

## MOVIMENTO POPULAR E PARTICIPAÇÃO NO RECIFE

Cilcna Maria da Silva-

### Resumo

O **presente** estudo foi realizado sobre a participação do movimento popular atuante no orçamento participativo - **OI** da **Prefeitura** Cidade do Recife no **período de** 1997 a 2000. Este apresenta o momento no qual o movimento surge e a **forma** de participação que desenvolve em dois **períodos** conjunturais diferentes as décadas de oitenta e noventa. Fica evidenciada a constatação de uma política tradicional na qual predominou um funcionamento precário do OI.

### Palavras-chave

Movimento Popular. Participação. Orçamento **Participativo**.

### POPULAR MOVEMENT AND PARTICIPATION IN RECIFE

#### Abstract

The present study carried through on the participation of the operating popular movement in the participant budget of the Recife's Town hall in the period of **1997 to** 2000. It presents the moment in which this movement appears and the form of participation that develops at two different moments at the decades of eighty and ninety. It testifies the traditional politics in which a precarious functioning in the participant budget predominated.

### Keywords

**Popular Movement**. Participation. Participant Budget.

Este artigo **reflete** o estudo realizado no **trabalho de dissertação** do Mestrado em Ciência Política, **preocupado** em conhecer a forma de participação política adotada pelo movimento popular do Recife, entre 1997

---

• Universidade Federal Rural de Pernambuco, Brasil.

e 2000, especificamente no Orçamento Participativo (OP), **relacionada** com fatores **mano** da realidade **nacional**. Procuramos compreender **sua** dinâmica a partir de dois elementos: a contextualização **do** momento no qual esses **movimentos surgem** e a forma de **participação** que desenvolvem em dois períodos conjunturais diferentes: **as** décadas de **1980** e 1990.

Antes de abordar as **especificidades** do objeto deste estudo, sugerimos algumas características que **são** eixos definidores dos movimentos sociais em geral. Eles **são** formados por pessoas que se organizam em **grupos** ou entidades para **reivindicar** melhorias **das** condições de vida **do**u denunciar uma situação de desigualdade **ou discriminação**, questionando a ordem estabelecida. Alguns deles podem aglutinar setores de todas as **classes**, **sem** encerrar a luta travada entre elas, como o movimento de mulheres, o ecológico e o étnico. **Surgem das** desigualdades econômicas, sociais e/ou políticas; são movidos por necessidades imediatas, uma carência ou uma luta política, e **podem** ou não continuar após o **desfecho** dessa luta. **Na** sua atuação **estabelecem** contato com forças políticas: partidos políticos, organizações não governamentais, setores **da** Igreja Católica e da academia, entre outras, que influenciam **a** sua ação e **assumem** um **papel** de direção política.

Quanto ao movimento popular, origina-se **nas** desigualdades econômicas e **sociais**, e tem como principal característica aglutinar **pessoas** da **classe que vive do trabalho**<sup>1</sup> formal ou informal e desempregadas. **Suas demandas** são consideradas básicas para a **sobrevivência**, como moradia e obras de infra-estrutura, e podem **ser** combinadas com outras **específicas**. É o **caso**, por exemplo, de mulheres carentes, que também sofrem com a **opressão**. No Brasil, as **lutas** por melhores condições de vida nos **bairros**, com formas variadas de manifestação - passeatas, ocupações, **assembleias** -, foram **o** palco para o surgimento **desse** movimento, em particular nos anos 1980.

**Algumas** questões surgiram na **discussão** sobre **os** movimentos sociais. **entre** elas destacam-se duas **que** precisam ser colocadas **para** o objetivo deste estudo. A primeira diz respeito ao fato desses **movimentos** não terem

---

<sup>1</sup> A expressão "classe que vive do trabalho" foi desenvolvida por Ricardo Antunes no seu livro *Os sentidos do trabalho* (1999), no qual analisa as transformações que vêm ocorrendo no mundo do trabalho

um projeto próprio, seja este de transformação social ou de ampliação dos espaços de participação da sociedade civil, sendo considerados fragmentados, movidos por ações localizadas e imediatas, com demandas específicas, sem preocupação com um projeto global. A segunda é a definição desses movimentos como autônomos em relação às organizações consideradas tradicionais – partidos políticos, sindicatos – e ao Estado.<sup>2</sup>

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

Se, por um lado, há um número pequeno de pessoas atuantes no movimento popular que são filiadas aos diversos partidos políticos. Por outro, a grande maioria apóia seus representantes em época de eleições. Além disso, em muitas de suas ações, esses movimentos contam com o auxílio de sindicatos, partidos, organizações não governamentais, intelectuais e representantes da Igreja. Estas instituições, nas décadas de 1980 e 1990, colocaram em discussão e em prática um projeto político: a democratização do Estado através da criação de canais de participação. Assim, a discussão sobre autonomia, que teve uma forte influência na teoria dos novos movimentos sociais, deve ser considerada no que diz respeito à delimitação institucional de cada organização, seus papéis e metas distintas; porém, a autonomia não pode ser encarada como uma característica definidora dos movimentos sociais, porque eles atuam numa relação com outros agentes disputando políticas e propostas.

A relação estabelecida pelos movimentos sociais nessas duas décadas sugere tipos de participação diferentes. De maneira geral, eles são

<sup>2</sup> Estas características estão presentes na discussão dos teóricos dos Novos Movimentos Sociais, como Melluci e Touraine, como podemos ver nos trabalhos de Costa (1999), Lobo (1999) e Scherer-Warren, (1987, 1988, 1996 e 1999).

considerados reivindicativos quando se opõem ao Estado autoritário, e propositivos quando passam a ocupar espaços participativos. Este é chamado processo de institucionalização dos movimentos sociais. Abordaremos duas perspectivas acerca desta discussão.

Para Costa (1999), durante o regime militar havia uma identidade e um discurso opostos que devem unidade aos movimentos, ao passo que com a democratização esta identidade opositora foi desfeita, surgindo várias identidades e outras formas de ação. Instaura-se, então, o discurso da participação popular, oriundo de várias direções partidárias e ideológicas, reforçado pela descentralização das poucas públicas.

Doimo (1995) caracteriza esse processo como a dupla face dos movimentos sociais: a expressivo-disruptiva, relacionada aos sistemas políticos fechados refratários ao processamento das demandas, tem como antagonista o Estado; e a integrativo-corporativa, em sistemas políticos democráticos, mais sensíveis às demandas, aponta novos arranjos políticos-institucionais e conta com a vontade política de seus diversos agenciamentos.

Importa-nos conhecer esta discussão para compreender a participação do movimento popular no Orçamento Participativo do Recife como um processo mais amplo. Que se dá com diversos tipos de movimentos, fruto de fatores gerais como a democratização do Estado, as mudanças na economia e na política nacional.

Considerando que a política de participação no Recife começa a partir de 1985, é importante localizar em qual contexto participam os movimentos populares que surgiram nesse período. Assim, buscaremos visualizar os acontecimentos econômicos, políticos e sociais que marcaram o decênio de 1980 nos âmbitos global, nacional e local e que vão interferir na atuação dessa década dos movimentos populares.

A década de 1980 é um período de intensas mobilizações: pelas lutas por direitos políticos, por carências sociais nas periferias; as greves no ASCO em São Paulo e de diversas categorias em todo o país; a reorganização dos partidos de esquerda, dos movimentos de mulheres, estudantil e de entidades ligadas à Igreja Católica. O desgaste do regime e a crise política e econômica provocam uma insatisfação popular, expressa pelo Movimento Diretas Já, que aglutina milhares de pessoas em comícios pelo país. No final da década as mobilizações não param: há uma grande greve geral em 1989 e as primeiras

**eleições para** presidente **depois** do período autoritário **são marcadas** pela **participação** massiva da população **nas ruas**.

O movimento popular **surge** a partir **das lutas** por demandas sociais, principalmente nas periferias dos grandes centros, utilizando a ação direta nas ruas para garantir suas reivindicações e passando a se organizar em entidades nacionais, como a Confederação Nacional **de** Associações de Moradores (CONAM) e a **Pró-Central** de Movimentos Populares, fundada em **1993**. No Recife **não é** diferente: "O movimento desatrelado das práticas **convencionais** dos favores políticos ou dos cartões de gabinetes. **arrasta** os moradores com faixas e cartazes à Câmara, à Assembléia, à Prefeitura e ao Palácio das Princesas, sede do Governo estadual." (SILVA, N., **1988**, p. 25-26).

Com a promulgação da nova Constituição Brasileira em 1988, oficializam-se espaços abertos à participação dos movimentos sociais e **populares** na **administração** pública, nos âmbitos federal, estadual e municipal, que são considerados como uma prática de **gestão** participativa, e **canalizam** a atuação dos movimentos sociais.

Durante **os** anos 1990 inicia-se uma fase **complexa** para **os** movimentos **sociais**, um período de poucas mobilizações, cujas causas têm origem no **período** anterior, em nível internacional, quando a economia entra em crise e as **respostas** para ela **são** postas em prática. Nos **países** centrais, o Estado-Providência – *Welfare State* na Europa e *New Deal* na América do Norte – já não consegue mais se sustentar devido ao aumento da produção e à baixa na **taxa** de lucros. A solução adotada a partir da Inglaterra, **Estados Unidos** e Chile, inicialmente, **é** a política de ajuste **neoliberal**, que implica em desoneração estatal, ou seja, diminuição de recursos **para** a área social e **privatizações** de estatais com o objetivo de atingir o Estado mínimo. Na economia, o modelo de produção japonês, o toyotismo, **é** implantado com o objetivo de **reestruturar** a **produção**, por meio da utilização da tecnologia informacional, visando aumentar a taxa de lucros e superar a crise **de** acumulação. **Esse** processo tem como consequência a **flexibilização** de **direitos trabalhistas**, afetando mais diretamente o movimento sindical."

---

• Sobre este tema ver: Anderson (1995); Antunes (1999); Garça Toledo (1997); Borón (1995).

A constituição dos blocos **econômicos** como o Acordo de **Livre Comércio** da América do Norte (NAFTA), o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), a União Européia e a possibilidade de implantação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) são os **marcos** da chamada globalização da economia, que **acentua as** desigualdades entre os países **centrais** e periféricos.

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

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

**No Brasil**, o Estado-Providência, **que** financiou o modelo econômico baseado na importação, abertura ao capital estrangeiro e desenvolvimento da indústria, durante o regime **militar**, leva ao **crescimento** da dívida **externa** e **à baixa** no nível de vida da população. Ele aprofunda a sua **dependência** das economias centrais e passa a adotar políticas para conter a inflação e estabilizar a economia, a exemplo do Plano Real, obtendo êxito ao controlar a inflação e atrelar a moeda nacional ao dólar, **porém**, provocando **recessão, desemprego e** desvalorização salarial. Outros mecanismos adotados **são** as **privatizações e** a reforma do **Estado** para atender **às** exigências dessa política. **Nesse** contexto a descumprimento do Estado coloca-se como **necessária** para garantir a **desoneração** estatal.

De acordo com a política implantada **pelo** Governo Federal, **a gestão** municipal do Recife no período de 1997-2000 **é marcada** por medidas

**neoliberais**, como, por exemplo: o enxugamento **da Empresa de** Informática do Município (Emprel), **em** especial no Que se **refere** aos seus funcionários; a **aprovação** do projeto de privatização **da** Companhia de Transportes Urbanos (CTU), implicando no cone imediato de **transferência** de recursos para a empresa; e o aumento na **taxa** de desemprego aberto' de 6,18% em junho **de** 1996 para 8,36% em junho de 1997.

Nesse marco, **a contestação** do **regime** autoritário brasileiro se expressa em um projeto político de participação popular no poder municipal, que por sua vez **é** combinado com um elemento macro, a descentralização política do Estado. Segundo Suely Leal, o debate sobre esta questão pane **da discussão** entre **a** perspectiva liberal **e** a progressista. Para a **primeira**, objetivo **é** "reduzir o Estado **às** suas **funções** mínimas, descentralizar significa transferir **responsabilidades** públicas para o setor **privado**, segundo a lógica **da** eficiência e do lucro". Para a segunda, **descentralizar** o Estado **é** "democratizar a administração pública. o que pode favorecer **desenvolvimento** de modelos econômicos mais **equilibrados e** justos, **através** da **multiplicação** das estruturas de poder e da **redefinição** das **relações** Estado x sociedade", (LEAL, 1996, p. 91-92).

No decorrer do **processo**, acaba havendo um "curioso consenso entre **as** agendas reformistas e **neoliberais** em tomo da descentralização do Estado e das políticas sociais" (FEDOZZI, 1997, p. 23). Assim, essa descentralização política acontece combinada com a política de ajuste econômico neoliberal aplicada no **país**, onde o Estado **é** reformado dentro das linhas tratadas no **Consenso** de Washington. **Esse é** o contexto da implantação do OP no Recife.

Os movimentos populares, que surgiram por demandas básicas, institucionalmente através da atuação em espaços participativos relacionados com o Estado, isto não acontece espontaneamente, mas por meio da **relação desses** movimentos com a chamada, na sua linguagem, 'direção política', que são **as** organizações que lhes dão **assessoria no** período. Assim, mesmo com demandas imediatas, colocam em **prática** um projeto **político**, o da participação prepositiva e de democratização do Estado. que se concretiza em conselhos. fóruns. orçamentos participativos.

---

<sup>1</sup> D. do, colhidos no Diário de Pernambuco de 31 de julho de 1997, sobre a pesquisa divulgada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGEI).

Estamos **falando da** participação prepositiva do movimento popular, que foi impulsionada por **diversas** organizações, **assim**, é preciso discutir e definir o **conceito** de participação. Na definição etimológica, significa **fazer** parte. tomar parte de alguma coisa, **e este** fazer parte **esteve presente nas** relações humanas **ao** longo da história, sendo o homem um **ser social**. Do mesmo modo, **a política é** uma prática **observada** desde os povos com organizações **sociais** primitivas, até **os dias** atuais,

**Para** Bordcnave (1994), a **participação é** uma necessidade inata, humana de criar, de **dominar a** natureza. Ela fortalece **a** imração **entre os** homens e o **desenvolvimento** pessoal. Tem duas **bases** complementares: **a)** afectiva - "participamos **porque sentimos** prazer em fazer coisas com **os** outros"; **e b)** instrumental - "participamos **porque fazer** coisas com **os** outros **é** mais **eficaz e** eficiente **que fazê-las** sozinhos" (BORDENAVE, 1994, p-16).

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

Como essas, diversas **concepções** discutem o conceito de **participação**, as quais podem **ser** agrupadas em duas. A primeira é a utilitarista, na qual os movimentos **sociais** são vistos como grupos de **interesses** e agem de acordo com uma racionalidade individual."

O **cálculo** individual **sobre** a oportunidade de participar de um movimento **também se** constitui em um elemento **explicativo** importante. **Se**, por um lado, observa-se que O indivíduo **não é** um puro **maximizador** de **suas** utilidades, que **a** sua decisão individual de **participar está**, **com certeza**, influenciada **pelo estado geral** de espírito da comunidade, **torna-se** importante **também analisar as** estratégias individuais do movimento, com **referência às** possibilidades concretas de um resultado **favorável** na equação custo-benefício. (FONTES, 1999p. 198).

---

, Nesta perspectiva ver Fontes (1997) e T. Silva (2000)

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

A prioridade das **estratégias individuais** que envolvem o ato de **participar** pode reduzir a **análise** a um jogo de **interesses** pessoais e não considerar **os fatores** macropolíticos que influenciam a **participação**, a exemplo das **políticas** de amplitude nacional implantadas no Estado e na cidade. No **caso** do movimento popular, em que **há** influência de outras organizações com **as** quais atua em conjunto, a **participação** pode ter um saldo negativo, gerado **não só** pelo individualismo.

A outra concepção é a que compreende a participação como fruto das reivindicações dos movimentos sociais a partir da descentralização do Estado e a conseqüente constituição de uma **sociedade** civil atuante.<sup>1</sup>

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

As definições dessa **perspectiva** têm em comum a **idéia** de que a participação pode ampliar a democracia representativa (conquistar direitos e assumir **deveres**) e **possui** o significado **de** cooperação na elaboração e gestão das políticas e instituições **públicas** ou **privadas**, governamentais ou não. Eti Diniz (1997) Sustenta que a ação **estatal deve** envolver a população na **elaboração** das políticas públicas, o que coloca a necessidade de um Estado descentralizado, que busca a parceria com **os** setores da **sociedade**

<sup>1</sup> • Sobre esta abordagem ver Soares (1996).

no processo de **elaboração**, implementação e avaliação das políticas, possibilitando **transparência** por **meio** do acesso **à** informação **e** da prestação de contas. Uma **ação respaldada** no conceito de governança: "O conjunto **de** mecanismos e procedimentos para **lidar** com a dimensão participativa e plural da sociedade, o que implica expandir **e** aperfeiçoar os **meios** de interlocução e de administração do **jogo** de interesses." (DINIZ, 1997, p. 158).

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

Há na América Latina uma **preocupante associação** entre **os** atuais **processos** de reformas políticas visando **à** descentralização estatal e ao aumento **da** participação, **por um** lado, e **as** políticas econômicas que **tendem** a aumentar **as** desigualdades e a **exclusão social**, **por outro** (LANDER, 1999, p. 470).

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

No Recife, a política de participação dos setores populares foi adorada desde o período anterior ao regime militar. Na gestão de 1978 a 1982 estava presente o **discurso** da participação, através dos Núcleos de Planejamento Comunitários, conhecidos como "Barracões". **Esta** política fazia parte de um projeto político nacional, denominado "Desenvolvimento com **Participação**". Nesse período, houve um incentivo **à** organização de Associações de Moradores por **parte** da prefeitura. (SILVA, N., 1988, p. 25).

---

, **Governos de Pelópidas/Arraes/Pelópidas** (SILVA, N., 1988, p. 15).

, **Gestão Gustavo Krause**.

No período de 1983-1985<sup>9</sup>, há uma **interrupção** na política de **aproximação da prefeitura com as localidades populares**. Esta vai ser retomada com a primeira gestão de Jarbas Vasconcelos, pela **Frente do Recife** (1986 a 1988), **quando são** criados canais de **participação** da **sociedade** na **gestão** municipal. É implantado o programa Prefeitura nos **Bairros**, com a **proposta de estabelecer** uma **relação direta com a população**.

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

Na **década** de 1990, as **repercussões das** mudanças ocorridas com a globalização da economia, a reestruturação produtiva **e também** com a política neoliberal e a queda dos **regimes** autoritários no leste europeu contribuem para a **diminuição das** lutas populares, enquanto o Estado procura cada vez mais **se** desonerar das questões **sociais**. Neste período **ocorre** a segunda **gestão** de Jarbas Vasconcelos (1993-1996), quando **é** retomado o processo de participação popular, no entanto:

**em contraste** com o **perfil** político da primeira **administração**, os **setores populares** tiveram restrita influência **na composição** da **equipe** de governo. Em momento de refluxo e **baixa mobilização**, o movimento **organizado** teve uma **participação** limitada no **processo eleitoral**. (LEAL, 1990, p. 98).

O **Orçamento Participativo da Prefeitura da Cidade do Recife é** implantado nesta gestão, tendo como objetivo:

Fortalecer a **prática** da **participação popular** na **cidade do Recife**, através da influência efetiva **dos** cidadãos **na definição** das **políticas** municipais (na **elaboração** do **orçamento** e no controle da **administração** pública). **Propõe-se então**, o **uso** de mecanismos e instrumentos

<sup>9</sup> Gestão de Joaquim Francisco indicado pelo então governador Roberto Magalhães

que possibilitem a democratização de informações, do planejamento da cidade, do gerenciamento das ações e serviços públicos municipais e a fiscalização administrativa.<sup>10</sup>

As **pessoas escolhidas para representar** seus bairros no orçamento participativo são chamadas de **delegados**, e **são eleitas** entre as lideranças comunitárias e a população, num total de 30 **delegados** por Região **Político-Administrativa** (RPA). No OP, o governo municipal consueve e negocia com os **delegados** a **alocação** de recursos e prioridades dos gastos **públicos** destinados para investimentos.

Em 1996, a **aliança** do **PMDB** com o **PFL** se **fortalece** e culmina com a **eleição** de **Roberto** Magalhães para a Prefeitura do Recife. Este fato gera algumas implicações no funcionamento do Orçamento Participativo e na **relação** com os delegados.

Os partidos políticos que fazem parte do governo **Magalhães são: PFL, PMDB, PSDB** (este com alguns de **seus** representantes na **oposição**), **PSL** e **PSDC**. Entre as secretarias, a de Políticas Sociais, comandada por **Francisco de Assis**, congrega o Programa de Orçamento Participativo. Na **Câmara**, os pefelistas **têm** a **liderança** da bancada governista e a **liderança** do governo, enquanto a presidência **fica** com o **PMDB**.<sup>11</sup>

No período de 1997-2000, a metodologia do OP **compreende** uma estrutura **de gestão composta** por **seis** instâncias de **mediação** interligadas e com **atribuições** diferentes, **das** quais participam representantes da Prefeitura, de **ONGs**, da Câmara de **Vereadores** e da universidade, **além** do conjunto dos delegados.<sup>12</sup>

A primeira **é** o fórum Geral, do qual **participam** o prefeito, os **secretários** e os técnicos da PCR, a Câmara **de** Vereadores, **ONGs**, entidades gerais do movimento popular, O conjunto dos **delegados**, os **representantes** dos conselhos **scroríats** e a universidade. O Fórum tem como **atribuições:**

<sup>10</sup> Prefeitura da Cidade do Recife. Secretaria de Políticas Sociais. Orçamento Participativo, 1995.

<sup>11</sup> Informações colhidas nos jornais de circulação no estado no período da gestão 1997-2000: Jom. I do Commercio, Folh. de Pernambuco e Diário de Pernambuco.

<sup>12</sup> Prefeitura d. Cidade do Recife Secretaria d. Polític•• Sociais Orçamento Participativo, 1995.

- a) avaliar o funcionamento do **programa e** definir diretrizes **gerais**;
- h) definir sobre **a metodologia** do programa a partir **das** propostas advindas **das** demais instâncias;
- e) definir **a** política **de** divulgação do Oo;
- d) **discutir** e avaliar o desenvolvimento do plano **global** de investimentos do programa;
- e) **discutir** o plano **de investimento** global.

A segunda instância **é** a **Coordenação** Geral, composta por representantes dos seguintes **órgãos** e entidades: Secretaria de Políticas Sociais, Secretaria de Planejamento e Secretaria de **Finanças** (um representante de cada); ONG (um representante); Câmara de Vereadores (dois representantes); universidade (um representante); entidade **geral** – movimento popular (um representante); seis delegados (um por RPA). A Coordenação Geral tem como funções:

- a) operacionalizar **as** deliberações do Fórum Geral e acompanhar o funcionamento das **diversas** instâncias;
- b) monitorar a **execução** orçamentária do **programa**;
- c) difundir o OP junto **à população** e divulgar junto a mídia as modificações que venham a ocorrer no mesmo;
- d) elaborar proposta para **a** política de divulgação do OP e diretrizes de capacitação para serem definidas no Fórum Geral.

A terceira instância de mediação é constituída pelas **Plenárias** de RPAs e de microrregiões, das quais participam, **além** do conjunto dos delegados, moradores e entidades das RPAs e/ou microrregiões, as **secretarias** e **órgãos** que **compõem** o programa. As plenárias têm como **objetivos**:

- a) **deliberar** sobre o orçamento;
- b) unificar **informações** das **diversas** comissões de acompanhamento;
- c) **discutir** avaliar diversos programas da pe R.

A Quarta instância é a Coordenação **Local**, composta por um técnico da Secretaria de Políticas Sociais, um representante de entidade geral setorial e **três** delegados (um por microrregião), a qual possui a **função** de:

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

As Câmaras de Assessoria (Saúde, Educação, Cultura, Desenvolvimento Económico e Infra-Estrutura) formam a quinta instância do Dr e têm como atribuição assessorar tecnicamente as demais instâncias. São compostas por: um delegado por RPA, um técnico do órgão específico, um técnico da Secretaria de Políticas Sociais, um representante das ONGs e um representante da universidade.

Finalmente, a sexta instância é constituída pelas Comissões Locais de Acompanhamento (Saúde, Educação, Desenvolvimento Económico e Infra-estrutura), à quais compete acompanhar o planejamento e a execução das ações deliberadas nas plenárias. Cada comissão é composta por: seis delegados das microrregiões, um técnico do órgão específico e um técnico da Secretaria de Políticas Sociais.

Houve um compromisso de campanha eleitoral de manter os mecanismos de participação popular, porém as ações do governo se concentram nas obras de consolidação e melhorias do sistema viário da cidade, a exemplo da Pome Joaquim Cardoso, ampliação e reforma da sede da Empresa de Urbanização do Recife (URB), publicidade e turismo, prevalecendo a "visão empresar da cidade" (LEAL, 1996), em detrimento das ações na área de saneamento urbano, habitação popular, saúde e educação.

Quanto ao movimento popular, verifica-se, por um lado, insatisfação dos delegados em relação ao não cumprimento do total das ações pendentes relativas ao ano de 1996, que até o início de 1999 não foram executadas. Eles declaram na imprensa que a prefeitura prioriza recursos para publicidade, em detrimento dos canais de participação. Por outro lado, os vereadores reclamam que não participam da indicação de obras para as suas bases eleitorais, uma vez que essas pequenas ações estão sendo negociadas no OP.

Os diferentes contextos influenciam duas formas distintas de participação: direta e institucional. Quais as conseqüências dessa mudança na forma de participação? Poderíamos abordar os aspectos sociais e políticos: nos primeiros, observando as demandas realizadas no processo de negociação

do OP, assim **como a** forma de **negociação**; nos segundos, **a autonomia** desse movimento **com relação aos políticos - vereadores, secretário, prefeito. Vamos aos números e aos resultados das entrevistas.**<sup>1</sup>

Os números oficiais da Secretaria de Políticas Sociais sobre **a situação** dos compromissos **negociados** no âmbito do Orçamento Participativo no período de 1996 a 2000 **estão** apresentados na tabela a seguir.

**Tabela 1 - Orçamento Participativo, situação dos compromissos negociados, 1996-2000.**

Situação do. compromissos	Novembro/1998		Abril/2000		Novembro/2000	
	Número	%	Número	%	Número	%
Total	2.031	100,0	2.114	100,0	2.137	100,0
Atendidos	934	44,6	1.396 <sup>2</sup>	66,0	1.555 <sup>2</sup>	72,8
Parcialmente atendidos	392	18,7	-	-	-	-
Pendentes	831 <sup>1</sup>	39,7	474	22,4	367	17,2
Paralisados	-	-	72	3,4	62	2,9
Inviabilizados	44	2,1	172	8,1	153	7,2

fonte: Secretaria de Políticas Sociais

<sup>1</sup> Inclui os compromissos paralisados. <sup>2</sup> Inclui os compromissos parcialmente atendidos.

Os números **apresentados podem** esconder a **realidade**. Nos dados referentes a abril e novembro de 2000, os compromissos pendentes e **paralisados poderiam** estar agrupados em conjunto, pois uma obra cuja **execução não teve início** e uma obra inacabada podem **ser** ambas **consideradas** pendências. **Dessa forma, teríamos um** percentual de 20,1% **em** novembro de 2000, além **dos** 7,2% **correspondentes** a obras inviabilizadas. Outro elemento que merece **destaque** é o fato **de** estarem **agregados** os **números** referentes a **compromissos** atendidos e parcialmente atendidos, o que **impede** a identificação da quantidade de compromissos totalmente atendidos.

<sup>1</sup> O trabalho **de campo** foi realizado em duas fases: na primeira, foram aplicados 18 questionários com os delegados do OP que atuaram no período de 1997-2000; na segunda, foram realizadas entrevistas semi-estruturadas com três delegados que participaram da coordenação do projeto com duas técnicas da então Secretaria de Políticas Sociais

Observa-se um **crescimento no número** de obras atendidas e parcialmente atendidas no **segundo semestre** de 2000, próximo às eleições. cujo **percentual** atinge **72,8%**, comparativamente a 66.0% em abril.

Em **1998**, os **recursos previstos para** o investimento com **divulgação** da cidade foram **de** R\$ 2.396.000,00 sendo que quanto o valor **aplicado** atingiu R\$ 4.796.000,00. Com os **ciclos** culturais, foram previstos R\$ 2.910.000,00, valor acima do total destinado de **R\$ 2.085.813,94**. Para o fórum do PREZEIS foram **previstos** R\$ 4.387.000,00, tendo sido **gastos** apenas R\$ 1.547.756,88."

Em 1999, estavam previstos gastos com o o r de R\$ 20 **milhões**, equivalentes a 3,0% das receitas próprias da cidade, tendo sido **executados** quatro milhões, até o **mês** de junho. Os valores **despendidos** com publicidade **alcançaram R\$** 1,465 milhão; para **as** obras viárias, os investimentos foram de R\$ 15 milhões no mesmo **período**.<sup>15</sup>

Esses números indicam que a prioridade de investimentos na PCR foi para **a divulgação** da cidade e para **os ciclos** culturais – chegando a ultrapassar os **recursos** inicialmente empenhados –, enquanto **os espaços** de **participação** como o Fórum do PREZEIS e o **o r**, não atingiram o total **desses** recursos

Quanto **ao** Orçamento Per mmauvo, **os** números demonstram **que** não **houve** prioridade para **os** investimentos na área **social**, que envolve **as** suas **ações**. E os **delegados** do o r que atuaram **nesse** período? Qual a sua **postura** diante de tais **resultados** e como **se** deu a participação?

Em geral os resultados dos questionários e das entrevistas demonstram que:

- a) a maioria dos entrevistados teve uma avaliação **positiva** da **participação** no **o r** em **1997-2000**;
- b) uma parcela minoritária, mesmo **valorizando** a participação no o r, teve um posicionamento crítico que está **de** acordo com os números **divulgados** e com a avaliação **dos** profissionais que acompanharam o **processo**;
- e) entre as pessoas que fizeram avaliações **positivas**, houve aquelas que fizeram **críticas** quanto ao funcionamento precário - isto **pode**

<sup>14</sup> Informações divulgadas em matéria do Jornal do Commercio de 14 de março 1999

<sup>15</sup> Números divulgados no Diário de Pernambuco de 14 de novembro de 1999.

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

- d) os que fizeram uma avaliação positiva sem **restrições** estão totalmente de acordo com o que foi a gestão e os seus **representantes**, **seguem** disputando **espaço nos** fóruns e continuam apoiando **seus** representantes nas eleições, prorrogando, assim, a existência das **práticas** políticas tradicionais.

A **relação** dos **delegados** com parlamentares merece **destaque**, por **ser** considerada como positiva pela maior parte **dos delegados**, inclusive porque ter o apoio **de vereadores** ajuda na **realização** das obras. Porém, estes **não** participam das reuniões do Orçamento Participativo na maioria **das microrregiões** e nenhum dos **entrevistados** afirma ter negociado alguma obra com vereadores. Que **tipo** de relação **se estabelece** então? Talvez, uma **frase** citada em um **dos questionários possa nos** dar uma pista: "Os vereadores **não** iam para todas **as reuniões** do **OP**, porque **são** ocupados **e** tinham seus representantes nas **reuniões**, **os** delegados." E **também** o seguinte depoimento: "Nas **discussões** do OP o **delegado** não deve levar o vereador embaixo do braço." **Isto** vai **remeter às** negociações paralelas ao Orçamento **Participativo** que foram citadas nos questionários e nas entrevistas.

Para **todos os** delegados abordados através dos questionários e das entrevistas, o movimento popular tem um objetivo. Eles responderam sem hesitar a questão: "Para você **qual o** objetivo **do movimento popular**?" Para **alguns**, este objetivo é de caráter mais amplo; para a maioria, de caráter localizado no seu bairro, fruto das **necessidades** básicas. Estes objetivos **não estão** sendo atingidos **para** a maior parte dos **entrevistados**, tendo como principais justificativas **as** obras não realizadas no Orçamento Participativo e a relação **dos delegados** com parlamentares. A principal justificativa reflete um movimento **institucionalizado** cuja participação no OP **nesses** bairros **não apresentou bons resultados**; a segunda entra em conflito com a maioria das respostas **positivas quanto** ao apoio de **parlamentares aos** delegados.

Assim, **vemos** que, por um lado: **as** demandas **pleiteadas** na sua maioria não foram atendidas; parte das negociações passou por fora do **OP**; por conseguinte, o OP **não** funcionou **regularmente**. Por outro lado, a maioria **dos** delegados não faz críticas a esta situação e estabelece **relações com** vereadores nos bastidores para realizar **obras** nos seus **bairros**. A atuação do

**prefeito e do secretário de políticas sociais** foi pouco criticada e até elogiada, demonstrando uma aliança político-eleitoral forte.

A participação no OP do Recife em 1997-2000 aconteceu inserida num contexto de ajustes neoliberais, combinados com a descentralização política do Estado através da instituição de espaços de participação da sociedade, com o objetivo de proporcionar o controle da população sobre ele e garantir conquistas sociais. Um programa político, desenvolvido pelo movimento popular em relação com outras forças políticas, que vai influir na sua forma de atuação. Esta deixa de ser reivindicativa para ser propositiva. Com esta institucionalização, sua vida passa a girar em torno das alianças político-eleitorais e as subsequentes gestões municipais.

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

Observamos, assim, que o grupo no poder apresentou aspectos conservadores e oligárquicos que proporcionaram a governabilidade de um governo que aplicou, na íntegra, as políticas neoliberais. A metodologia do Orçamento Participativo foi, na prática, autoritária. Uma vez que o OP não funcionou a contento, então as decisões foram centralizadas. O volume de recursos disponibilizados foi irrisório e o espaço de participação foi obstruído.

Esta participação deve ser considerada numa relação entre políticas gerais, demandas sociais e atuação institucional. As políticas gerais mudaram, a atuação do movimento popular também, porém as demandas continuam as mesmas e não foram atendidas. Quanto às forças políticas que assessoram o movimento, continuam apostando na mesma política de ampliar a participação popular ou da sociedade civil. Resta observar até que ponto esta política pode ampliar os poucos resultados obtidos.

## Referências

- ANDERSON, PERRY, 1995. **Balanço** do neoliberalismo. In: SADER, E.; GENTILI, P. (Orgs.). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- ANTUNES, RICARDO. 1999. *Os sentidos do trabalho: ensaio sobre afirmação e a negação do trabalho*. São Paulo: Boitempo.
- BORDENAVE, J. E. DÍAZ. 1994. *O que é participação?* 8. ed. São Paulo: Brasiliense.
- BORÓN, ATILIO. 1995. A sociedade civil depois do dilúvio neoliberal. In: ANDERSON, P.; SADER, E.; GENTILI, P. (Orgs.). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- CACCIA BAVA, SILVIO. 1994. **Democracia** e poder local. In: VILLAS.BÓAS, Renata (Orgs.). *Participação popular nos governos locais*, n. 14. São Paulo: Pólis.
- COSTA, MÓNICA RODRIGUES. 1999. *Crise ou mudança nos movimentos sociais? O caso do movimento popular de saúde*. **Dissertação** (Mestrado em Ciência Política) - Universidade Federal de Pernambuco, Recife.
- DALLARI, DALMO DE ABREU. 1983. *O que é participação política?* São Paulo: Brasiliense.
- DINIZ, ELI. 1997. *Crise reforma do Estado e governabilidade: Brasil, 1985-95*. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- DOIMO, ANA MARIA. 1995. *A voz e a vez da popular: movimentos sociais e participação política no Brasil pós-vo*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará; ANPOCS.
- FEDOZZI, LUCIANO. 1997. *Orçamento Participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre*. Rio de Janeiro: Tomo Editorial.

Cilena Maria da Silva

FONTES, RENO AUGUSTO SOUTO MAIOR, 1999. Redes de solidariedade e **movimentos** reivindicativos **urbanos**. In: (Org.) **Movimentos sociais: produção** e reprodução do sentido. Recife: Editora UFPE.

GARÇA TOLEDO, ENRIQUE DE LA. 1997. **Neoliberalismo e Estado**. In: ; LAURELL, A. C. (Orgs.). *Estado e políticas sociais no neoliberalismo*. São Paulo: Cortez.

LANDER, EDGARDQ. 1999. Limites atuais do potencial democratizador da esfera pública não-estatal. In: ; BRESSER, P. L. C.; CUNILL, G. N. (Orgs.). *O público não-estatal na reforma do ESUAD*. Rio de Janeiro: Editora FGV.

LEAL, SUELY RIBEIRO. 1996. Modelos de **descentralização** política na gestão local: os **novos** formatos da década de 90. In: ; MELO, N. L. (Orgs.) *Relação público e privado: do local ao global*. Recife: Editora UFPE.

SILVA, CILENA MARIA. 2003. *Movimento popular e participação: estudo sobre os delegados do Orçamento Participativo do Recife, 1997-2000*. Recife: Editora UFPE.

SILVA, NEIDE MARIA. 1988. *Movimentos de bairro: repetição e invenção*. Recife: ETAPAS.

SILVA, TARCISIO. 2000. *Do discurso à prática: associativismo e participação popular. um estudo de caso da comunidade de Chão de Estrelas*. **Dissertação** (Mestrado em Desenvolvimento Urbano) - **Universidade** Federal de Pernambuco, Recife.

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

**Fontes** documentais

RECIFE. Prefeitura Municipal. Sistema de acompanhamento do **Orçamento Participativo**. Recife, 20 nov 2000.

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

RECIFE. Prefeitura Municipal. Secretaria de Políticas Sociais. Cartilha **Orçamento Participativo: construindo a cidadania**, n. 1. Recife, jul 1998

RECIFE, Prefeitura Municipal. Secretaria de Desenvolvimento Econômico. Quadro geral de programação financeira e **pendências** do programa Orçamento **Participativo** (1996 a 2000).

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

**Análise** do desempenho do orçamento da **cidade** do Recife - ano **fiscal** de 1999. Assinado pelos **consultores** **Ulisses Tavares** de Melo Filho e Roberval Veras de Oliveira. Divulgado em 17 set. 1999. **Mimeo**.

Periódicos

*Diário de Pernambuco*, Recife, 05 jul. 1999, 31 jul 1999, 08 jun. 1999, 10 ago. 1999, 14 nov 1999.

*Jornal do Commercio*, Recife, 14 mar. 1999, 16 jun. 1999.

*Folha de Pernambuco*, Recife, 16 jun. 1999.

Orçamento Participativo - Secretaria de **Políticas Sociais**, n. 1. Recife, nov 1998.

∴