

Gestão democrática no Recife: o uso do Orçamento Participativo como parâmetro de análise¹

Maria do Carmo Braga²
Sílvia Helena Félix Braga³

Resumo

Considerando os modelos de gestão empregados na cidade do Recife-PE nos últimos anos, este trabalho tem como objetivo maior, analisar a conjuntura política estabelecida a partir de 2001 nesta cidade. Tomando como base o empregado instrumento Orçamento Participativo, que apresenta elevado grau de adoção em todo Brasil, possibilitando a abertura de novos canais à participação popular na viabilização de ações urbanas por parte das prefeituras, este estudo avalia a eficiência do referido instrumento dito democrático o seu desenvolvimento, e os resultados obtidos quanto ao poder de deliberação possibilitado aos cidadãos, visando ao exercício da inclusão social na gerência da cidade. No entanto, nota-se, durante a pesquisa, que tal instrumento de gestão vem sendo utilizado de maneira questionável, tendo em vista o seu uso para fins políticos, para a disputa de interesse na escolha das obras e na forma como estas estão sendo realizadas e apresentadas à sociedade.

Palavra – chave: Gestão Participativa; Instrumento Democrático; Orçamento Participativo.

Abstract

Considering urban management models used in Recife in recent administrations, this work aims to analyse the political scenario in the city since the year of 2001. Based on the Participative Budget Instrument which is widely used in Brazil making it possible for a popular participation in the process of urban management, this study evaluates the efficiency of this so-called democratic instrument, its development and the results obtained through its citizen's power deliberation to provide social inclusion. Though during the research work it was seen that the results pointed to a questionable use of the instrument since it has become a political means to settle political disputes over which civil works should be carried out and how they should be presented to society.

Keywords: Participative Management; Democratic Instrument; Participative Budget.

Introdução

A cidade do Recife, durante os últimos anos, vem passando por transformações em seu modelo de gestão de cunho participativo. Essas mudanças são relativas às divergências de caráter político que durante as últimas administrações no município, vêm se alternando entre o franco conservadorismo, observado na gestão de Roberto Magalhães (1997-2000), e os

¹ Esse artigo é resultado do trabalho de graduação, em 2005, de Sílvia Helena Félix Braga, no Curso de Arquitetura e Urbanismo, da Faculdade de Ciências Humanas – ESUDA, orientado pela professora Dra. Maria do Carmo Braga.

² Doutora em Desenvolvimento Urbano pela Universidade Federal de Pernambuco - UFPE, arquiteta urbanista na Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado de Pernambuco e professora titular da graduação e pós-graduação da Faculdade de Ciências Humanas – ESUDA.

³ Especialista em Sustentabilidade Urbana pela Faculdade de Ciências Humanas – ESUDA, arquiteta e urbanista.

modelos progressistas democráticos, com Jarbas Vasconcelos (1986-1988 e 1993-1997) e o Prefeito João Paulo em seus dois mandatos consecutivos (2001- 2008).

Sendo assim, pode ser descrito como objetivo central deste estudo avaliar a gestão presente na cidade do Recife, com o propósito de verificar como a mesma tem sido conduzida através do instrumento do Orçamento Participativo - OP, visto como forma democrática de gerência urbana, voltado à participação popular. O estudo aborda as causas do surgimento do modelo participativo de gestão e as mudanças trazidas por essa forma de gerência para a cidade e a sociedade.

Para o alcance desse objetivo identificam-se outros pontos específicos na análise, como: conceituar gestão e OP e em que consiste o mesmo; verificar como estudo de caso alguns dos modelos empregados deste instrumento, adotando como exemplos as cidades de Belo Horizonte – MG, que busca adaptar o processo original às necessidades locais, encontrando novas soluções para obter melhores resultados; Camaragibe – PE que apresenta uma administração participativa bem desenvolvida e com resultados significativos; e Porto Alegre – RS, que é um programa de identificação nacional, servindo de exemplo para muitos já implantados no país; analisar comparativamente os três últimos modelos de gestão aplicados na cidade do Recife.

Ao final desta análise, é feito o diagnóstico do modelo de gestão adotado, segundo a visão popular, e o do atual quadro do OP no Recife através de estudo “in loco”, contemplando visitas às plenárias realizadas durante o processo, com o intuito de entender, na prática, como essas se desenvolvem; entrevistas de caráter exploratório e informativo; mapeamento de pontos da cidade, sendo apontadas algumas das obras realizadas através do OP; além de outros procedimentos necessários à pesquisa.

Complementando este estudo, ainda são realizadas considerações a respeito deste instrumento ao final da segunda gestão do prefeito João Paulo, abordando pontos atuais e relevantes acerca da utilização e do desenvolvimento OP.

1. Breve conceituação sobre gestão democrática

Na visão de Souza (2004, p. 46), a gestão remete ao ato de administrar uma situação apoiada nos recursos presentes disponíveis, visando aos resultados rápidos para as necessidades imediatas. Porém, essa gestão deve estar munida de um planejamento prévio, onde as soluções cabíveis são previstas, tendo em vista a simulação de desenvolvimento de um devido processo ou fenômeno. Assim, planejamento e gestão devem caminhar unidos, sendo distintos em seus conceitos, porém, complementares na viabilização de um modelo democrático e eficaz de desenvolvimento urbano, tendo como um instrumento aliado o OP.

O movimento de inovação e reforma das políticas e da gestão pública no país, em curso desde 1980, é resultado da crise enfrentada pelo Brasil, na qual a economia passava por uma redefinição de sua ordem, visando à otimização do crescimento econômico e menores índices de inflação. Uma das consequências acarretadas por esse período foi o aumento do crescimento desordenado das cidades brasileiras, fato este, agravado pela ineficiência do Estado em promover o desenvolvimento socioeconômico e a qualidade de vida nos centros urbanos, o que passou a ser visto como uma crise de governança, que recaiu sobre as estratégias do governo em desenvolver o seu papel perante a sociedade.

Conseqüentemente esse processo abalou as bases da relação entre o Estado e a sociedade. O Estado já não encontrava possibilidades de promover os serviços públicos, não exercendo mais condições de desenvolver ações que atendessem às necessidades das demandas sociais, passando assim a necessitar de reformas estruturais e econômicas a fim de restabelecer sua condição de governabilidade, ou seja, sua representatividade política e sua governança.

Tais mudanças no padrão de gestão urbana evidenciam-se no modelo neoliberal, no qual o governo se retira de suas funções de produtor de serviços, detendo-se à fiscalização dos serviços prestados por organizações privadas. O esforço em fazer da cidade um produto de marketing, passa a ser prioridade quase que exclusiva entre os governantes, estes, antes gerentes e agora empreendedores. Voltados à promoção econômica local, passam a recorrer à concessão de incentivos de toda ordem, numa verdadeira investida no sentido de “vender a cidade”, que trouxe no seu decorrer, conseqüências como: o distanciamento das necessidades da comunidade, o não atendimento de segmentos populacionais de mais baixa renda e a má qualidade dos serviços prestados.

Diante desse cenário, as idéias progressistas começam a surgir mais efetivamente dentro do panorama político brasileiro, vindas como respostas às críticas ao modelo presente de gestão. No entanto, essa nova visão vem ganhando força desde o início dos anos 1980, com base na reforma política do Estado, sugerindo um novo modelo de gestão que contempla a maior aproximação entre serviços prestados e a população usuária desses serviços, além da abertura de caminhos à participação social na gestão.

Assim, o modelo *progressista* pode ser definido como aquele voltado a ações públicas do Estado apoiadas pela participação social, dividindo, assim, as responsabilidades pelos serviços e pelas ações prestadas, sendo este diálogo possibilitado através de canais de comunicação entre sociedade e poder público nas escolhas das prioridades das ações para a cidade.

Um dos instrumentos fundamentais na nova forma de integração do Estado com a sociedade civil é o Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, que veio regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição Federal 1988; estabelecendo diretrizes gerais da política urbana e demais providências inerentes ao aperfeiçoamento da gestão pública no Estado. O emprego desta lei pelos municípios tem por objetivo a concretização de princípios constitucionais com base na gestão democrática da cidade, participação popular, dentre outros aspectos para o bem estar urbano.

Em seu artigo 2º, o Estatuto indica a participação da população, por meio das associações representativas da comunidade, na formulação e execução de planos, programas e projetos urbanísticos, quando diz que: “*A gestão democrática se faz por meio da participação da população e de associações representativas na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano*” (BRASIL, 2001). Com isso se traduz o início básico da política urbana, tornando indispensável a discussão a respeito das questões das cidades com os vários setores da sociedade. A efetivação desse direito, agora respaldado pelo texto da lei, serve de instrumento para a gestão e fiscalização conjuntas das ações dos governos.

2. Significado, importância e implantação do Orçamento Participativo

O OP vem constituindo no Brasil, uma experiência desafiadora na busca da democratização da gestão pública, permitindo a participação da sociedade na discussão e tomada de decisões a

respeito dos gastos públicos. Com isso, esse instrumento tem sido um dos mais discutidos e explorados atualmente, tornando-se um dos fenômenos mais interessantes da vida política do país.

Segundo Souza (2004, p. 344), o OP consiste em uma abertura do aparelho do Estado à possibilidade de a população participar diretamente das decisões sobre a destinação dos investimentos públicos. Inicialmente, implantado pelo governo do Partido dos Trabalhadores na cidade de Porto Alegre (1989-2002), esse instrumento vem a ser uma forma de participação local presente em pelo menos 100 municípios do Brasil, passou a ser conhecido também internacionalmente, sendo implantado em cidades como Montevidéu (Uruguai), Barcelona (Espanha) e Toronto (Canadá).

Com a abertura de canais diretos à participação popular, o OP se transformou em uma nova forma de democratização da gestão através do aumento da transparência política, da participação efetiva da sociedade nas decisões, estabelecendo critérios democráticos de distribuição de recursos, e da inversão das prioridades de ações e serviços.

É bem verdade que a relação direta entre poder e sociedade não pode ser vista como medida suficiente capaz de estabelecer, de maneira absoluta, a democracia na gerência das cidades. Porém a participação popular pode ser vista como um caminho de minimizar certas discórdias entre as duas partes envolvidas, possibilitando a apreciação de questões pertinentes aos dois lados de modo pactuado. Observa-se com isso, o aumento da consciência política por parte da sociedade, que se mostra mais amadurecida para cuidar do ambiente urbano e fiscalizar sua administração.

Porém, para que o OP seja bem implantado e possa proporcionar os resultados almejados para uma administração igualitária e participativa, caberá a cada município adequar o seu funcionamento às características sociais, econômicas e políticas locais. Seguindo esse contexto, essa ferramenta poderá ou não sofrer modificações na sua metodologia e implantação com base no modelo original, sendo este o implantado na cidade de Porto Alegre – RS, que é o mais conhecido e copiado por outras cidades no Brasil e também em outros países.

Dessa forma, a primeira etapa do processo de regionalização desse instrumento consiste na divisão do município em um determinado número de regiões administrativas que possibilite a melhor ampliação do procedimento. Essa divisão pode ser com base na própria separação dos bairros, ou nas unidades espaciais com mais de um bairro ou em parte deles; priorizando as semelhanças dessas áreas. A partir disso, são formuladas plenárias que compõem um ciclo de debates acerca das prioridades de investimento para cada região, cuja população chega a participar de forma concreta, com direito a voto e a ser votado. Nessas reuniões também são repassadas informações a respeito da disponibilidade de recursos para investimento e outras informações pertinentes ao processo.

Com vista nos modelos de OP adotados no Brasil, nota-se que, de acordo com o apresentado em Porto Alegre – RS, as mudanças existentes consistem em adaptações para que o instrumento se adéque às particularidades de cada município. Um fator que mais sofre essas alterações são os números de etapas nas quais o processo é dividido. Tal fato poderá resultar na restrição do processo, reduzindo o número de etapas e, conseqüentemente, diminuindo a possibilidade de participação social, o que pode caracterizar uma experiência menos direta, ou seja, de caráter mais consultivo. Dessa forma, a administração pública terá um processo mais

simplificado e menos demorado, em contrapartida, o instrumento será de uma ordem menos deliberativa e democrática.

Dois critérios ainda são fundamentais na implementação e para o sucesso do programa. O primeiro é a maneira como o município é dividido espacialmente para fins de organização da participação popular; e o segundo recai sobre o modo como será realizada a distribuição dos recursos entre as diversas partes do município, que deve seguir critérios claros, de fácil entendimento pela sociedade, assim como, socialmente justo de acordo com a hierarquização das prioridades.

Para Sousa (2004), é desse ponto que virá a legitimidade do processo. Os critérios utilizados precisam ser transparentes e devem ser resultados de negociação entre as diversas partes envolvidas, sociedade e governo. Assim sendo, deverão abranger os mais variados aspectos, como a falta de infraestrutura, número de pessoas residentes nas regiões e número de demandas apresentadas, a fim de adaptar o OP às inúmeras características sociais e econômicas de cada município, com a finalidade de alcançar resultados significativos para essas regiões.

3. Experiências de Implantação do Orçamento Participativo

Com a finalidade de verificar as diferentes metodologias e critérios que podem ser consideradas no processo de OP, tendo em vista os padrões urbanísticos, social e econômico de cada cidade, foram escolhidos três modelos empregados no país sendo eles: Camaragibe – PE, Porto Alegre – RS, Belo Horizonte – MG.

3.1 Camaragibe – PE

Situado no Nordeste brasileiro e pertencente à Região Metropolitana de Recife, Camaragibe é um município relativamente novo, com menos de 20 anos de emancipação política. Seu território equivale a 59 km², possuindo mais de 126 mil habitantes (Secretaria Municipal da Saúde, 2000), e está localizado a aproximadamente 16 km da capital pernambucana.

O baixo desenvolvimento da economia local, até pouco tempo, refletia-se na falta de estímulo da população em participar da administração pública da cidade. Os moradores alegavam não se orgulharem como cidadão do local onde vivem, resultando por assim dizer, no desinteresse por parte dos mesmos, em buscar melhorias junto ao governo para o município. Além disso, Camaragibe sofria as consequências do clientelismo, com a concentração do poder político, altas demandas por serviços públicos e escassez de recursos para a realização das obras necessárias dentro da cidade.

O Programa Administração Participativa foi implantado pela prefeitura após as eleições de 1996, quando o candidato Paulo Santana foi lançado a prefeito de Camaragibe. Ocorre que já se vinha elaborando dentro do município um programa de administração participativa desde 1989, quando o mesmo encontrava-se à frente da Secretaria de Saúde do município. Com isso, foi realizada uma ampliação do modelo de administração participativa utilizada na referida secretaria, cuja atuação vinha acarretando resultados positivos.

Esse modelo de administração procura não só promover a identificação dos moradores com a própria cidade, mas também serve de resposta para os problemas sociais encontrados na mesma. Camaragibe optou por um novo modelo na aplicação de recursos. Nesse processo,

primeiro os moradores indicam um conjunto de ações prioritárias, e só após essas escolhas é informado o total dos recursos disponíveis para que essas ações sejam executadas. Posteriormente a isso é que passa a ser decidida a hierarquização dessas demandas em assembléia. A diferença com o OP tradicional é que o montante de recursos disponível no processo é pré-definido antes da hierarquização das demandas, já sendo apontadas de acordo com o capital disponível. A causa dessa diferença entre os dois modelos é dada na busca de enquadrar as baixas arrecadações de recursos do município à implementação do instrumento.

Contudo, os resultados obtidos em Camaragibe demonstram os benefícios que uma administração participativa e bem elaborada pode proporcionar à cidade. O Município buscou romper de vez o clientelismo presente na relação entre a população e seus representantes políticos, aumentando a consciência social, política e econômica da população. Essa forma de administração diminuiu pela metade a taxa de mortalidade infantil através do Programa de Saúde da Família entre outros, que resultou na premiação do programa pelo Ministério da Saúde, sendo ainda, por duas vezes, premiada pela Fundação ABRINQ e pelo UNICEF, com o Prêmio Prefeito Criança.

3.2 Porto Alegre – RS

Localizada na região Sul do Brasil, no estado do Rio Grande do Sul, Porto Alegre possui mais de 1 milhão e 360 mil habitantes, de acordo com dados da prefeitura municipal local do ano de 2005. O modelo de administração adotado nessa cidade tornou-se um referencial de gestão democrática bem sucedida e de participação popular atuante, o que a faz uma capital de destaque nos cenários nacional e internacional. Porto Alegre sempre teve em sua história, precedentes de uma política democrática, com a força da opinião pública e movimentos populares comunitários com um relevante nível de participação social.

Entretanto, foi a partir de 1989, com o prefeito Olívio Dutra (PT), que a cidade passou a seguir um sistema mais direcionado e eficiente de participação popular, tornando o exemplo dessa cidade o mais conhecido e implementado no Brasil. Embora esteja descrito na maioria das literaturas, que o mérito pela implantação do programa seja do Partido dos Trabalhadores - PT, em Souza 2004, é chamada a atenção para a possibilidade de que os próprios movimentos sociais locais já teriam reivindicado esse modelo antes do Partido assumir a prefeitura local.

O autor ainda reproduz em sua obra, parte da entrevista realizada com Luciano Brunet (Coordenador de Relações-adjuntas da Condenação de Relação à Comunidade Regional), quando ele explica que ao assumir o governo, o PT decidiu ir a campo e esclarecer à população o verdadeiro estado da prefeitura e os problemas deixados pelo governo passado.

Com base nisso, a cidade foi dividida em quatro ou cinco representações comunitárias, de modo aleatório, sem critérios de avaliação nem organização social. Assim, os movimentos comunitários locais, já acostumados a demandar infraestrutura urbana com a prefeitura, vão às reuniões, para que juntos tenham o conhecimento das contas públicas e para que sejam questionados a respeito de soluções que devam ser tomadas a fim de amenizar a situação.

Utilizando-se desses fatos, os movimentos comunitários, passaram a exigir da prefeitura uma atuação direta nas decisões de gastos públicos. Como lembra o autor de uma das respostas vindas da comunidade: “nós concordamos que falta dinheiro, e a prefeitura está sucateada, mas em troca nós queremos discutir... Vocês vêm nos procurar quando estão sem dinheiro,

então a gente quer discutir como é que vai ser gastar o dinheiro”. No entanto, já há 16 anos, o OP de Porto Alegre vem sendo o principal instrumento do Governo no regimento da gestão democrática, e de viabilização de infraestrutura e outras demandas da sociedade.

3.3 Belo Horizonte – MG

Localizada no estado de Minas Gérias, na região Sudeste, a cidade de Belo Horizonte teve o seu o processo participativo iniciado em 1993, no início da gestão do então Prefeito Patrus Ananias. Assim como os demais, o modelo do OP adotado em Belo Horizonte, segundo dados da prefeitura local do ano 2005, tem proporcionado um espaço efetivo no exercício da democracia. Com a população decidindo junto à prefeitura onde serão investidos os recursos disponíveis, chega-se até as partes da cidade onde o poder público não havia atuado como em áreas periféricas e em regiões mais carentes.

Esse Município procurou adequar o processo participativo às mudanças e aos desafios enfrentados pelas gestões anteriores, sendo priorizada a busca de soluções para problemas como: a necessidade de reduzir as demandas dos sem-casa; a reorganização da distribuição dos recursos entre as regiões administrativas; a incorporação da classe média e a priorização da população mais necessitada de recursos. Tendo em vista essas modificações, o OP apresentado em Belo Horizonte, passou a ser dividido em duas modalidades: o OP Regional, que define obras e urbanizações locais; e OP Habitação, onde são aprovadas as construções de novas moradias populares e se define o investimento disponível para essa finalidade, além de selecionar as famílias a serem beneficiadas por este sistema.

Implantado em 1996 em função do grave problema habitacional em Belo Horizonte, o programa de gestão de moradias, através dos repasses de verbas públicas, passa a gerenciar todo o processo de execução das casas. Com isso, desde a sua implantação já foram construídas cerca de 2 mil moradias, e ainda estão em execução ou planejamento cerca de 2100 outras.

Outro desafio para o programa na capital mineira foi o de estimular a participação das classes mais vulneráveis de forma mais efetiva no processo tendo em vista, que essa parcela da sociedade geralmente tem maior dificuldade em executar ações organizadas a favor do bem próprio, o que criava uma maior dificuldade na reivindicação de demandas ao poder público. Sabendo disso, a prefeitura, através de índices como proporção de pobres, número de pobres, taxa de analfabetismo; estabeleceu áreas com maior prioridade de inclusão social, passando estas a apresentar um peso maior de voto para a definição de obras a serem executadas pelo processo do OP, priorizando as comunidades mais vulneráveis na concessão de ações através do programa.

Após a finalização dos estudos de caso, percebe-se que esse instrumento mostra-se atualmente, no país, uma das principais ferramentas da gestão pública, alcançando resultados otimistas nos exemplos até então analisados. E também se adapta às localidades de acordo com as necessidades da sociedade, enquadrando-se na melhor forma de gerenciamento dos municípios.

Ainda pode ser comprovada, no decorrer desta análise, a satisfação popular com o processo, adicionando a isso, o aumento da consciência participativa no cumprimento do seu dever como cidadão, junto às prefeituras. Estas, no entanto, procuram soluções que melhor estabeleça critérios democráticos de distribuição de recursos para melhor atender à população,

além do aumento consecutivo do número de pessoas adeptas a participarem das assembleias, fóruns e conselhos desse programa, visando à transparência dentro dos processos participativos, fato este que não isenta tal instrumento de, eventualmente poder, ser utilizado de forma indevida, não democrática, como será visto mais adiante.

4. Experiências de gestão democrática na cidade do Recife–PE

Recife, capital do estado de Pernambuco, localizada na região Nordeste do país, é uma cidade que tem em seu território características distintas. É possível encontrar no mesmo bairro favelas e grandes edifícios, demonstrando uma fragmentação social e econômica do lugar.

Com uma população de aproximadamente 1,5 milhões de pessoas, em que 2/3 são de pobres e miseráveis segundo dados da prefeitura local do ano de 2005, a cidade com tradição de luta e organização das classes sociais mais vulneráveis, passou a reivindicar mais justiça e compromisso com a inclusão social e a democratização das decisões da gestão pública.

Com uma história de política participativa que nas últimas décadas vem se intercalando entre gestão populista e de frente mais conservadora, o que prevalecia na realidade era uma participação induzida, onde o que permanecia era a concepção e ação deliberada pelo governo. Assim, boa parcela da população foi relegada ao esquecimento, sem poder de decisão, aumentando ainda mais os contrastes da cidade, com poucos desfrutando de boas condições de infraestrutura e muitos em situação de verdadeiro abandono.

Para que fosse implantado, na cidade, o programa da Prefeitura nos Bairros, em 1986, a cidade teve o território dividido em 12 Regiões Político Administrativas - RPAs. Essa divisão foi conferida com base apenas em estudos técnicos, ou seja, não foram devidamente considerados aspectos como: cultural, social, e econômico. Com o passar dos anos, foram realizadas mudanças de adequação dessas regiões, visando à melhor aceitação por parte das comunidades, e melhor desenvolvimento do programa.

Hoje existem 6 RPAs subdivididas em 18 microrregiões, as unidades espaciais, que servem de base para o processo de participação popular e implementação do OP. Porém essa divisão apresenta dois fatores que influenciam diretamente no desenvolvimento do programa: o primeiro é o contraste do número de habitantes principalmente nas microrregiões de cada RPA; e o segundo, é o fator econômico e a variação de renda que existe dentro de cada uma das regiões, já que a cidade apresenta, como já foi dito, características distintas em pequenos intervalos espaciais.

São esses fatores, dentre outros, que tornam essa divisão sinônima de dificuldade dentro do processo de OP. Isso faz com que sejam, cada vez mais, constantes reclamações por parte da comunidade em relação à distribuição das prioridades entre as regiões, também há o problema de deslocamento para as assembleias, que para muitas comunidades se torna distante, ocasionando o não comparecimento as reuniões.

Com a permanência da prefeitura no centro das decisões, deliberando as prioridades de investimento baseada apenas na consulta das necessidades populares, eram apenas concretizadas ações mínimas, visando com isso, a amenizar a pressão popular sobre o governo e evitar manifestações contra o modelo implantado. A conjuntura política estabelecida na cidade a partir de 2001 vem tentando através do OP, quebrar essa cultura participativa com fins apenas consultivos, que vinha atingindo resultados insatisfatórios, causados não só pelo

baixo poder de decisão social, como também pelo o baixo valor orçamentário anual destinado ao programa, a exemplo, na gestão de Jarbas Vasconcelos – 1993-1996 sendo destinado apenas 2,5% de acordo com informações da prefeitura local – 2005.

4.1 Orçamento Participativo na 1ª gestão João Paulo (2001 a 2004)

A nova conjuntura política trazida pelo PT, com a gestão do então prefeito João Paulo, proporcionou ao programa, um novo contexto inspirado no modelo vigente em Porto Alegre, tornando-se o grande marco do PT na implantação OP. Com isso, esse instrumento torna-se a ferramenta administrativa mais importante dessa gestão, visando a estabelecer uma cultura de participação entre associações, líderes comunitários e cidadãos comuns, aumentando a consciência política, possibilitando um maior poder de deliberação pela sociedade na gestão da cidade.

A nova metodologia empregada ao OP passa então a ser implantada através do novo Regimento Interno desse programa (2001), inspirado na implantação do Projeto de Democracia e Elaboração Participativa do Orçamento Público Local, na Lei Orgânica do Município e no Plano Diretor vigente na cidade. Sendo assim este instrumento passa a contar com a seguinte estrutura apresentado no quadro 01.

Com a adoção dessa sistemática, a prefeitura tenta vencer certas dificuldades impostas pelo programa nas gestões passadas, como por exemplo, a escolha das demandas, antes da eleição dos delegados do programa. Assim fica a cabo da própria sociedade e não dos seus representantes (delegados), as prioridades das demandas.

Quadro 01: Estrutura do Orçamento Participativo (2004)

Instância	Meio de Participação	O Que Faz	Quem Faz Parte
Reuniões de Metodologia (1º rodada)	Reuniões nas microrregiões.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Apresentação do plano de investimento. ▪ Apresentação do Regimento Interno dos Fóruns e do COP. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Órgãos públicos. ▪ Aberto à população.
Plenárias Regionais (1º Rodada)	02 Reuniões por Microrregião.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Prestação de contas da gestão. ▪ Eleição de três temas prioritários de investimento do setor público. ▪ Definição do nº de delegados (01 delegado para cada 10 presentes e cadastrados na 1º plenária regional). 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Órgãos públicos. ▪ Aberto à população.
Plenárias Intermediárias (1º Rodada)	Reunião por Microrregião.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Eleição de obras e ações nas microrregiões. ▪ Eleição de delegados nas microrregiões. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Órgãos públicos. ▪ Aberto à população.
Plenárias Temáticas (1º Rodada)	07 plenárias	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Eleição de programas e ações. ▪ Eleição dos delegados. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Órgãos públicos. ▪ Aberto à população.
Fórum Regional de Delegados (2º Rodada)	Reuniões mensais.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Eleição de coordenadores, conselheiros regionais. ▪ Eleição da comissão de acompanhamento de obras. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Órgãos públicos, delegados, coordenadores, conselheiros eleitos.

<p>Fórum temático de delegados (2ª rodada)</p>	<p>Reuniões mensais.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Discussão e votação da matriz orçamentária no COP. ▪ Análise técnica/financeira das demandas. ▪ Envio da matriz orçamentária para a câmara de vereadores. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Órgãos públicos, delegados, coordenadores, conselheiros eleitos.
-------------------------------------------------------	--------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Fonte: Dados da Prefeitura da Cidade de Recife – Secretaria de Orçamento Participativo (2001-2004) .

Tal fator pode ser percebido através das visitas às Plenárias Temáticas realizadas no pátio da URB – Recife entre os dias 13 e 21 de junho de 2005. Nelas, logo de início, são cadastrados todos os participantes, recebendo uma senha que ao final da prestação de contas do ano anterior (dentro da temática conferida aquele dia), e do discurso dos então candidatos a delegados, são trocadas pelas cédulas de votação das prioridades, para que nelas sejam votadas as ações. Ao todo são realizadas sete plenárias temáticas abordando os temas: educação, saúde, assistência social, desenvolvimento econômico, desenvolvimento urbano e ambiental, mulher e cultura.

Cada um dos candidatos a delegado, antes das votações, faz o seu discurso ao público presente de forma coerente à importância de seu futuro cargo, ao mesmo tempo em que reivindicam o apoio da população nas causas e ações que julgam mais adequadas para a sua comunidade. Defende essas causas relativas aos problemas de sua RPA de origem, diante das reivindicações dos Delegados das outras regiões, o que chega a caracterizar uma discussão pacífica a favor de seus interesses e da sua comunidade. Também foi observado nessas plenárias que toda a população presente (cerca de 1000 pessoas por assembleia), está ali em busca de uma melhor qualidade de vida, e se impõe de igual para igual diante dos representantes da prefeitura que coordenam as reuniões. Tanto para reivindicar como para contestar alguma ação não bem elaborada ou não realizada pela prefeitura.

Durante a plenária de Desenvolvimento Econômico, houve duas reclamações, por parte dos candidatos a delegados, que merecem atenção: 1- Melhorias na distribuição dos recursos disponibilizados por cada região, a fim de aumentar o número de ações possível por cada uma delas; 2- A escolha mais abrangente das ações postas para votação (nas cédulas de votação), que, segundo os participantes, são insuficientes de acordo com as suas necessidades. Esses fatos passam a caracterizar uma insuficiência de recursos previstos no orçamento disponibilizado para o programa, assim como mostra, que a população passa a apresentar um papel fundamental na melhoria desse instrumento, tendo em vista o aumento da consciência política, visando que só participando das plenárias é possível ver as suas reivindicações atendidas.

De acordo com informações da prefeitura de 2005, na atual gestão já foram disponibilizados para as ações do OP em Recife mais de R\$ 133 milhões, investidos nas obras eleitas e discutidas pelo programa, incluído a essas pendências deixadas pelas gestões anteriores, com cerca de 70 obras concluídas até 2004. Embora seja desejo da prefeitura disponibilizar 100% dos investimentos ao OP, 85% do orçamento do ano de 2002 foram destinadas às prioridades escolhidas pelas comunidades, cerca de R\$ 45,8 milhões, e o restante 15% para as obras estruturadoras escolhidas pela prefeitura e postas no plano de governo. Vale ressaltar que na gestão anterior, o programa Prefeitura nos Bairros a execução média por ano, chega a apenas R\$ 1,2 milhões.

Mas, embora o OP tenha se desenvolvido bastante nos últimos anos, o programa ainda apresenta pontos negativos que precisam ser revistos e adequados à cidade, como é o caso das divisões das RPAs, onde as áreas ainda apresentam divergências territoriais e econômicas, o que prejudica o desenvolvimento do instrumento, devido aos interesses pontuais de cada microrregião.

Além disso, a escassez de verba dos cofres públicos aumenta a vulnerabilidade do processo que passa a comprometer a escolha das prioridades para serem postas em votação, o que nem sempre agrada a população participativa. E finalizando, a pouca abrangência do programa perante a classe média, fato que ocorre desde o início dos processos participativos. Estes fatos, dentre outras características, põem em dúvida a credibilidade, e a eficiência desse instrumento de gestão participativa,

Contudo, o OP apresentado na gestão do então prefeito João Paulo, vem com a possibilidade de torna-se um ponto referencial de gestão democrática, quebrando a forma clientelista dos modelos ditos participativos e democráticos desde a Frente do Recife, e que vinha se desenvolvendo nas últimas décadas dentro da cidade.

5. Análise do recorte espacial: microrregião 3.1 pertencente à RPA 3.0

Segundo a Prefeitura da Cidade do Recife (2005), a região noroeste, RPA 3.0, é a região com maior extensão territorial, totalizando uma área de 7.787 ha equivalente a 35% da área do município, e assim como as demais RPAs, está subdividida em três microrregiões. Apresenta uma população residente de 269.456 habitantes, equivalente a 20% do município. Sua densidade populacional é de 34,60 hab/ha, o que a faz a segunda mais populosa do Recife, e a com menor densidade municipal.

A região abriga 112 áreas pobres, entre as quais apenas 06 são consideradas, pelo IBGE como favelas. Ainda nesta, existem onze Zonas Especiais de Interesses Sociais - ZEIS, somando uma população estimada de 117.334 habitantes, correspondente a 56,2% do total da população da região. Essas zonas ocupam 683,04 ha - 8,7% do total da RPA, com densidades bastante altas, variando de 180 a 1000 hab/ha, sua grande maioria se encontra em áreas de morros, sendo muitas delas consideradas área de risco, enquanto os bairros da planície, como Casa Forte, Santana, Parnamirim, Graças e Jaqueira concentram as habitações das classes alta e média-alta.

Essas zonas com uma boa infraestrutura estão concentradas na microrregião 3.1 que abriga bairros de alto padrão social e também construtivo. Porém, a maioria deles, encontra-se ao lado de áreas ocupadas com assentamentos populares com padrões bastante inferiores aos da maioria dos bairros situados em ambientes de planície. Diante de todas essas características, é justificada a escolha da RPA 3.0 com a análise do recorte espacial referente à microrregião 3.1, para que se trace por meio da análise empírica, o perfil de abrangência do OP entre as diferentes classes sociais, e a importância dado pela população local ao processo. Além de aferir por meio desses participantes, através de questionários, a sua eficiência como instrumento de gestão democrática.

Para que isso pudesse ser verificado, foram analisadas 40% das obras de infraestrutura urbana realizada através do OP na cidade do Recife nos quatro primeiros anos de gestão do atual prefeito João Paulo. Buscou-se selecionar obras já devidamente concluídas, com diferentes aspectos, abrangendo ações como: pavimentação e drenagem, saneamento básico,

alargamento de rua, e contenção de encostas, com um número de usuários variando entre cada uma delas, passando por obras que atingem um grande número de pessoas e outras com este número reduzido.

Além disso, o fato dessas obras se encontrarem numa microrregião com diferentes padrões de qualidade de vida, dentro de um mesmo espaço urbano, as ações adotadas para estudo também passam a se enquadrar nesses mesmos aspectos, apresentando divergência social, econômica e cultural presente na microrregião 3.1. Com isso, estas foram escolhidas de forma a estarem distribuídas em toda extensão da malha urbana desta microrregião, cruzando bairros de diferentes classes sociais, buscando um maior perímetro de abrangência extensiva dessa área, o que pode ser verificado na figura 01, p. 12 (a numeração das obras encontradas no mapa em questão é relativa à do quadro 02, p.13).

A metodologia adotada para esta análise fez-se através de questionários respondidos pelos moradores das áreas onde foram realizadas as obras. Estes questionários foram distribuídos igualmente entre cada um dos seis pontos de análises. Foram recolhidas informações referentes ao programa propriamente dito, como também, a respeito da participação popular nas gestões passadas e a satisfação popular com a realização da obra.

Buscou-se atingir os objetivos para esta pesquisa, abrangendo o tema da forma esperada, ou seja: destrinchando as etapas referentes a uma gestão possivelmente democrática, conhecendo a importância do instrumento para este modelo de gestão, a sua eficiência diante dos problemas de gerência urbana, como também as dificuldades de implantação do mesmo. E também abordando a forma de desenvolvimento do OP na cidade do Recife, a satisfação popular com o processo, as dificuldades enfrentadas na implantação do mesmo, além do nível de vontade política em fazer desse instrumento um canal democrático da atuação social no desenvolvimento da Cidade.

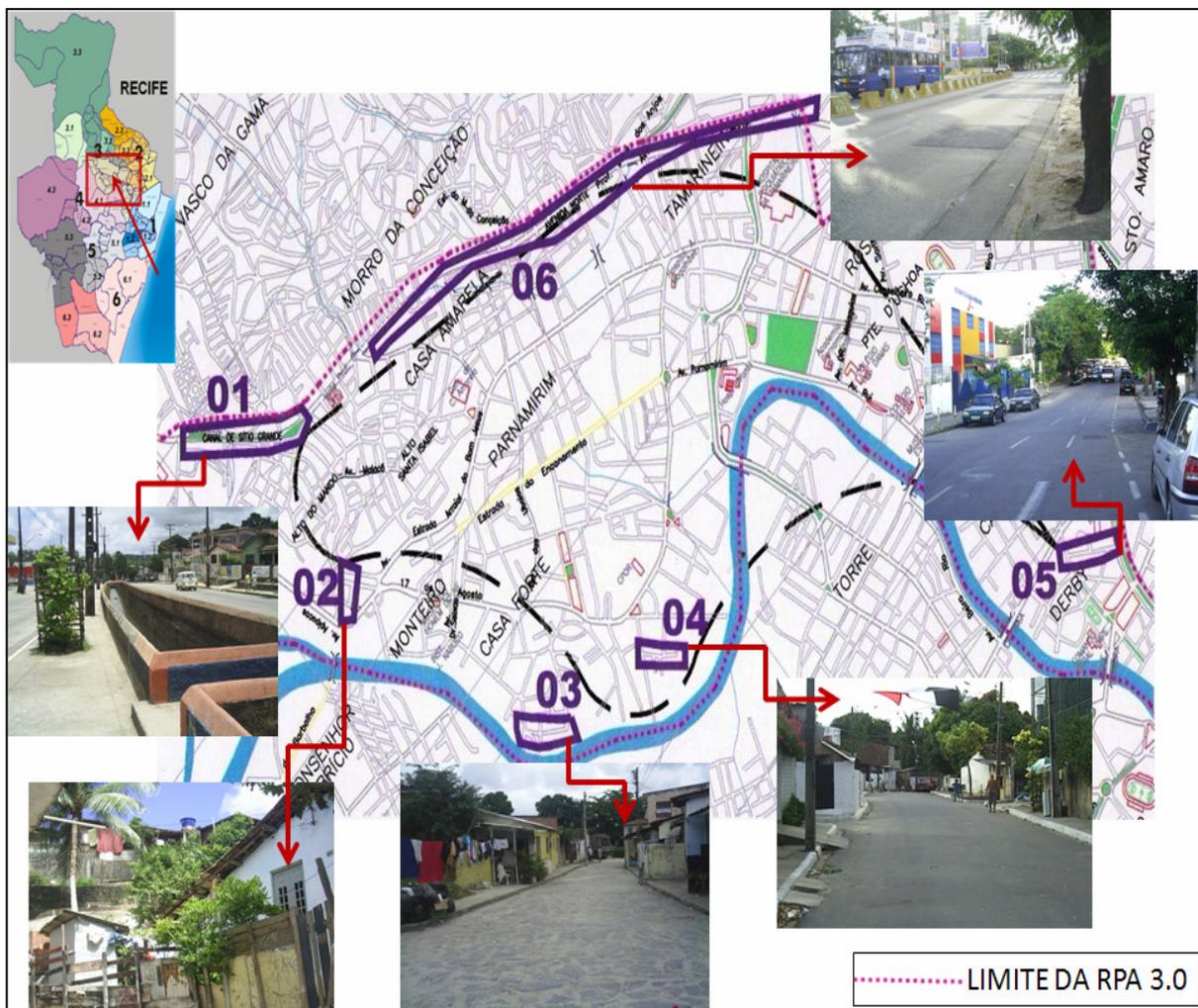


Figura 01: Localização das obras analisadas na Microrregião 3.1
 Fonte: URB – Recife (modificado), 2005.

Quadro 02: Obras analisadas na microrregião 3.1 - 2001 a 2004

DETALHAMENTO DAS OBRAS				
Nº	Bairro	Ação	Valor	Situação
01	Casa Amarela	Construção da praça e proteção do canal de Sítio Grande	32.000,00	Concluída
02	Alto do Mandú	Contenção de encosta Rua Dom Malan com Muniz Galvão	104.464,88	Concluída
03	Poço da Panela	Rua Marechal Bittencourt (Pav. e drenagem)	123.572,26	Concluída
		Recuperação do saneamento do Poço da Panela	129.126,85	Concluída
04	Santana	Rua Henrique Machado (Pav. e drenagem)	81.346,42	Concluída
05	Derby	Alargamento da Rua Paulo Bittencourt	123.572,26	Concluída
06	Casa Amarela	Drenagem e restauração de planacas da Av. Norte – Casa Amarela – Espinheiro	871.612,59	Concluída

Fonte: Prefeitura da Cidade do Recife - 2005

5.1 Diagnóstico geral da microrregião 3.1

Sintetizando todas as informações recolhidas nas seis áreas pesquisadas, são comprovados através dessa análise empírica, alguns fatores relevantes para o questionamento a respeito do desenvolvimento democrático do OP. Sendo estes fatores:

5.1.1 Classe social predominante no processo do OP

Os gráficos 02 e 03 enfatizam uma concentração das obras realizadas através desse instrumento em áreas de baixo padrão aquisitivo, fato que mostra a predominância de um grande número de participantes de baixa renda, os mais interessados em melhorias de infraestrutura nas suas comunidades, quase sempre carentes de ações e benfeitorias por parte da Prefeitura.

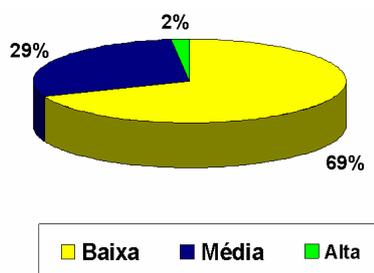


Gráfico 02: Classe Social dos entrevistados
Fonte: Silvia Braga, 2005.

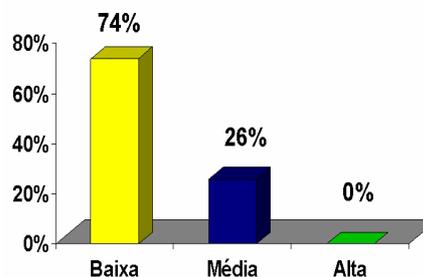


Gráfico 03: Renda dos participantes do OP
Fonte: Silvia Braga, 2005.

5.1.2 Demanda de participação no OP

A participação direta no programa ainda é bastante reduzida, levando em conta que a grande maioria dos entrevistados são moradores de áreas próximas às obras realizadas ou residem nas próprias ruas onde essas foram realizadas (gráfico 04, p 14). Isso demonstra que o processo ainda é restrito a determinados grupos fechados de moradores unidos por interesses comuns e que, em alguns casos, não corresponde às necessidades de toda comunidade.

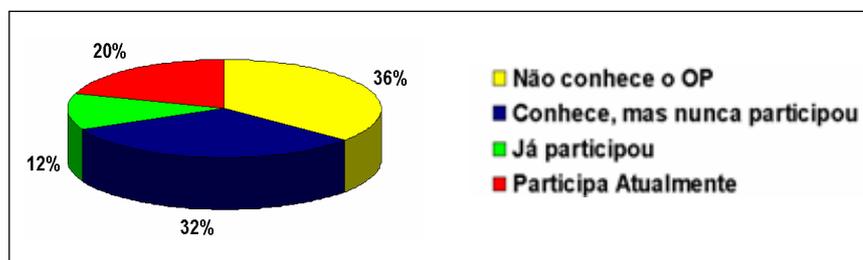


Gráfico 04: Perfil dos entrevistados
Fonte: Silvia Braga, 2005

Essa baixa participação passa a ser justificada principalmente pela falta de tempo dos moradores para estarem sempre presentes nas plenárias, e unido a isso a falta de credibilidade da prefeitura diante do dever de proporcionar determinados serviços à sociedade, levando a

um desinteresse coletivo em participar de programas como OP. O que pode ser analisado no gráfico 05 (p.14).

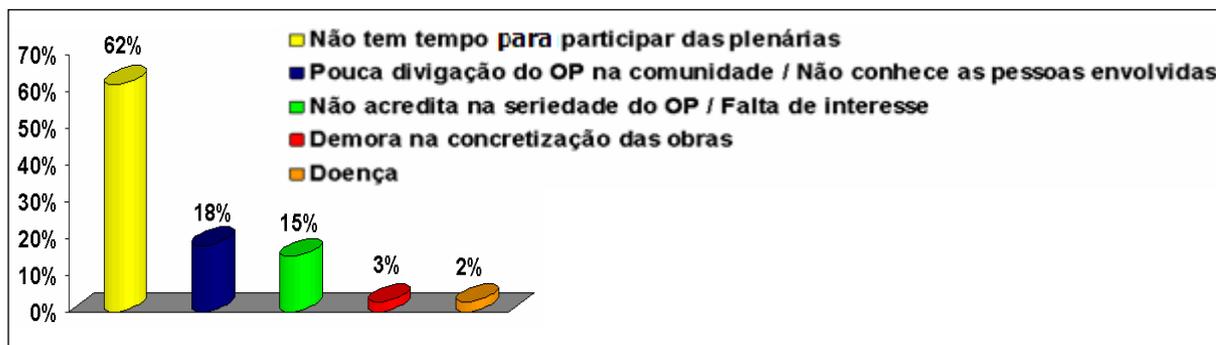


Gráfico 05: Motivos pela não participação no OP
Fonte: Sílvia Braga, 2005

A importância dada pela população à participação do processo passa a restringir-se, principalmente, ao interesse em conseguir as melhorias para suas comunidades e em estar cobrando da prefeitura uma maior rapidez no cumprimento das mesmas (gráfico 06). Ou seja, não há uma conscientização mais apurada do que é estar fazendo parte das decisões políticas da cidade como um todo, não há uma preocupação popular em buscar uma melhor qualidade de vida dentro da cidade do Recife, mais sim dentro das suas comunidades onde os problemas urbanos são mais visíveis.

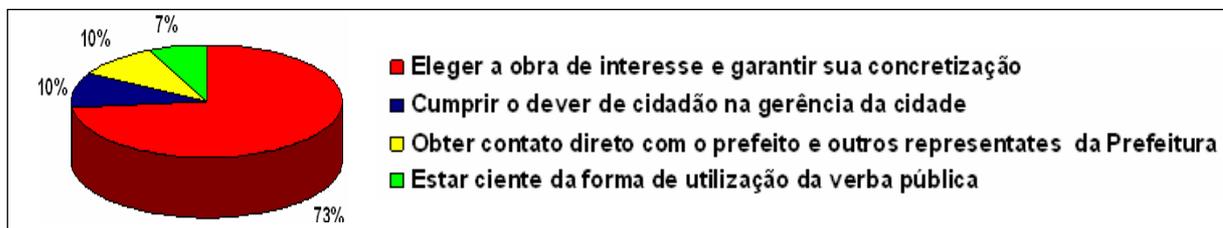


Gráfico 06: Importância da participação popular no OP
Fonte: Sílvia Braga, 2005

Essa falta de consciência política mostra-se presente em grande número dos entrevistados que buscam participar apenas das plenárias locais, realizadas dentro das próprias comunidades, mostrando interesse apenas pelos problemas locais e pelas obras necessárias para a localidade (gráfico 07). A não participação em todo processo passa a apontar a falta de seriedade, também por parte da sociedade, no processo que, unida aos problemas de atuação já apontados por parte da prefeitura, faz do OP um instrumento democrático deficiente.

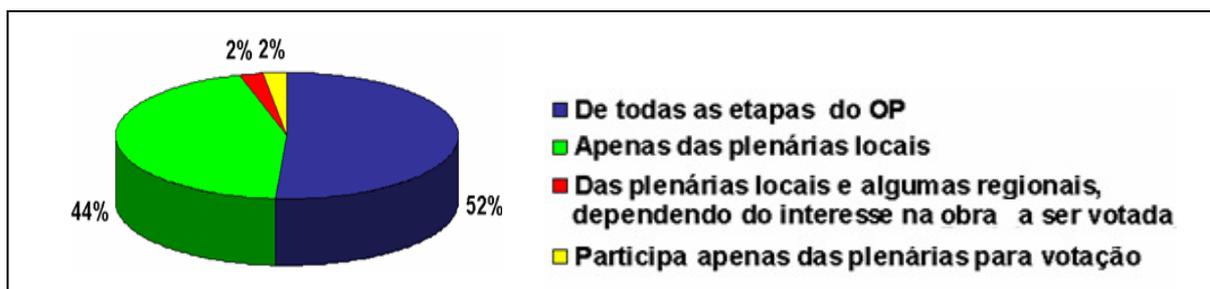


Gráfico 07: Formas de Participação no OP
Fonte: Sílvia Braga, 2005

5.1.3 Eficiência do OP para a sociedade

De acordo com esses resultados, nota-se que esta ferramenta de gestão é vista como um programa que atende, parcialmente, as necessidades da população (gráfico 08), tendo em vista a demora na realização das obras e a verba restrita disponível para o mesmo. No entanto, a grande maioria dos moradores atingidos diretamente pelas ações concretizadas através do OP, mostra-se satisfeitos com o trabalho realizado pela prefeitura. Ainda, para a maioria dos entrevistados, o programa é dito como um processo democrático (gráfico 09), já que, de uma forma ou de outra, atende razoavelmente às necessidades populares, através de canais diretos de participação junto à Prefeitura.

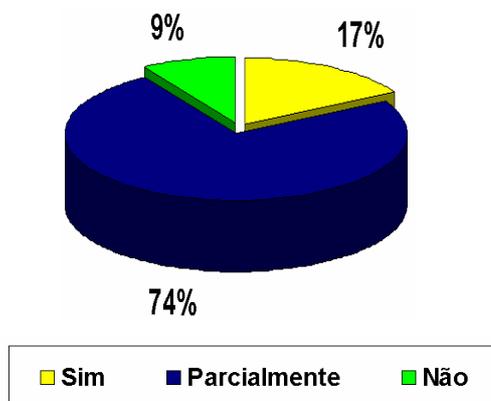


Gráfico 08: O OP atende às necessidades
Fonte: Sílvia Braga, 2005

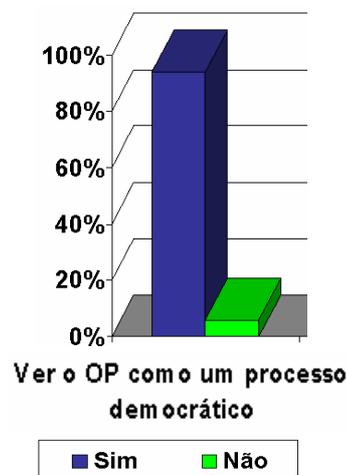


Gráfico 09: Opinião a respeito do OP
Fonte: Sílvia Braga, 2005

Quanto ao questionamento sobre as melhorias para o desenvolvimento e a implantação do programa, as críticas recaem exatamente no que foi apresentado desde o início dessa análise. A prefeitura é apontada como principal responsável pela qualificação do programa, isso devido à baixa competência do poder público em administrar o processo e promover resultados eficazes para as comunidades. Passa a ser necessário rever pontos falhos que influenciam diretamente no objetivo principal do programa (gráfico 10), que é promover uma democratização da gerência da cidade e aumentar a conscientização política da população, atuando junto à Prefeitura.

Embora a população não se mostre totalmente contente com o OP, faz valer o fato que este é

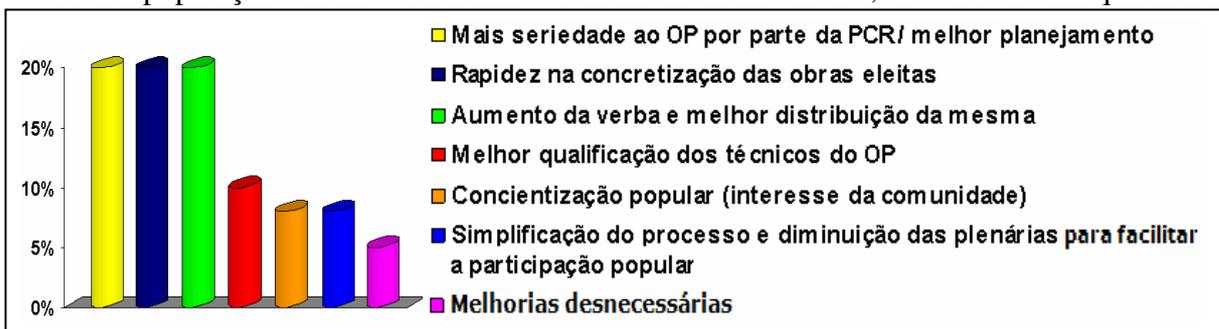


Gráfico 10: Melhorias propostas pela população ao OP
Fonte: Silvia Braga, 2005

um instrumento elaborado a favor da sociedade e da inclusão social.

6. Considerações finais

Através da síntese dos resultados obtidos, é ressaltado que a recente conjuntura do OP, na cidade do Recife, ainda demonstra deficiências que influenciam no papel democrático desse instrumento. Isso vale não somente para o quadro político no desenvolvimento do processo, mas deixa a desejar também na capacitação social em participar e deliberar na implantação de ações na cidade, de acordo com as necessidades locais.

Sendo assim, o que se nota é a falta de um plano maior de atuação, com um planejamento voltado para a cidade como um todo. Atualmente, esse instrumento passa a caracterizar um programa de pontualidades dentro da cidade e que não cumpre a função de estruturar o município para o atendimento às verdadeiras necessidades da sociedade.

Todavia, vale ressaltar que o OP vem estabelecendo um índice razoável de inclusão social nas comunidades mais carentes do Recife. Com a abertura de canais diretos de ligação entre a sociedade e o próprio governo, ficou mais fácil reivindicar e cobrar as prioridades necessárias para cada RPA. Mas, problemas como a demora na execução das obras, faz com que os moradores coloquem em dúvida a credibilidade desse instrumento, que passa a ser visto como um canal parcialmente eficaz e democrático na viabilização das ações pertinentes.

Com esse entendimento, dois fatores passam a ser questionados em relação ao poder democrático do programa. O primeiro, diz respeito à falta de conscientização política por conta da sociedade, e o segundo, à falta de competência da própria prefeitura em implantar e administrar essa ferramenta com seriedade, durante todas as suas etapas, independente de interesses próprios, buscando uma forma justa e qualificada na deliberação das ações por parte das comunidades atuantes.

Mais recentemente, ao fim da segunda gestão do então prefeito João Paulo o OP tem recebido bastantes críticas, tanto por parte da oposição que aponta este instrumento como sendo utilizado para fins políticos, como também por uma parcela da sociedade que se diz insatisfeita com os resultados do programa em suas comunidades.

O principal foco de discussão a esse respeito veio através da publicação da Revista do OP realizada pela prefeitura. Tal publicação traz a prestação de conta sobre 3.745 ações eleitas

entre os anos de 2001 a 2007, realizadas através das plenárias do processo. De acordo Gadêlha (2008), na edição do *Jornal do Comercio* de 14 de setembro de 2008, pelo menos 5 das obras apresentadas na revista como concluídas, não foram devidamente finalizadas, apresentam algum problema decorrente dos serviços realizados, como não tiveram manutenção permanente por parte da prefeitura e até mesmo da população, encontram-se em péssimo estado de conservação. São inúmeras as reclamações dos moradores dessas áreas desfavorecidas a respeito do descaso da prefeitura.

Esse órgão público se justifica dizendo que as obras foram concluídas, porém, em alguns casos, não foram suficiente para solucionar as deficiências das áreas, sendo necessários outros serviços complementares, ou então que não houve o devido cuidado da população com a utilização de equipamentos implantados nas localidades. Esses fatos demonstram as consequências da falta de planejamento na implementação das ações propostas, e da má aplicação da verba pública através de obras que apenas mascaram as reais necessidades da cidade.

O OP, na cidade do Recife ainda se mostra pouco desenvolvido e, conseqüentemente, pouco eficaz, embora o programa abra caminhos para uma administração mais participativa, com uma atuação recorde dos moradores. O que se observa é a implantação de um questionável modelo de democratização, carente de vontade política para promover ações concretas, limitando-se apenas a resultados superficiais, mínimos às necessidades de qualidade de vida da população e de dever da própria prefeitura, com a finalidade de exaltar, além do limite, a eficácia desse instrumento participativo.

Referências bibliográficas

BRASIL, Congresso Nacional. **Lei N° 10.257: Estatuto da Cidade**. Casa Civil, 2001.

GADÊLHA, Wilfred. **As “rasuras” deixadas pela revista do OP**. *Jornal do Comercio – Política*, Recife, 14 de setembro de 2008.

SOUZA, Marcelo Lopes. **Mudar a cidade, uma introdução ao planejamento e à gestão urbana**, Rio de Janeiro: ED> Bertrand Brasil, 2004.

AVRITZER, Leonardo. **O orçamento participativo e a teoria democrática: um balanço crítico**. 2004. (<http://www.democraciaparticipativa.org>). Acesso em: 01 de Agosto 2005

PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. **Programa de Orçamento Participativo**, Belo Horizonte, 2005. Disponível em: <<http://www.pbh.gov.com.br>. Acesso em: abril 2005

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. **Programa de Orçamento Participativo**, Porto Alegre, 2005. Disponível em: <<http://www.pbh.gov.com.br>. Acesso em: abril 2005

PREFEITURA MUNICIPAL DA CIDADE DO RECIFE. **Programa de Orçamento Participativo**, Recife, 2005. Disponível em: <<http://www.Recife.pe.gov.br>. Acesso em: Março 2005