esse desafio quando deu início a um processo de organização dos Planos Regionais. Alguns marcos legais já eram uma referência para tal processo de organização: a Lei Orgânica, por exemplo, cita as Regiões Político-Administrativas como sendo a base do Planejamento no seu artigo 88. O Plano Diretor, por sua vez, define que as Regiões Político-Administrativas serão geridas por unidades administrativas desconcentradas e com dotação orçamentária, com atividades de operação, manutenção e conservação dos sistemas de infra-estrutura e prestação de serviços (art. 167), além do que um Plano de Ação Regional e programas locais conterão (ou deveriam conter) objetivos, metas, diretrizes, ações, financiamento e vinculação orçamentária para cada Região Administrativa.

O processo de implementação dos Planos Regionais estava previsto para três etapas: (a) capacitação, experimentação e adequação do instrumental metodológico, com o levantamento de projetos e equipamentos urbanos, identificação das potencialidades e dos problemas de cada área e, finalmente, com a reestruturação preliminar das rotinas de planejamento; (b) construção de diagnósticos e planos microrregionais com ações e metas para 2002, e (c) consolidação da gestão de planos microrregionais e projetos urbanísticos, entre 2002 e 2004, culminando com o processo de planejamento regionalizado e integrado ao Orçamento Participativo.

Os primeiros resultados dessa iniciativa chegaram a ser socializados com a população participante das Plenárias do Orçamento Participativo. Técnicos e Assessores da SEPLAM e da URB apresentavam, antes da eleição das prioridades, um perfil da microrregião, seus problemas, suas riquezas, sua diversidade e as possibilidades de integração entre os bairros mediante a realização dessa ou aquela intervenção urbanística, cumprindo o poder público,

então, uma função há muito ausente de assessoria e orientação para o planejamento urbano, muito útil tanto para as lideranças comunitárias, como para os próprios profissionais das diferentes secretarias municipais ali presentes.

Essa iniciativa contemplava a etapa inicial dos Planos Regionais, que era o diagnóstico. Em que avançou e/ou recuou a experiência dos Planos Regionais, também conhecidos como Planos Microrregionais? O que se apresentou e/ou se mantém como desafio para o exercício pleno do planejamento urbano a partir dessa experiência dos Planos Regionais? A essas questões, Maria Leonor Maia nos apresentou os seguintes elementos de aprendizagem:

*“Avanços, acho que foram muitos, principalmente para os técnicos da prefeitura envolvidos no processo, mas não suficiente para dar continuidade ao processo de organização dos Planos **Regionais** (grifo nosso). Passou-se a conhecer melhor o território da cidade e a pensá-lo em relação ao seu conjunto. O potencial desse instrumento é enorme, e seria fundamental para o processo de descentralização envolvendo o OP, o controle urbano e serviços públicos principalmente. Desafios ainda são muitos. Apenas na sua fase inicial, os planos se mostraram instrumentos fortes no processo de discussão sobre a cidade (e nos subsídios que poderiam fornecer para o processo decisório). Como se sabe, ao processo não foi dada continuidade(...) não priorizaram essa atividade na diretoria, se bem que algumas tentativas foram feitas. Para mim, os principais desafios são: (i) torná-los uma determinação de governo mais do que uma determinação de um setor; e (ii) vencer a barreira dos setores que sintam seus processos ameaçados pelo que os Planos Regionais pudessem provocar, mostrar, apontar”*  
(Maria Leonor Maia, ex-diretora da Diretoria de Projetos Urbanos/URB, Prefeitura do Recife).

A insuficiência que paralisou o processo de organização dos Planos Regionais indica bem a natureza corporativa e departamentalizada do sistema de gestão administrativo municipal e como esse sistema prejudica as iniciativas renovadoras do processo de planejamento urbano. Essa questão demonstra, portanto, que, quanto à integração administrativa, os desafios se mantêm, ou seja, as aprendizagens ou as lições de governabilidade e governança democrática reclamam do governo municipal um tratamento mais direcionado, tanto para buscar as formas de superação dos elementos da resistente cultura político-administrativa que ainda privilegia relações verticais que favorecem interesses setoriais corporativos, quanto a necessidade de definir com clareza os níveis de coresponsabilidade entre os agentes envolvidos no processo de planejamento e gestão urbanos, de modo a melhor assegurar a transparência dos valores e referências político-administrativos que orientam as decisões que estão sendo tomadas. O que se esperava era uma maior integração administrativa, mas, para Jan Bitoun:

*“Efetivamente implantado há o Programa Integrado Guarda Chuva. Os demais não conseguiram se firmar como práticas rotineiras e solidárias entre diversos órgãos municipais. Há de um lado uma retórica da intersectorialidade e, de outro, práticas dispersas de colaboração intersectorial em muitos campos. Mas, não há um planejamento integrado, porque cada setor pensa mais como obter uma contribuição dos outros no sentido instrumental para realizar os objetivos por ele definido a partir de uma competência profissional que nunca pode ser colocada em questão. Tendo já as respostas às problemáticas que se pretende “resolver”, os profissionais de um setor não estão dispostos a reconhecer dúvidas e limites e, portanto, a procurarem mais que uma colaboração instrumental. Associada à verticalidade das estruturas de poder, cada uma com suas tradições técnicas, consultores e fontes próprias de financiamento, essa atitude (forjada nos bancos da Universidade) não favorece a integração intersectorial que fica no discurso”* (Professor da UFPE, Coordenador do Observatório de Políticas Públicas e Práticas Socioambientais de Pernambuco/UFPE- FASE e ex-assessor da SEPLAM/Prefeitura do Recife entre maio de 2001 e setembro de 2002).

Outra faceta desse problema da desintegração administrativa no Recife, do ponto de vista prático, são as muitas dificuldades que se apresentam para adaptar a máquina administrativa e os técnicos às práticas exigidas pelo sistema de co-gestão. Muitas são as lideranças que têm reclamado das abordagens autoritárias desenvolvidas por tais técnicos no acompanhamento das obras. Por outro lado, também há uma acomodação da maior parte dos técnicos que participam do sistema de gestão enquanto representantes governamentais. Isso é especialmente problemático no espaço do PREZEIS.

Outro desafio, para concluir, é entender que as delimitações territoriais de gestão, definidas no âmbito do planejamento e da organização do espaço não são, necessariamente, aquelas vividas pela população no seu cotidiano. Ao contrário, devem ser instâncias para o diálogo e não camisa-de-força que se veste em nome da melhor forma de operacionalizar a dinâmica do atual Orçamento Participativo. Jan Bitoun, analisando essa problemática destacou:

*“Houve uma tendência em reificar recortes territoriais sem analisar para que foram promovidos. Todos esses recortes representam ações intencionais destinados a uma política, um programa ou um projeto específicos. Esquecendo desse fato (uma verificação empírica da justeza da inseparabilidade do sistema de ações e do sistema de objetos na própria definição do espaço como um constituinte ativo da relação social), essas divisões passam a ser camisas-de-força bastante inadequadas para outros projetos, programas e políticas. Não me parece que a população tenha essa visão estanque e estática dessas divisões. Mas, o corpo técnico sim”* (Professor da UFPE, Coordenador do Observatório de Políticas Públicas e Práticas Socioambientais de Pernambuco/UFPE e FASE e ex-assessor da SEPLAM/Prefeitura do Recife entre maio de 2001 e setembro de 2002).

Daí que a adoção de uma certa flexibilidade no tratamento dado ao espaço, com mais diálogo com a população e associado a práticas mais orgânicas de técnicos e outros profissionais de governo, seja para dar sentido à integração de políticas, seja para servir de

referência a lógicas mais participativas do planejamento urbano por meio do Orçamento Participativo, por exemplo, será tão mais necessária quanto maior indicador de construção de identidade social e bem-estar de vizinhança se possa estar produzindo.

O enfrentamento dessa questão é essencialmente importante, porque a visão corrente tende a apresentar as escalas de planejamento como um problema ou, conforme observamos a partir da análise de Maria Leonor Maia sobre os Planos Regionais, a não lhe dar a devida atenção, mantendo assim estaque e estática as escalas territoriais que, para o Orçamento Participativo, apenas serviram de referência para organizar o ciclo das plenárias, a partir da adoção da *“camisa-de-força do ritmo bianual (programação e execução), negligenciando o caráter operacional das Conferências Temáticas e, portanto, reduziu-se ao curto prazo seja ele referente a urgências ou não... não se dando a ênfase devida ao tempo de maturação dos projetos na comunicação com população e empurrando os projetos na matriz temporal institucional do Orçamento”*, destaca Jan Bitoun. A visão corrente e a opção da intenção da definição deliberada, ou seja, o Orçamento Participativo como o centro do planejamento e da gestão municipal têm ajudado a configurar vantagens e desvantagens relativas à integração do sistema geral das esferas de diálogo entre Governo-Sociedade Civil, conforme abordaremos adiante.

### **3.3 - As aprendizagens da participação popular no planejamento urbano**

O debate acerca das aprendizagens da participação popular no planejamento urbano e das concepções que têm orientado tal planejamento no Recife tem peculiaridades históricas. Na primeira gestão de Jarbas Vasconcelos (1983 a 1986), por exemplo, preconizava-se a ruptura da subordinação da Sociedade ao Estado, de modo que, em seu lugar, a Sociedade passaria a ter maior controle sobre o Estado. O caminho para isso seria a adoção de práticas de planejamento e de gestão do governo mais participativas. O período era propício, pois, as chamadas administrações democráticas e populares viam nessa possibilidade novos formatos de legitimação. Daí que, por um lado se valorizou sobremaneira a instituição dos canais, instrumentos ou espaços de diálogo entre a Sociedade Civil e o Governo e, por outro lado, foi acesa a luz verde das organizações populares pelo direito à cidade e pela democratização da gestão, dando início a uma retomada da efervescência sociocomunitária por uma cidade mais democrática.

O Programa Prefeitura nos Bairros foi a iniciativa que melhor sintetizou essa intenção quando adotou o princípio da descentralização das ações e da democratização da gestão. No seu entorno, movimentos populares, militantes de partidos de esquerda e outros intelectuais fizeram coro no sentido de tomá-lo conceitualmente moderno e operacionalmente coerente com o pressuposto da presença popular nas tomadas de decisão, na sua articulação com outras ações do governo, na sua vinculação à dinâmica das RPAs do Recife, com vista a tornar transparentes as ações do poder público. Como não poderia ser diferente, o Programa prometia a integração de todas as instâncias administrativas, aliada ao fato de que quem realizaria essa tarefa seria um núcleo de articulação institucional abrigado na Secretaria de Ação Social.

Quanto aos modelos de gestão adotados na área da urbanização, os conhecidos mutirões de habitação foram a opção, sendo seguidos pelas iniciativas de contenção de encostas dos morros, do SOS Saneamento, das ações em áreas de baixadas, dentre outros. Essas experiências incorporavam tanto as organizações comunitárias locais como constituíam núcleos e conselhos de gestão e funcionamento de que a população fazia parte.

Quanto à participação popular nas ações de governo essas características ganharam força à medida que a Constituinte de 1988 admitia a criação de conselhos municipais ou, ainda, à medida que a população constituía fóruns, a exemplo do Fórum do PREZEIS, com vista a dar tratamento às problemáticas da urbanização e à legalização do solo urbano a partir das áreas ZEIS.

Esse movimento em direção à participação popular no governo e em direção à instalação de conselhos e outras modalidades de esferas de diálogo entre Governo-Sociedade Civil foi se ampliando. Na segunda gestão de Jarbas Vasconcelos (1993 a 1996), constituiu-se o Fórum da Cidade do Recife. Sua missão era ampla e, como um mecanismo institucional, absorvia competência complexas, a exemplo das discussões do PPA e da LDO, apoiando o Conselho de Desenvolvimento Urbano nas mais variadas matérias e, fundamentalmente, debatendo os planos regionais de investimento. A propósito, como pudemos observar, planos regionais também não são uma novidade recente. O Fórum da Cidade do Recife era constituído de uma diversidade social relevante: desde os vários segmentos da sociedade civil, aos delegados advindos das microrregiões e RPAs, aos membros de conselhos setoriais do município, representantes do Executivo, do Legislativo, secretários municipais e o próprio prefeito. Hoje, por exemplo, a Prefeitura, por meio da Secretaria de Orçamento Participativo e

Gestão Cidadã anuncia a realização do Congresso da Cidade, que abrigará tanto os debates temáticos e setoriais como essa mesma diversidade socioinstitucional que constituía o Fórum da Cidade do Recife, indicando com isso uma espécie de retomada dos ideários de integração a partir de uma outra complexa e nova esfera macro para a cidade, a exemplo do que foi o Fórum da Cidade do Recife.

Nesse contexto, o Programa Prefeitura nos Bairros (já caracterizado como Orçamento Participativo) passa a ganhar maior importância, tendo sido reformulado em vários aspectos. A partir de 1996, ganha corpo uma nova forma de representação nesse programa (a representação comunitária a partir da figura do delegado), assim como é alterada de doze para seis as Regiões Político-Administrativas na divisão política da cidade prevista no Plano Diretor da Cidade do Recife de 1991.

Os Conselhos Municipais, previstos na Lei Orgânica do Recife (1989), foram outra importante novidade na ampliação das formas de participação popular e na estrutura organizacional da prefeitura. Conselhos como o de Defesa e Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente, de Defesa dos Direitos Humanos, dos Direitos da Mulher, dentre outros, além dos conselhos setoriais (saúde, educação, etc.), passaram a constituir novas referências para o planejamento da cidade.

No entanto, é o Conselho de Desenvolvimento Urbano o que tem mais centralidade para o planejamento urbano, juntamente com o PREZEIS. Tratava-se de um organismo cuja natureza deliberativa se mantém até hoje. A partir dele ganhou dinâmica o debate em torno dos novos arranjos e instrumentos jurídicos normatizadores da problemática urbana, a exemplo do Plano Diretor de Desenvolvimento da Cidade do Recife (1991) e da Lei de Uso e Ocupação do Solo (1996). Apesar do desprestígio a que foi submetido no governo de Roberto Magalhães (1997 a 2000), o CDU atualmente tem sido um instrumento de importante visibilidade para o conflito socioespacial e de ordenamento urbano do Recife, a exemplo daquele propiciado pelo debate em torno da Lei de Nº 16.719, de 2001, conhecida como Lei dos 12 bairros, situados na RPA3, Microrregião 3.1, que definiu para essa área uma forma de ocupação mais compatível com as especificidades locais em termos da paisagem e infra-estruturas existentes, alterando os parâmetros urbanísticos previstos na Lei 16.176 da LUOS.

Por fim, não se pode falar em participação popular no planejamento urbano da cidade do Recife sem que se faça menção do Plano de Regularização das Zonas Espaciais de

Interesse Social (PREZEIS). Trata-se de uma Lei que cria instrumentos de regularização fundiária, de reordenamento e urbanização das áreas ZEIS e, fundamentalmente, estabelece novos parâmetros para uma cultura de gestão partilhada de suas políticas entre Governo-Sociedade Civil, tendo, inclusive, um fundo municipal que aporta recursos para suas ações.

Ao conjunto dessas experiências corresponde também um outro conjunto de desafios, dificuldades e até retrocessos em relação à participação popular. A descontinuidade administrativa é insuficiente para explicar os insucessos ocorridos. A ela associam-se fatores distintos, a exemplo daqueles tratados no início deste Capítulo, quando abordamos os limites do fazer planejamento urbano. No entanto, são experiências que configuram um sentido histórico evolutivo da participação popular e do diálogo entre Governo-Sociedade Civil. Uma constatação dessa evolução está na existência dos Conselhos Municipais, ainda que os poderes locais estejam cada vez mais dependentes dos fundos e transferências nacionais, num contexto de acentuada municipalização das políticas. O que queremos recuperar é a capacidade de esses espaços produzirem aprendizagens políticas para o planejamento urbano do Recife.

No Recife, atualmente, ainda que com uma pequena margem de imprecisão, são vários os Conselhos existentes: desde o Conselho de Assistência Social, de Comunicação, da Criança e do Adolescente, de Desenvolvimento Urbano, dos Direitos da Mulher, dos Direitos Humanos, da Educação, de Emprego e Renda, Conselhos Escolares, de Informática, do Meio Ambiente, do Orçamento Participativo, do Prezeis, de Saúde, de Segurança, de Transporte, os Conselhos Tutelares, além do Conselho previsto e ainda não regulamentado de Saneamento, entre outros.

Pela sua pluralidade, os Conselhos detêm tanto expectativas políticas e sociológicas, absolutamente enriquecedoras de uma nova cultura cívica local, como abrigam sérias dificuldades prospectivas, muitas das quais devidas ao risco de não se configurarem de forma autônoma frente ao poder público, pelos limitados níveis de capacidade decisória a que sempre são submetidos, ou pelos problemas de representatividade e organicidade que seus membros enfrentam no cotidiano.

Os Conselhos têm, ainda, a prerrogativa de se apresentarem como esferas de participação reconhecidas na cultura democrática contemporânea, mesmo que assumam por vezes, mediante uma problemática social qualquer, uma capacidade limitada de resolução. Por

outro lado, é nesses espaços que tanto o conflito social se torna mais visível como a participação popular ganha sentidos múltiplos, ora oscilando entre uma participação popular orgânica (baseada na representação de atores sociais, cuja característica é insistir no fortalecimento da autonomia dos atores sociais em relação ao poder público, visando gerar uma esfera pública ampla, plural e diversa), ora desenvolvendo uma participação popular difusa, que nem sempre gera um ator social, excessivamente vinculada à dinâmica do poder público, de baixo pluralismo social, gerando, conseqüentemente, uma frágil esfera pública. De todo modo, só pelo fato de existirem, os Conselhos desafiam qualquer sistema de planejamento e gestão, aspecto a que voltaremos mais adiante quando for abordado o Orçamento Participativo como o centro da gestão municipal.

Quando observamos a trajetória da participação popular e dos mecanismos e instrumentos de diálogo entre Governo-Sociedade Civil na esfera local em termos de planejamento urbano, tanto a partir das intenções como a partir das tensões, sobressaem lições de governabilidade e de governança democrática. Elas podem ser observadas seja pelo contraponto crítico da opinião pública que deflagra a uma *indefinição orquestrada*, (conforme concluímos sobre o que foi a experiência do PPB/OP na gestão de Roberto Magalhães), seja pelo questionamento que fazem às razões de uma *definição deliberada* (característica assumida pela gestão de João Paulo em relação ao Orçamento Participativo), quando condições prévias de planejamento e gestão sequer haviam sido esboçadas, e apenas um instrumento de participação popular é dado como o centro do sistema de gestão municipal.

Portanto, quando falarmos de lições de governabilidade estaremos nos referindo a uma perspectiva pluridimensional relacionada aos aspectos técnicos e administrativos e à sua associação à dimensão política da gestão e da participação popular nela. Queremos chamar a atenção para o que Diniz (1997) chamou de “*efeitos perversos da democratização da ordem social e política*” e para os riscos de não serem dadas respostas reais às demandas concretas e historicamente negadas à população mais socialmente segregada, num ambiente cuja movimentação oficial discursa a partir de uma linguagem fundante da *cidade radicalmente democrática* e/ou do *planejamento participativo*.

Parece-nos óbvio que lições de governança democrática já se façam ver no processo participativo atual. Não se pode falar que no Recife não está em curso “*um regime de ação pública caracterizado por diferentes padrões de interação entre governo e sociedade*”. Mas, para nós, o limite do processo em curso está exatamente no complemento desse conceito que

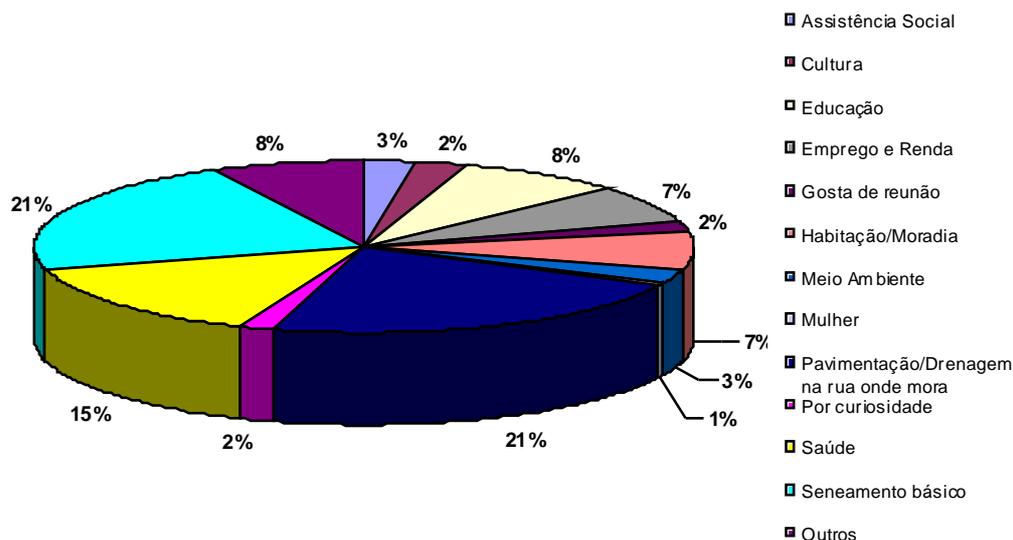
compreende um regime de ação pública “... constituído com base em duas dimensões fundamentais da democracia local: primeiro, a inclusão social em termos de exercício dos direitos de cidadania; segundo, a ampla participação social expressa na existência de uma sociedade civil autônoma e de esferas públicas mobilizadas” (Junior, 2002: 22). A experiência do Orçamento Participativo ainda não é digna de produzir sujeitos sociais autônomos, apesar de termos assistido a uma animada mobilização das esferas públicas locais em função do sistema OP e de termos observado uma efervescente movimentação social no seu entorno, ambos regulados a partir do poder público pela lógica e critérios essencialmente de gestão, longe ainda de atingirem o lugar da política, da luta política por um novo projeto de cidade.

Quanto à leitura crítica das experiências de Orçamento Participativo, já apresentamos uma visão tanto pelos membros do COP quanto pela pesquisa focal com diferentes lideranças comunitárias e membros de ONGs locais. A partir de agora, com base na Pesquisa-Levantamento<sup>20</sup> de que participamos, buscou-se saber desses atores, de forma antecipada, quais seriam as demandas que cada um apresentaria ao governo municipal naquela plenária. Essa questão coloca-nos diante do seguinte debate: Como a participação popular (e os motivos que as pessoas têm para participar das plenárias do OP) ajuda a configurar uma outra estratégia de planejamento urbano para a cidade do Recife? Quais os motivos que as pessoas têm para participar das plenárias? O que elas vão buscar lá? O resultado é positivamente surpreendente, pois as cinco principais demandas apresentadas na base territorial de uma RPA (a RPA 4), são as mesmas definidas para o conjunto da cidade no final do ciclo do Orçamento Participativo, no ano de 2002. Essas demandas apresentadas pela base local e pelo conjunto das RPAs representam uma incursão propositiva da população das mais relevantes no diagnóstico das condições urbanísticas de cada uma dessas localidades, conforme pudemos apreender do gráfico abaixo:

---

<sup>20</sup> Essa Pesquisa-Levantamento foi realizada pela FASE Pernambuco na RPA 4, durante as Plenárias Regionais do Orçamento Participativo, ocorridas em 2002. Foram aplicados 396 questionários, divididos pelas microrregiões da RPA 4.

**Gráfico 1**  
**Recife – Pernambuco**  
**Motivos para participar das plenárias do OP – 2002**



Fonte: FASE Pernambuco, 2002.

Os cinco primeiros lugares (pavimentação e drenagem e saneamento básico; saúde; educação; habitação/moradia e emprego e renda e; assistência social/mulher) definidos na RPA 4 estão em consonância tanto com o que é a grande lacuna da ação governamental ao longo desses anos, como com as escolhas realizadas no conjunto das plenárias do Orçamento Participativo em 2001 e 2002, apresentando, enfim, o que as pessoas buscam nas plenárias do Orçamento Participativo.

Segundo dados da Secretaria de Orçamento Participativo e Gestão Cidadã, a votação nas plenárias regionais (2001 e 2002) obedeceu ao seguinte *ranking*: 59% foi para pavimentação e drenagem e contenção de encostas; 10% para habitação; 8% saneamento; 6% para saúde e educação e 9% para outros temas como cultura, esporte, assistência, etc. Portanto,  $\frac{3}{4}$  dos votos estão concentrados nas problemáticas urbanísticas, revelando por onde se dá a participação popular no planejamento urbano.

No entanto, a grande questão ainda está relacionada com o baixo prestígio que a demanda por saneamento básico alcança junto à população (8% na soma dos dois anos). Julgamos que esse fenômeno pode estar relacionado com o apelo que a população faz para

configurar uma nova estética do lugar onde reside, priorizando, dessa forma, a pavimentação e drenagem de suas ruas, alienando dessas intervenções urbanísticas o saneamento básico.

Da parte do poder público, pavimentação e drenagem revestem-se de maior facilidade de execução técnica e orçamentária, além de serem ações executadas sem problemas durante o ciclo anual do Orçamento Participativo. O mesmo não se pode afirmar da área de saneamento básico, conforme veremos. Só em 2002, foram 207 as ações realizadas de pavimentação e drenagem e contenção de encostas, havendo outras 156 em execução atualmente, num total de 37 milhões previstos e 28,5 milhões já executados. Para o saneamento básico, a prefeitura havia empenhado e bloqueado, até junho de 2002, apenas 6,2 milhões de reais, concentrados substancialmente na área de Mustardinha e Mangueira. Por outro lado, em termos de prestígio orçamentário, a Secretaria de Saneamento está aquém da URB e da EMLURB, normalmente responsáveis pela pavimentação e drenagem e contenção de encostas: em 2002, o orçamento previsto para a Secretaria de Saneamento era de 29,1 milhões de reais, enquanto o orçamento da URB era 69,3 milhões e o da EMLURB de 105,2 milhões de reais.<sup>21</sup> Vejam o cartograma a seguir:

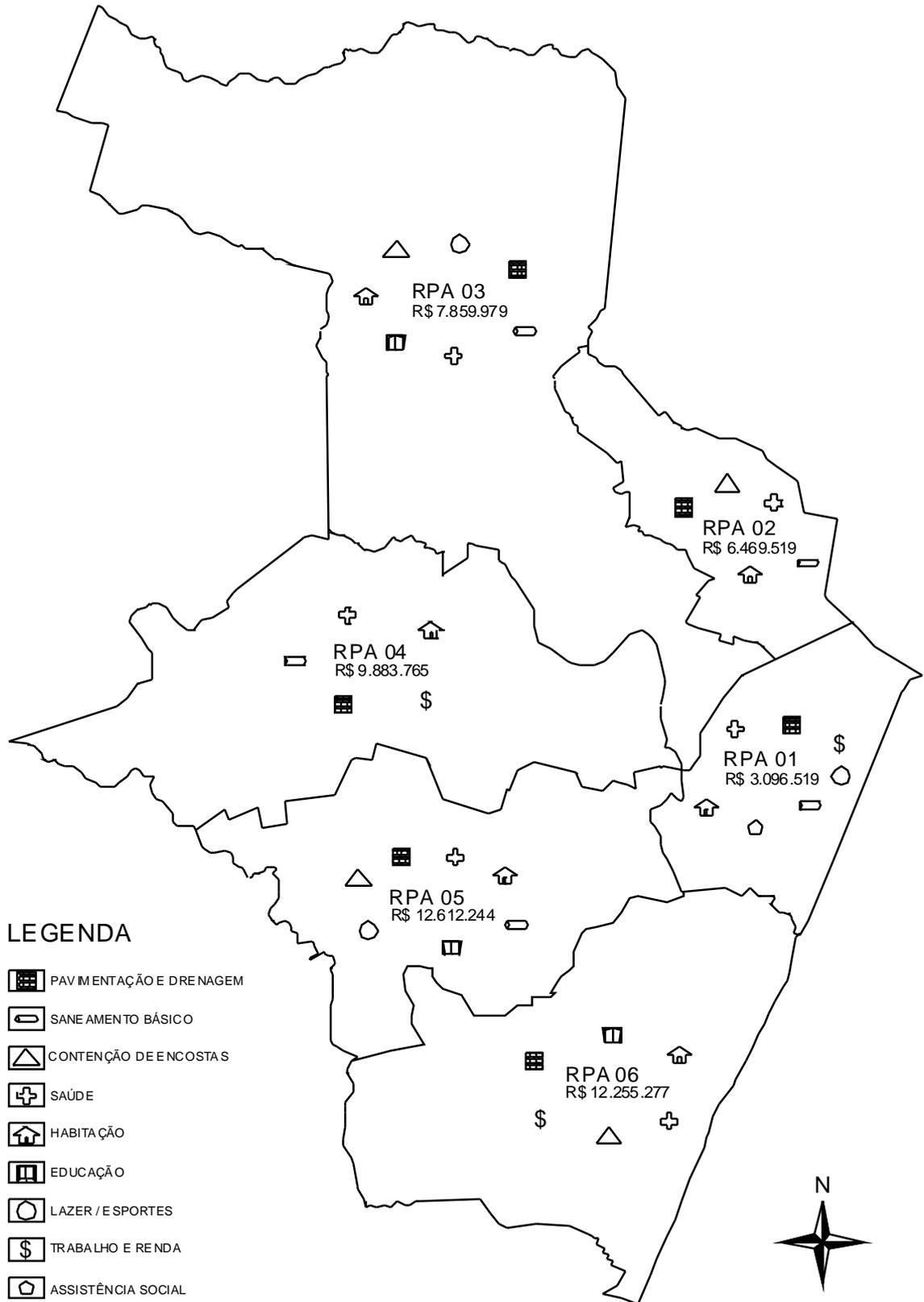
---

<sup>21</sup> Conferir Diário de Pernambuco, Política (A4) de 08/12/2002.

# Cartograma 1

## Recife – Pernambuco

### CARTOGRAMA DO PLANO DE INVESTIMENTOS E DAS PRIORIDADES SETORIAIS DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO POR RPA - 2002



O fundamental desse cartograma é que ele nos mostra que o conjunto do Plano de Investimentos do Orçamento Participativo, para 2002, revelou o grau de prioridades da população de cada RPA em relação às problemáticas urbanísticas mais prementes e deu consistência e legitimidade ao diagnóstico oficial, abrindo mais um precedente para que o debate acerca do uso dos recursos públicos para investimento se faça com base nesses referenciais diagnosticados. Para o ano de 2003, as prioridades definiram o seguinte *ranking*: em primeiro lugar, ficou pavimentação e drenagem; em segundo lugar saúde e, em terceiro lugar, a população escolheu a contenção de encostas. Em termos de investimentos, a previsão é de redução, passando de 53,7 milhões (total de 2002) para 33,5 milhões em 2003, sendo que 8 milhões já estão comprometidos com obras aprovadas em 2001 e 2002 e ainda não realizadas até o momento.<sup>22</sup>

Tanto na escolha das prioridades e sua espacialização em termos de cobertura dos bairros mais pobres da cidade, como na estruturação do plano de investimento seguindo essa mesma lógica de espacialização, a população dá mostras de como ela pode ser importante na configuração de novos referenciais ao fazer planejamento urbano. É altamente valiosa sua contribuição, no caso exemplificado do Orçamento Participativo, conforme já observamos. É possível destacar, também, o quanto é fundamental a participação popular nos processos de planejamento e organização dos investimentos, para que venham a ser produzidas reorientações das políticas públicas locais, conforme poderemos apreender no mapa comparativo adiante, constituindo uma melhor espacialização das ações públicas para o conjunto da cidade.

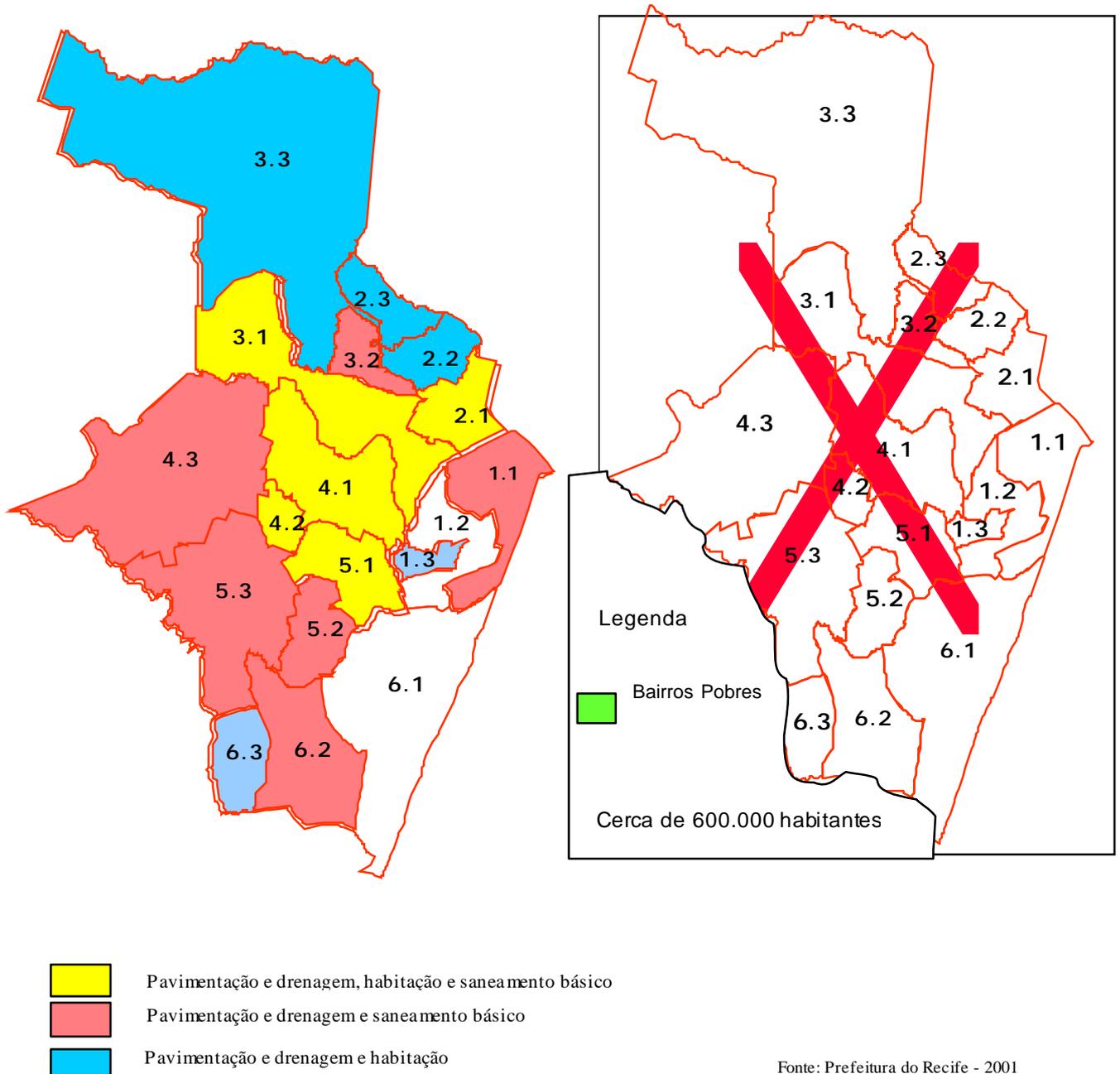
A leitura que segue (mapa 1) é que as prioridades definidas nas plenárias do Orçamento Participativo realizam, positivamente, uma cobertura de ações nas áreas pobres da cidade. A população, cujo acesso ao esgotamento sanitário, em 1996, por exemplo, era de apenas 33%, encontra razões óbvias, no seu cotidiano, para insistir na demanda de melhorias para suas áreas cada vez mais empobrecidas. A própria Prefeitura do Recife admite, a partir de seus 94 bairros, que uma população de cerca de 600 mil habitantes estaria em situação de pobreza, convivendo com baixos níveis de acesso a serviços básicos de saneamento, habitação, transporte, dentre outros. Contudo, destaque-se que, quando a população é estimulada a realizar um exercício de cidadania, ela tanto oferece elementos para descentralizar o planejamento urbano, à medida que os próprios cidadãos elegem as

---

<sup>22</sup> Conferir Diário de Pernambuco, caderno 1, de 21/03/2003 e Jornal do Commercio, página 2, de 21/03/2003.

prioridades de sua região, como introduz valores condizentes com as intenções de uma cultura da participação mais viva e democrática.

**Mapa 1**  
**Recife – Pernambuco**  
**Relação entre espacialização da pobreza e escolha das prioridades do OP - 2001**



A questão que destacamos até aqui é como a participação popular, a partir do Orçamento Participativo, se torna essencial para o fazer planejamento urbano. É por essa razão que queremos tratar de uma outra questão absolutamente polêmica: como o Orçamento Participativo, apesar da valiosa contribuição que tem a participação popular para o planejamento urbano, pode somar riscos aos ideários de um planejamento urbano democrático e integrado.

Existem duas razões para se promover tal risco: uma primeira, ligada às dinâmicas do cotidiano governamental, que vimos chamando de integração/desintegração administrativa, desde as bem intencionadas premissas difundidas e não alcançadas com o devido êxito, até os desencontros entre os anunciados planos, projetos e ações integrados que, em última instância, denunciam que a centralidade administrativa e o Orçamento Participativo como lugar especial do sistema de planejamento e gestão urbanos estão sendo questionados desde o âmago do governo, ou seja, desde as práticas cotidianas intersecretarias, conforme veremos no final deste Capítulo.

Uma forma visível que pode caracterizar o que estamos considerando como desintegração é, também, o crescente número de ações eleitas no OP e atomizadas no território, conforme o mapa abaixo, fornecido pela Prefeitura do Recife, em 2003:

Tanto o crescente número de ações eleitas no OP como sua atomização no território, conforme pudemos observar no mapa 2, acabam propiciando ao presente escopo de planejamento urbano um forte apelo urbanístico (alargamento e requalificação de vias, pavimentação e drenagem, calçadas, parques e praças, contenção de encostas, saneamento básico, canais, habitação, dentre outras ações), distanciando, dessa forma, o Orçamento Participativo de uma estratégia mais sistêmica de planejamento de cidade. Para Milton Santos, *“a abordagem urbanística é uma intervenção sobre coisas, vamos fazer uma ponte, vamos fazer uma nova autopista, vamos fazer um túnel, vamos construir casas... Essa atitude – que é dos urbanistas, de uma maneira geral, diante da cidade – impede o conhecimento do que é o organismo urbano, impede o plano. Daí a renúncia ao plano urbano”* (Entrevista concedida ao Cademos Le Monde Diplomatique, janeiro de 2001, p. 4).

É evidente que, quanto mais radicalidade for proporcionada à participação popular no planejamento urbano e na gestão da cidade, maior será a possibilidade de uma abordagem plural do *organismo urbano*, mas ainda insuficiente para garantir o enfrentamento do problema da fragmentação do território e, portanto, da produção do plano urbano integrado, conforme já afirmamos, apesar das garantias dadas à participação popular: *“Quanto à participação, é difícil discuti-la porque mobilizar as pessoas para discutir parte do gasto público não modifica a minha versão sobre a cidade. Mas, está bem, acho bom que se comecem a preparar as condições para poder mudar. Só que é um desafio, passar da discussão da distribuição do gasto público para a discussão da cidade. O que acontece quando não se pensa a cidade, o prefeito pode melhorar as condições de arrecadação, ele pode eventualmente dar a impressão de progresso, mas está simplesmente entregando a cidade à lógica do neoliberalismo, como nós estamos assistindo em algumas municipalidades progressistas. É a lógica do grande capital, do capital bancário, que vai predominar na evolução urbana(...) possivelmente isso vem do fato de que o planejamento urbano não é precedido por estudos sobre a cidade”* (Milton Santos em entrevista concedida ao Cademos Le Monde Diplomatique, janeiro de 2001, p. 7).

Com isso, anunciamos a primeira questão polêmica que, se não for enfrentada desde já, poderá imprimir ao Orçamento Participativo uma natureza e uma característica que o farão somar mais riscos aos ideários de um planejamento urbano democrático e integrado do que a inovação que se espera dele. Por isso, não se pode resumir em uma mera retórica a relação

entre as secretarias de governo, pois a relativização do conhecimento técnico do planejamento urbano pelo ciclo perverso que se impõe ao Orçamento Participativo, que já se faz ver nos dias atuais, poderá consolidar uma noção de planejamento urbano com enfoque nas *coisas*, secundarizando-se o *organismo urbano* que é, ou deveria ser, o objeto da crítica e das alternativas do qual também se encarrega o conhecimento tecno-urbano em desuso crescente. De outra forma, “*o grande risco desse enfoque das coisas é que a gente pode descambar para a estética urbana, não é isso? E para a cosmética urbana, que é a grande moda atual. E para o divertimento das pessoas. E, com isso, se desvia também a direção política. Você não enfrenta os problemas, oferece, cristalizados, os novos espaços. E aí também ajuda os escritórios. Aos grandes você dá as grandes obras, e aos pequenos e médios você dá as renovações locais: 80, 100 pracinhas. E diz que está planejando a cidade toda para os pobres e para o futuro*” (Milton Santos em entrevista concedida ao Cadernos Le Monde Diplomatique, janeiro de 2001, p. 4).

Uma segunda razão, apesar da valiosa contribuição da participação popular para o planejamento urbano, em que o Orçamento Participativo pode somar mais riscos aos ideários de um planejamento urbano democrático e integrado é de ordem teórica, ou seja: o espaço define o planejamento e integra ações, não o seu contrário. A disputa pela cidade se dá fundamentalmente pela disputa do território, conforme afirma Milton Santos e, “*como vemos, há um uso privilegiado do território em função das forças hegemônicas. Estas, por meio de suas ordens, comandam verticalmente o território e a vida social, relegando o Estado a uma posição de coadjuvante ou de testemunha, sempre que ele se retira, como no caso brasileiro, do processo de ordenação do uso do território. Então, sob o jogo de interesses individualistas e conflitantes de empresas, o território acaba sendo fragmentado. Na ausência de uma ação unificadora do processo social e político, o que se impõe é a fragmentação social e geográfica também como um processo social e político*” (Santos: 2000: 23).

O espaço, o território define o planejamento e integra as ações, e não o seu contrário, essa é a questão evocada, motivo pelo qual acreditamos que não pode ser o Orçamento Participativo - como centralidade do sistema de planejamento urbano e da gestão da municipalidade - o ponto gerador e definidor desse mesmo planejamento urbano e de sua gestão posto que a relação que o OP estabelece com o espaço, com o território é instrumental e com a finalidade de organizar, não o planejamento urbano e, portanto, o organismo urbano, mas o ciclo do orçamento e sua estruturação em termos de plano de investimento anual. O que cabe aqui como elemento neutralizador do risco perverso da tecnicidade do

Orçamento Participativo sob a tecnicidade do planejamento urbano e a visão ausente do organismo urbano e do sistema urbano, é uma estratégia inequívoca de partilha, troca e integração verdadeira dos procedimentos administrativos e das leituras críticas conjuntas sobre o território, sobre o espaço urbano; é o pensar a cidade a partir das soluções urbanas e não urbanísticas; é tratar a cidade dentro do território e não a partir da organização de demandas devidamente priorizadas e coladas a um determinado plano de investimento, mas, a um plano de cidade, e finalmente, é reconsiderar o uso instrumental do território pelo ciclo do Orçamento Participativo, posto que é no espaço que se integram ações, é no território que se realizam *horizontalidades*, conforme sugere Milton Santos. O território “*é o espaço do banal, no sentido que é neste espaço onde se realiza a vida coletiva... é o resultado da vizinhança, da coabitação, da coexistência do diverso*” (Santos: 2000: 53). A ele não cabe uma função que não seja resgatar o planejamento urbano a partir de uma perspectiva empiricista, orgânica e, ao mesmo tempo, global de cidade, de plano urbano. Aqui encerramos a segunda questão polêmica para tratar adiante de outras horizontalidades: as horizontalidades entre a sociedade civil e o governo, a partir das esferas de diálogo existentes.

No Recife, é consistente o registro histórico das iniciativas de organização e associativismo com vista à estruturação de relações mais horizontais entre a sociedade civil e o poder público. Com o surgimento dos Conselhos Municipais e sua proliferação, essas iniciativas configuraram-se mais complexas, de modo que muitas vezes essas esferas públicas de diálogo (Conselhos) passam a ser consideradas por muitas lideranças comunitárias como sendo um aparato governamental ou, simplesmente, desconhecem sua existência. Da parte do Estado, o mero reconhecimento dessas esferas de diálogo soa, muitas vezes, como suficiente para conceder à gestão administrativa um *status* de democrática. Dessas duas visões, a primeira (o desconhecimento por parte das lideranças comunitárias da existência dos Conselhos Municipais) parece mais grave à estruturação do fazer planejamento urbano participativo e democrático. A razão disso está assentada na crescente importância que os Conselhos adquirem no sistema de planejamento e gestão da municipalidade, seja por exigências legais para repasses de recursos e/ou condição para serem firmados convênios, seja porque ajudam a ampliar as condições de governabilidade e de legitimação do poder instituído.

Portanto, mesmo considerando o histórico e o acúmulo dos movimentos sociais pela democratização da gestão e pelo direito à cidade e à constituição de esferas públicas no Recife, visando a ampliar as competências de regulação e controle social sobre o

planejamento urbano, os investimentos públicos e sua gestão, existe, por parte da população e das lideranças comunitárias, uma grande margem de desconhecimento dessas esferas públicas, apesar do funcionamento dos Conselhos de Assistência Social, de Direitos Humanos, Direitos da Mulher, Comunicação, Criança e Adolescente, Desenvolvimento Urbano, Educação, Conselhos Escolares e Conselhos Tutelares, Emprego e Renda, Informática, Meio Ambiente, Orçamento Participativo, PREZEIS, Saúde, Segurança, Transporte, além do Conselho previsto e ainda não regulamentado de Saneamento, dentre outros que certamente surgirão em função da realização de novas Conferências Municipais anunciadas para o segundo semestre de 2003.

### **3.4 - Participação popular no planejamento urbano no Recife: o Orçamento Participativo como o centro da gestão**

A idéia de participação popular varia no tempo tanto quanto os paradigmas de cidade, de planejamento e de gestão pública que conhecemos. No Brasil, o retrato da participação da sociedade civil mostra que *“o processo de construção democrática não é linear, mas contraditório e fragmentado. Além disso, demonstra também que esse processo se vincula a uma multiplicidade de fatores, eliminando qualquer possibilidade de conceber a sociedade civil como demiurgo do aprofundamento democrático”* (Dagnino: 2002: 279).

Tal multiplicidade de fatores refere-se ao Estado e a seu desenho autoritário, bem como aos Partidos Políticos e à sua “vocaçãõ” cada vez mais precária de mediação entre a Sociedade Civil e o Estado e, portanto, à busca de relações mais diretas por parte dessa mesma Sociedade Civil em relação ao Estado. A adoção do instrumento Orçamento Participativo e sua popularidade explicam em termos as razões dessa busca. A partir daí, a noção de participação popular ganha, também, o significado de participação direta ou orgânica, sempre em relação ao Estado.

O próprio Estado, por meio do discurso de democratização da gestão, incorpora parte desse paradigma da participação direta ou orgânica, conforme nos interessa tratar a partir da leitura dos planos plurianuais das administrações de Roberto Magalhães e João Paulo, ora em estudo. De acordo com o que já demonstramos no primeiro Capítulo, tanto numa como noutra administração existem premissas básicas relevantes à incorporação do paradigma da participação popular no planejamento e na gestão pública: na administração de Roberto Magalhães, por exemplo, destacam-se a *consolidação da democracia*; o *resgate e a*

*ampliação da cidadania e o fortalecimento da competitividade da economia local* (PPA, p. 5); na administração de João Paulo, o PPA “*expressa os compromissos assumidos pelo governo municipal, apoiado na sociedade civil, com a cidade do Recife*” e resulta de “*...um processo de discussões internas, nas diversas secretarias, e de consulta à sociedade, através de instâncias do Orçamento Participativo, bem como de outros fóruns de participação e representação da sociedade recifense...*” (PPA, p. 1).

Conforme já demonstramos, no primeiro Capítulo, tais administrações admitiram novos fundamentos orientadores de gestão: na administração de Roberto Magalhães afirmou-se a “*gestão municipal a serviço do cidadão*” e “*a participação popular como princípio base para o planejamento da cidade*” (PPA, p. 15); na administração de João Paulo, afirmou-se “*uma cidade saudável para todos*” (PPA, p. 1) e “*uma gestão radicalmente democrática e solidária*” (PPA, p. 24), *apoiada na ampla mobilização popular*” (PPA, p. 33).

Qual o sentido intrínseco a isso tudo? A metáfora da participação popular classifica-se como ponto comum das administrações, mesmo que elas tenham origens partidárias e projetos políticos para o Recife absolutamente distintos. Como distinguir uma intenção da outra se a participação popular no Recife, independentemente do governo em questão, é um traço de longa trajetória na agenda dos movimentos sociais?

Para nós, em primeiro lugar, essa distinção está caracterizada pela ênfase que cada discurso e prática de planejamento e gestão preconiza. Por essa razão, estamos afirmando a hipótese de que o Orçamento Participativo do Recife, em particular, sofreu um tratamento diferenciado no período contínuo das duas últimas administrações municipais. Essa forma diferenciada de tratamento flexionou uma rápida oscilação na adoção de velhos e novos paradigmas de planejamento e gestão urbanos, imprimindo descontinuidades, permanências e rupturas na dinâmica da participação popular, na ampliação da esfera pública local e na democratização da gestão.

É a partir desse ponto que constitui-se a ênfase que cada discurso de planejamento e gestão preconiza, configurando a esse processo uma característica, por um lado, como sendo da “*tensão da indefinição orquestrada*”, dada pelo aguçamento dos limites da experiência do PPB/OP (Programa Prefeitura nos Bairros/Orçamento Participativo), na gestão de Roberto Magalhães, e, por outro lado, da “*intenção da definição deliberada*”, caracterizada pela

centralidade que passou a ter a experiência do Orçamento Participativo no sistema da gestão municipal em curso na administração de João Paulo.

Os dois discursos, portanto, se auto-referenciam no pressuposto da participação popular, mas distinguem-se na ênfase dada à intenção dessa participação. No primeiro caso, apesar de existir o PPB/OP, coexistia com ele uma “tensão da indefinição orquestrada”, criada pelos baixos níveis de decisão que a população atingia nos processos de eleição de prioridades; pelos limites dados aos critérios de participação da diversidade e pluralidade das organizações, entidades e lideranças comunitárias; pelo quase inexpressivo percentual de investimento previsto para as ações, configurando-se uma capacidade mínima de realização pelo governo; pelo forte poder desagregador que teve o PPB/OP enquanto existiu no sistema de planejamento e gestão do governo de Roberto Magalhães, gerando tanto uma profunda desestabilização na base de apoio desse mesmo governo na Câmara dos Vereadores, como desencontros, interrupções e desprestígio na base interna do Executivo, a partir do questionamento das outras secretárias à missão e capacidade da Secretaria de Políticas Sociais à frente dessa iniciativa.

Por que a tensão da indefinição foi orquestrada? Fundamentalmente, porque faltou centro e definição política para conferir ao PPB/OP um lugar que não indicasse sua condição secundária no sistema de planejamento e gestão apregoado. Além do mais, as organizações populares não produziram capacidade suficiente para hegemonizar uma re-orquestração à indefinição. Por fim, conforme já demosstramos, o projeto não era o de “Cidade Democrática”, mas de “Cidade Mercado” e, portanto, o centro seria dado pela noção estratégica resguardada ao Projeto Capital.

Com a vitória eleitoral da Frente de Esquerda do Recife, a administração de João Paulo concebeu um novo discurso para a cidade, com base em plataformas de governo advindas de diferentes segmentos sociais locais, cujo lema principal é: “*Seremos um governo de resistências às políticas neoliberais em nosso país. Governaremos de forma democrática e participativa*”, ou seja, a nova administração apresentou-se como um governo “radicalmente democrático”, razão pela qual suas ações passariam a ser orientadas por tal viés.

O primeiro passo foi dar centralidade ao Orçamento Participativo no sistema de planejamento e gestão municipal. Para isso, o PPA afirma: “*O novo modelo de gestão tem no Orçamento Participativo o instrumento central de planejamento das políticas públicas e da*

*descentralização das atividades de governo*” (PPA, p. 34). Além do mais, foi criada a Secretária de Orçamento Participativo e Gestão Cidadã, assim como foi concebida uma estratégia baseada em planos integrados funcionando associados a uma comando político estruturador da coordenação central das ações estratégicas do governo. A partir dessa união entre o discurso de um governo radicalmente democrático, do Orçamento Participativo como o centro do planejamento e da gestão e do desenho de uma operacionalização governamental a partir de um Comando Político central, configura-se a “intenção da definição deliberada”, que irá dar uma característica principal ao discurso da nova gestão administrativa do Recife.

Quais as vantagens e desvantagens de uma “intenção da definição deliberada”? Ou, quais as vantagens e desvantagens de se ter o Orçamento Participativo como o centro do planejamento urbano e de sua gestão para o município do Recife? Para Jan Bitoun, elas são as seguintes:

*“As vantagens dessa opção são (i) escuta de grupos diversificados quanto ao que desejam para a cidade em contraste com os procedimentos do planejamento estratégico e anteriores que reduzem o diagnóstico à fala dos profissionais (arquitetos/urbanistas e engenheiros e, quando muito, economistas e assistentes sociais) da cidade, cuja visão é norteada por conhecimentos especializados que não dão conta do caráter multifacetado da vida urbana e de suas necessidades; (ii) possibilidade, face ao sistema desconcentrado de regionalização, para o planejamento urbano de romper com uma prática de seleção de territórios escolhidos para concentrar investimentos e de estar compelido a prestar mais atenção às ditas periferias urbanas, i.e. à cidade na sua totalidade, e (iii) ênfase dada às redes de comunicações e de drenagem na fala dos atores, rompendo com a tendência em isolar os espaços para intervenções no sentido do projeto de urbanização isolado. As desvantagens dessa opção são duas: a excessiva vinculação com o curto prazo, com base na inscrição institucional do OP no ritmo da programação / execução do orçamento e; em especial, o papel secundário atribuído às Conferências Temáticas provocou uma redução da contribuição do OP ao Planejamento e à manutenção de uma estrutura dual,*

*que fez que a SEOP e a SEPLAM se acomodassem em suas tradições e modos de fazer, não configurando uma verdadeira estrutura de Planejamento Participativo, havendo entre essas duas repartições uma divisão do trabalho finalmente confortável para ambos prosseguirem nos seus itinerários tradicionais”* (Professor da UFPE, Coordenador do Observatório de Políticas Públicas e Práticas Socioambientais de Pernambuco/UFPE e FASE e ex-assessor da SEPLAM/Prefeitura do Recife entre maio de 2001 e setembro de 2002).

Acrescentaremos aqui uma terceira desvantagem de se ter o Orçamento Participativo como o centro do planejamento urbano e de sua gestão: o alto grau de exigências de estruturação de um enorme equilíbrio sobre o lugar que deverá ser ocupado pelos demais espaços e esferas de diálogos existentes no Recife. Não se pode disfarçar que só pelo fato de definir o Orçamento Participativo como o centro do planejamento e da gestão se configurou uma tensão inicial entre o “velho” e o “novo”, mesmo que a nova administração municipal tenha garantido na estrutura do Orçamento Participativo, de forma positiva, um lugar para o debate e para a ligação dos temas do cotidiano dos Conselhos Municipais da cidade (as Plenárias Temáticas) e um lugar para a representação institucional dessas instâncias no Conselho do Orçamento Participativo, fatores já destacados como relevantes nessa experiência de OP quando comparados com o que foi a experiência do PPB/OP durante a gestão de Roberto Magalhães.

A concertação desse alto grau de equilíbrio entre as instâncias participativas e o lugar que ocupam no sistema geral de planejamento e gestão nem sempre é factível pela política. Um exemplo disso ocorreu logo no início da gestão de João Paulo, quando o Secretário de Orçamento Participativo e Gestão Cidadã, em entrevista a um jornal local, deixou transparecer a idéia de que a partir da implantação do novo Orçamento Participativo não haveria espaço para “*reserva de mercado*”. A afirmação é estranha, mas ele estava se referindo criticamente às garantias constitucionais que asseguram que determinados setores e/ou Conselhos possam desfrutar de uma parcela do orçamento, a exemplo do Fundo da Criança e do Adolescente que participava com 1% do total dos recursos da municipalidade e do Fundo Municipal do PREZEIS. A justificativa para suas observações críticas foi a seguinte: “*Não é que se queira retirar o direito social de se ter uma parcela do orçamento*

*previamente garantida. O que aconteceu é que, como não se tem o controle democrático sobre a utilização dos recursos, os próprios movimentos sociais se mobilizaram para garantir por lei esses recursos. O que sobra é muito pouco para se redirecionar uma prioridade de gestão ou outra prioridade na cidade que precise ser atacada. No momento em que o Orçamento Participativo consolide o instrumento democrático da discussão dos recursos públicos, a tendência é que essas garantias sejam revistas, em função de um novo instrumento democrático na cidade para realizar essa discussão.<sup>23</sup>”* Desde esse ponto, portanto, foi sendo produzida uma série de tensões, em particular entre o Orçamento Participativo e o PREZEIS, reveladoras da desvantagem que pode significar existir um instrumento principal como o centro do planejamento urbano e da gestão municipal sem que o devido equilíbrio e respeito aos acúmulos, heranças e conquistas anteriores seja plenamente realizado na cena pública pelos representantes do Executivo.

Por parte das lideranças do PREZEIS, passado o mal-estar, a visão geral da relação que o Orçamento Participativo pode estabelecer com os outros canais de participação do Recife, além do próprio PREZEIS, é a de integrar mais para se fortalecer nas conquistas. No entanto, na prática, subsistem pontos de tensão desde então, e até aqui ainda não enfrentados adequadamente por essas esferas de diálogo nem por iniciativa do próprio governo municipal. Portanto, a avaliação que lideranças do PREZEIS têm feito dessa questão ainda é a seguinte:

*“Houve uma melhora importante. Nas gestões passadas a gente não chegava a executar um terço do orçamento do PREZEIS para as obras. O ano passado a gente conseguiu avançar, mas as pendências são tão grandes, as carências das áreas ZEIS são enormes que, a gente pra definir as ações tem que ter uma integração com o Orçamento Participativo. E não houve essa integração até hoje. O PREZEIS, o Orçamento Participativo e outros canais de participação estamos como se fosse uma disputa de espaço. As associações de bairros perdendo a sua força, a sua autonomia. Você está vendo aí muitas associações de conselhos de moradores sem autonomia porque é o Orçamento Participativo. Você tem que organizar a sua associação e entrar dentro do Orçamento Participativo*

---

<sup>23</sup> Entrevista realizada pelo Jornal do Commercio com o secretário municipal João da Costa, em 21/01/2001, Caderno de Política, p. 8.

*que é o carro chefe da gestão. Mas ele tem que respeitar os outros canais já existentes pelo menos interagindo com eles, articulando com esses movimentos e não simplesmente achando que não é importante aquele canal. Todos canais de participação popular são fundamentais para a organização da sociedade, para a organização e o crescimento do movimento popular” (Clóvis Mário de Lima, ex-coordenador do PREZEIS e liderança comunitária, em debate promovido pela ONG ETAPAS, na RPA 6. 2003).*

Para o poder público municipal, parece não haver problema nessa relação: “...*eu acho que não há incompatibilidade nenhuma entre o PREZEIS e o Orçamento Participativo. Há entendimentos diferenciados, são processos que podem se articular e somar, não um programa e outro, mas a sociedade, a população, os movimentos que têm espaços diferentes pra fortalecer a sua participação”* (João da Costa, secretário municipal de Orçamento Participativo e Gestão Cidadã, em debate promovido pela ONG ETAPAS, na RPA 6. 2003).

Apesar dos esforços, ficou aí um desconforto para a centralidade que se pretendia dar ao Orçamento Participativo no sistema de planejamento e gestão do município, desconforto não enfrentado adequadamente, conforme já registramos. Para nós, heranças, discontinuidades, continuidades e rupturas são referências indispensáveis à conformação de uma nova cultura política (e isso está provado na trajetória do OP), exigindo-se para tal uma postura de respeito aos acúmulos existentes (e não são poucos os acúmulos e aprendizagens da participação popular no Recife, como observamos até aqui), de modo que não se pode falar em nova cultura cívica ou em nova dinâmica dos espaços de participação popular da cidade sem que se reconheça o legado produzido pelas organizações comunitárias às “velhas” esferas públicas (e mesmo de governos municipais anteriores com propósitos mais democráticos), como forma de reconhecer o protagonismo da sociedade civil perante as concepções e os arranjos autoritários do sistema administrativo e, também, as intenções de governos que objetivam a produção de alternativas mais democráticas para a gestão e o planejamento urbano.

Para Jan Bitoun, em entrevista para o presente estudo, essas “*instituições carregam cada um uma história própria, no decorrer da qual se transformaram em organizações*

*crystalizando interesses, atores e interlocutores específicos. Como todas as organizações há um esforço para se manter que pode se contrapor a uma visão mais abrangente do bem comum; é isso que acontece quando você se refere à batalha de prerrogativas. Quanto às superposições, não seriam problemas desde que houvesse uma vontade de evoluir, adequando-se a um novo quadro de conjunto. Mas é uma tendência das organizações de se congelar e quando isso acontece, acabam somente enxergando o próprio umbigo”.*

No nosso entendimento, falta maior objetividade tanto ao poder público, por intermédio da Secretaria de Orçamento Participativo e Gestão Cidadã bem como do Fórum do PREZEIS e demais canais de participação existentes, para enfrentar essas tensões, pois já se sabe que a adoção de um sistema de planejamento e gestão democráticos pressupõe a produção de sinergias em vários campos da administração, e elas não são conseguidas pela radicalidade que se emprega ao discurso da participação e da democratização da gestão da cidade. Há riscos de se “congelar” tais instâncias cada uma em seu lugar. Mesmo que seja adotado um ou outro instrumento de diálogo entre Sociedade Civil-Governo, devidamente legitimado e reconhecido pela população, há de ser permanentemente questionada a centralidade que, por exemplo, o Orçamento Participativo ou outro instrumento qualquer passe a ter no sistema de planejamento e gestão da municipalidade. Outras esferas de diálogo produzem outras modalidades de abordagem da problemática urbana e, por essa prerrogativa, carregam consigo uma razão própria de existir que não suporta nem uma condição paralela, nem tampouco secundária nesse sistema geral de planejamento e gestão. Conforme nos orienta Dagnino, “... a avaliação desses espaços públicos de participação deve tomá-los não como resultante do potencial democratizante de uma única – e homogênea – variável, a participação da sociedade civil, mas como resultado de relações complexas de forças heterogêneas, que envolvem atores os mais diversos, numa disputa entre projetos políticos diferenciados à qual a sociedade civil, como vimos, estará infensa” (Dagnino, 2002: 297).

Fora disso, há riscos de se prosseguir configurando um sistema de planejamento e gestão baseado naquilo que Dagnino considerou como “*institucionalidades paralelas*”, conferindo um entendimento “*maximalista*” ao OP no sistema de planejamento e gestão, o qual, por sua vez, “*confere a essa arena política uma centralidade na disputa hegemônica que me parece ilusória, no sentido de que considera um espaço em que o ‘ataque frontal ao Estado’ (a guerra de movimento gramsciana) pode e deve ser travado. Essa concepção tende a ignorar a multiplicidade de espaços da disputa hegemônica e mitifica exatamente aquele espaço onde as forças dominantes estão legitimamente entrincheiradas para operacionalizar*

*a direção dos rumos da sociedade, uma direção fundada no seu próprio projeto político e supostamente sacramentada nas urnas”* (Dagnino, 2002: 299).

Por fim, queremos concluir reafirmando que tensões e intenções são marcas centrais que configuram e acompanham a gestão do planejamento urbano, do Orçamento Participativo e da participação popular no Recife, no período de 1997 a 2002. A partir delas, novos e velhos paradigmas de planejamento e gestão administrativos se imbricam, descartando-se a hipótese de supremacia de um sobre o outro e reafirmando-se sua convivência, posto que condições básicas, a exemplo da integração administrativa, fluidez entre programas, projetos e ações, nova matriz de articulação entre setores e temáticas, programa de formação e requalificação interna de técnicos, nova forma de relacionamento entre o Executivo e o Legislativo, dentre outras, ainda estão por ser construídas no interior do poder público no Recife.

A relação entre velhos e novos paradigmas é alterada quando são alteradas as estratégias e ênfases à participação popular no planejamento e gestão, mas não se pode garantir que o pressuposto da participação popular configure automaticamente uma nova cultura de gestão e de relacionamento. A mudança no padrão de intervenção do governo sugere que o mesmo aconteça na sociedade civil, conforme vimos afirmando. No entanto, as resistências às mudanças são maiores a partir do aparato governamental que, sob o discurso de uma cidade radicalmente democrática, produz uma coordenação rigorosa e muitas vezes estanque dos procedimentos e dos instrumentos de participação popular, circunscrevendo a participação popular aos debates da gestão operativa, o que é um perigo, conforme nos alerta Dagnino mais adiante.

A participação popular é uma referência histórica no Recife. A partir dela se mantém vivo, independentemente do projeto político que assuma a administração da municipalidade, o desejo de participar e de constituir esferas de diálogo com o governo. Conforme vimos, a população participa das definições públicas a partir do sentido de validação de direitos que lhes foram negados. A luta por esses direitos está associada ao acesso a bens e serviços básicos, constituindo-se de grande valor para uma melhor estruturação do ciclo de planejamento e incremento das políticas públicas locais. Mas, quando lhe é dada a oportunidade de avaliar as políticas públicas e o funcionamento do planejamento e da gestão, a população, por meio de suas organizações e lideranças, o faz com muita qualidade conforme pudemos atestar. O desafio é ampliar a margem de autonomia e mobilidade da população

dentro dessas esferas de diálogo, ou seja, ampliar as condições para que se discuta a política da cidade para além dos procedimentos de gestão.

Quanto ao instrumento OP, é inegável sua capacidade de produzir movimentação social e garantir maior ativismo democrático às organizações populares locais, motivo pelo qual deve manter-se atuante. Mas pela complexidade de elementos que configuram os pressupostos da participação popular, ainda mais num cenário de ampliação das referências de democratização do aparelho estatal, de proliferação de Conselhos e de outras modalidades de diálogo entre Governo-Sociedade Civil, deve ser mais bem avaliada a opção de atribuir ao Orçamento Participativo a centralidade do planejamento urbano e de sua gestão. É necessário compreender melhor o potencial de problemas estruturais que essa opção produz a partir da difícil convivência entre os ciclos de planejamento do OP e do orçamento público, mesmo que novos arranjos como o Congresso da Cidade possam minimizar seus impactos no sistema geral da municipalidade no curto prazo. Por outro lado, queremos chamar a atenção para o fato de que o instrumento OP não deve (nem tem competências para tal) substituir o planejamento, porém integrar-se a ele. O planejamento tem coerência e conhecimentos próprios e, por essa razão, deve ser amplamente democratizado, e o Orçamento Participativo o fará adequadamente. O Orçamento Participativo deve estar conectado a uma dinâmica orquestrada pelo planejamento, produzindo a partir daí todas as tensões e reformulações que são necessárias à cultura, ao desejo e às intenções de planejamento urbano, para que se viabilize de fato uma práxis participativa para além da produção de bons e legítimos diagnósticos das condições de sobrevivência da população por si mesma.

No Recife, apesar dos esforços, podemos afirmar que ainda não está um curso uma estratégia de planejamento participativo. As iniciativas advindas dos profissionais do planejamento urbano e dos profissionais da militância desejoso de uma gestão mais democrática são promissoras, mas os limites são muitos e estão, em sua maioria, relacionados à insuficiência de tratamento político, por parte do poder público, à problemática da integração administrativa, de requalificação dos quadros técnicos, de relacionamento com o Legislativo e do excesso de comando político central intemo, ao que nos parece, uma contradição inerente ao discurso de uma gestão popular contagiada pelo afã das tendências partidárias em tomo de uma certa hegemonia. Com Roberto Magalhães, essa situação não chegava a produzir uma contradição com o discurso da participação, posto que o viés autoritário do governo não precisou esconder-se sob esse manto, já era tornado conhecido pelo próprio chefe do Executivo, a que lhe custou uma amarga derrota eleitoral.

Por fim, a despeito de estarmos concluindo um estudo acerca da gestão do planejamento urbano, do Orçamento Participativo e da participação popular nele inserida, tanto promovendo tensões como compartilhando de intenções de ampliação da governabilidade e da governança democrática no Recife, acreditamos que alguns pressupostos basilares para uma leitura mais consistente do período histórico que vai da gestão de Roberto Magalhães (1997 a 2000) até a administração de João Paulo (2001 a 2004) devem ser observados futuramente e, assim, tomados como indicadores de mudanças no padrão de intervenção, tanto do Estado, como da Sociedade Civil, a saber: (a) esferas públicas constituídas e articuladas com vista a atuarem para dar visibilidade aos conflitos sociais sob pena de legitimação das mais obscuras formas de apropriação da máquina administrativa pelos velhos interesses privados; (b) conflitos estruturais identificados na sociedade a partir dos interesses plurais que configuram uma cidade também plural, como o Recife, objetivando-se dar a conhecer uma nova agenda para o planejamento urbano e sua gestão; (c) coordenação da produção de consensos fundamentados em critérios gerais e universais, o que não significa constituir um pacto social genérico, mas enfrentar o exercício da produção de consensos que estão além das prerrogativas dos poderes constituídos; (d) redução dos poderes da burocracia aliada à promoção de exaustiva transparência administrativa, indistintamente, e (e) aumento substantivo da capacidade de execução orçamentária e do plano de investimentos da municipalidade, sendo o conjunto do orçamento público, do item pessoal ao custeio, discutido pela sociedade sob diferentes formas e esferas de diálogo.

Uma síntese desses pressupostos pode ser pensada em termos, de um lado, da ampla visibilidade a ser dada ao conflito social e, de outro, conforme nos sugere Dagnino, “...a ênfase na constituição do interesse público no interior dos espaços de formulação de políticas públicas (e fora deles) **que** pode contribuir para combater uma tendência notória no Brasil hoje, que é a crescente despolitização da participação da sociedade civil. Assim, seu envolvimento com as políticas públicas... tende a fazer com que as tarefas de gestão do Estado passem a tomar o lugar – e esgotar o significado – da política. Resgatar e reforçar esse significado, na disputa, no debate e na deliberação em torno da constituição do interesse público, é tarefa fundamental da sociedade civil” (Dagnino, 2002: 300).

A razão desse exercício prospectivo a partir do olhar atento aos pressupostos sugeridos acima está justificada pelo fato de que, se é bem verdade que são visíveis a quantidade e

qualidade dos avanços produzidos pela atual gestão municipal em relação à gestão anterior, notadamente em relação ao Orçamento Participativo e à dinâmica da participação da sociedade civil nele, contribuindo firmemente para dar uma nova qualidade ao planejamento urbano, não podemos consignar ao governo atual todas os conceitos de uma gestão “radicalmente democrática”, conforme foi prometido, mesmo que essa afirmativa esteja sendo feita quando a gestão ainda durará até 2004, de modo que nosso estudo não cobriu todo o período da referida gestão. Caberá ao leitor, portanto, recuperar os elementos sugeridos e promover sua própria análise até lá.

## **BIBLIOGRAFIA CONSULTADA:**

- ARANTES, OTÍLIA; VAINER, CARLOS; MARICATO, ERMÍNIA. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis, RJ. Vozes. 2000.
- ARAÚJO, Tânia Bacelar de. **Ensaio sobre o desenvolvimento brasileiro: heranças e urgências**. Rio de Janeiro: Revan: FASE, 2000.
- BISPO, Rogério de Souza. **O Processo de Orçamento Participativo no Recife**. Mestrado em Ciência Política/UFPE, Recife, 1999.
- BITOUN, Jan. **Movimentos sociais e a cidade: questões relevantes de geografia urbana**. Revista de Geografia. Volume 8, Nº. 1 / 2. Recife : UFPE / DCG / NAEG, 1992.
- BOBBIO, Norberto. **Estado, Governo e Sociedade: para uma teoria geral da política**. Rio de Janeiro. Paz e Terra. 1992.
- \_\_\_\_\_. **O futuro da democracia uma defesa das regras do jogo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.
- BOCAIUVA. P. C. Cunha e VEIGA. S. M. **Novo vocabulário político (Vol. I)**. Rio de Janeiro. Ed. Vozes/FASE. 1992.
- CADERNOS Le Monde Diplomatique. **Um outro mundo é possível**. Especial Nº 2. Instituto Aboporu, Instituto Pólis e Vera Cruz Comunicação. Janeiro de 2001.
- CALMON, Neide Rejane. **Relações Intragovernamentais. Investimento Público e Gestão Urbana: estudo do município de Recife (1980 – 1988)**. Recife. 1990.
- CAMPOS, Heleniza Ávila. **Planejamento Urbano e áreas centrais urbanas no Brasil: uma reflexão em torno das práticas sócio-espaciais de seus frequentadores (1997)**.
- CÉZAR, M. C. **As Organizações Populares do Recife: trajetória e articulação política (1955-1964)** in Cadernos de estudos sociais, vol. 1 nº 2, 1985.
- CJC, ETAPAS e FASE. **Uma política inovadora de urbanização no Recife**. Recife, 1999.
- 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. SP: Brasiliense. 1994.
- DINIZ, Eli. **Crise, Reforma do Estado e Governabilidade, 1985-1995**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1997.
- DOWBOR, Ladislau. **A Reprodução Social: propostas para uma gestão descentralizada**. Petrópolis/RJ: Vozes, 1998.
- FILHO, Gisálio Cerqueira. **A “Questão Social” no Brasil: crítica do discurso político**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1982.

- GARCIA, F. E. Sánchez. **Cidade espetáculo: política, planejamento e city marketing**. Curitiba. Palavra. 1997.
- GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo. Atlas. 1999.
- GOTTDIENER, Mark. **A produção social do espaço urbano**. São Paulo. EDUSP. 1993.
- HARVEY, David. **Condição pós-moderna**. São Paulo: Loyola, 1992.
- JUNIOR, Pedro Novais Lima. **Ideologia e Representação do espaço no planejamento estratégico de cidades**. Anais do VIII Encontro Nacional da ANPUR. (1997).
- JUNIOR, Orlando Alves dos Santos. **Democracia e Governo Local: dilemas da reforma municipal no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan/FASE. 2001.
- KRAFTA, Rômulo. **Avaliação de desempenho Urbano**. Anais do VIII Encontro Nacional da ANPUR. (1997).
- LANDER, Edgard. **Limites Atuais do Potencial Democratizador da Esfera Pública Não-Estatal**. IN: PEREIRA, L. C. Bresser. Grau. N. Cunnil (orgs.). O Público Não-Estatal na Reforma do Estado. RJ: Fundação Getúlio Vargas, 1999.
- LAVILLE, Christian. DIONNE, Jean. **A construção do saber: manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas**. Trad. Heloísa Monteiro e Francisco Settinieri – Porto Alegre: Editora Artes Médicas Sul Ltda. Belo Horizonte. Editora UFMG. 1999.
- LEAL, Suely M. Ribeiro. **Para “Além” do Estado: Tendências, Limites e Alcance das Novas Formas de Gestão Urbana a Nível Local**. Universidade Estadual de Campinas – Instituto de Economia. Campinas/SP. Setembro/1994. Tese de Doutorado
- LEFORT, Claude. **A Questão da Democracia** In PENSANDO O POLÍTICO: ensaios sobre democracia, revolução e liberdade. RJ, Paz e Terra.
- LEVY, Evelyn. **Controle Social e Controle de Resultados – um balanço dos argumentos e da experiência recente**. IN: PEREIRA, L. C. Bresser. Grau. N. Cunnil (orgs.). O Público Não-Estatal na Reforma do Estado. RJ: Fundação Getúlio Vargas, 1999.
- LOSTÃO, Soler. **Os “PREZEIS”: um processo de participação popular na formação da cidade. Recife**. 1991.
- MELO Filho. U. Tavares de. OLIVEIRA, R. Vêras de. **Relatório “Análise do Desempenho do Orçamento da Cidade do Recife – Ano Fiscal 1999”**: Consultoria Gestão Consciente. Recife, setembro de 1999. Mimeo.
- MELO, Norma L. LEAL, Suely M. R.(Orgs.). **Relação público-privado: do local ao global**. Recife : Editora Universitária da UFPE. 1995.
- MINAYO, Maria C. de Sousa (org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. Petrópolis, RJ. Vozes. 1994.

- MOISÉS, José Álvaro. **Os Brasileiros e a Democracia: bases sócio-políticas da legitimidade democrática**. São Paulo: Editora Ática S.A. 1995.
- \_\_\_\_\_. **Cidade, Povo e Poder**. (et al.). Rio de Janeiro. Paz e Terra. 1985.
- MORA, Luiz de La. **Aferição da qualidade da participação dos agentes envolvidos em mecanismos de gestão democrática do desenvolvimento local. Uma proposta metodológica**. Recife. 1997. Mimeo.
- MOTTA, Enio Laprovitera. **Um Novo Saber Militante: Estado, Movimento Popular e Prática Profissional no Recife**. Recife. 1991.
- MOURA, Suzana. **Inovações municipais em tempos de democratização e crise: novos cenários da gestão urbana**. Anais do V Encontro Nacional da ANPUR. (1993).
- NOGUEIRA, Marco Aurélio. **As Possibilidades da Política: idéias para a reforma democrática do Estado**. SP: Paz e Terra, 1998.
- PEREIRA, Zélia Maria. **A Participação da Comunidade no Planejamento Urbano: alternativas para recuperação de bairros “marginais”**. Recife, 1979.
- PPA (Plano Plurianual 1998-2001 e 2002-2005; Material diverso de publicidade (1997 a 2002); Jornal do Commercio, Diário de Pernambuco; Regimento Interno do PPB/OP.
- RANDOLPH, Rainer. **O Planejamento Comunicativo entre as Perspectivas Comunitarista e Liberal: há uma “terceira via” de integração social?** Anais do VIII Encontro Nacional da ANPUR. (1997).
- REVISTA BRASILEIRA DE ESTUDOS URBANOS E REGIONAIS. A 1. n.º2. 1999 – Recife: ANPUR. Editora responsável Norma Lacerda: A Associação. 1999.
- RIBEIRO, Ana Clara Torres. **Intervenções urbanas, democracia e oportunidades: dois estudos de caso**. Rio de Janeiro. FASE. 2000.
- RIBEIRO, Ana Clara Torres. Graziá de GRAZIA (Orgs.) **Experiências de Orçamento Participativo no Brasil: período de 1997 a 2000**. Rio de Janeiro. Editora Vozes. 2003.
- RIBEIRO, L. C. de Queiroz (org.). **O futuro das metrópoles: desigualdades e governabilidade**. Rio de Janeiro. Revan/FASE. 2000.
- RIBEIRO, L. C. de Queiroz, CARDOSO. Adauto Lúcio (Orgs.) **Reforma Urbana e Gestão Democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade**. Rio de Janeiro. Revan/FASE. 2003.
- RIBEIRO, L. C. Queiroz; JÚNIOR, S. A. dos Santos, **Associativismo e participação popular: tendências da organização popular no Rio de Janeiro**. Observatório de Políticas Urbanas/IPPUR. FASE. 1996.
- SAMPAIO, Antonio Heliodório L. **Planejamento & Forma Urbana: notícias do pseudo “Pós Moderno” baiano**. Anais do VIII Encontro Nacional da ANPUR. (1997).

- SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. 2002.
- SANTOS, Milton. **Por uma Outra Globalização: do pensamento único à consciência universal**. Rio de Janeiro. Editora Record. 2001.
- SANTOS, Milton. **Território e Sociedade**: entrevista com Milton Santos. São Paulo. Editora Fundação Perseu Abramo. 2000.
- SCHOR, Evelyn. **Vendendo a Cidade: o empresarialismo urbano no Recife**. Recife. 1996.
- SILVA, Evanildo Barbosa da. (Org.). **Desempenho da URB/PCR no Orçamento Participativo da Cidade do Recife. 1996 a 1999**. GACIP – Grupo de Articulação Cidadania Popular. Recife, maio de 2000. Mimeo.
- \_\_\_\_\_. **Orçamento Participativo no Brasil: Porto Alegre e Recife**. IN: BROSE Markus (Org.). Metodologia Participativa: uma introdução a 29 instrumentos. Porto Alegre : Tomo Editorial. 2001.
- SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a Cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos**. Rio de Janeiro. Bertrand Brasil. 2002.
- TELLES, Vera da Silva. **Sociedade Civil e a Construção de Espaços Públicos**. IN: DAGNINO, Evelina (org.). Anos 90: Política e Sociedade no Brasil. SP: Brasiliense, 1994.
- TOPALOV, Christian. **Do planejamento à ecologia: nascimento de um novo paradigma da ação sobre a cidade e o habitat?**, Cadernos IPPUR, Rio de Janeiro, ano XI, Nº 1 e 2, 1997.
- TOURAINÉ, Alain. **O que é a democracia?** Rio de Janeiro. Vozes. 1996.
- TRIVIÑOS, Augusto N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo. Atlas. 1987.