

RELATÓRIO FINAL

PROJETO CONEXÃO LOCAL

Orçamento Participativo

Estudantes: Dayana de Oliveira Pires

Lucas Jacometi Pimentel

Supervisor: Antônio Maria Claret (EG-FJP)

Cibele Franzese

Município: Recife (PE)

SUMÁRIO

1. Introdução.....	3
2. Características da cidade do Recife.....	3
3. Histórico de participação popular no Recife.....	5
4. O Orçamento Participativo no Recife: origens e principais características.....	7
5. Metodologia do Orçamento Participativo no exercício de 2009.....	8
5.1 Ciclo do Orçamento Participativo.....	8
5.2 Reuniões sobre o método do Orçamento Participativo.....	9
5.3 Credenciamento de ações.....	9
5.4 Plenárias Regionais.....	9
5.5 Votação por urnas eletrônicas e pela internet.....	10
5.6 Plenárias temáticas.....	11
5.7 Fóruns de delegados e o Conselho Municipal da Gestão Democrática do Orçamento Público (COP).....	11
5.8 Distribuição do Orçamento.....	12
5.9 Reunião de apresentação de obras e projetos.....	13
6. Mudanças na metodologia do Orçamento Participativo: o método antigo (2001-2006).....	14
7. Análise da experiência.....	15
7.1 A execução.....	15
7.2 A formulação e o conceito de OP (Orçamento Participativo).....	16
8. Bibliografia.....	19
9. Anexos.....	20

1. INTRODUÇÃO

Este relatório é fruto do incentivo à pesquisa e investigação da Fundação Getúlio Vargas através do Projeto Conexão Local. Este projeto proporciona aos alunos a oportunidade de conhecer experiências de Políticas Públicas inovadoras e práticas de gestão social bem sucedidas no Brasil por meio de viagens de imersão. Desta forma, os alunos acompanham o dia a dia tanto dos responsáveis pela execução destas práticas inovadoras quanto das pessoas impactadas pela política. Além disso, é possível observar as características do local visitado bem como o contexto em que se insere a experiência estudada e perceber se estas variáveis influenciam nos resultados do projeto.

A experiência que será objeto deste relatório é o Orçamento Participativo do Recife. Diversos instrumentos garantem a participação popular nas decisões do governo. A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 29 inciso XII, garante a “cooperação das associações representativas no planejamento Municipal”. O Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001) no artigo 4 estabelece que será utilizado como instrumento de planejamento municipal a “gestão orçamentária participativa”. O capítulo IV do Estatuto da Cidade, que trata especificamente da gestão democrática da cidade, no artigo 44 determina que: “no âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa (...) incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal”. Neste sentido, a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101 de 2000) no capítulo IX determina que a gestão fiscal deve ser dotada de transparência e que esta transparência deve ser assegurada por meio do “incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos” (art. 48 inciso I). Portanto, torna-se oportuno o estudo de algumas experiências que vêm sendo desenvolvidas nas esferas de governo com o intuito de promover esta participação popular. Dessa forma, nos propomos a descrever e analisar de forma sucinta o Orçamento Participativo do Recife para somar às discussões já existentes e contribuir para estudos futuros.

Para a construção deste relatório estivemos em Recife por três semanas acompanhando a equipe da Prefeitura responsável pelo Orçamento Participativo, coletando informações e conversando com diversas pessoas. Participamos de 9 Plenárias Regionais, 2 reuniões de metodologia, 2 reuniões de apresentação de obras e projetos, 2 mobilizações, conversamos com diversos membros da equipe do Orçamento Participativo, vereadores, membros da Escola de Contas, do executivo, representantes de entidades da sociedade civil além da população local. (Ver agenda de visitas completa em ANEXO).

Na próxima seção apresentaremos as características da cidade do Recife. Na terceira seção iremos expor um breve histórico de participação popular no Recife que ajudará a compreender o contexto em que o Orçamento Participativo foi criado bem como o impacto que este histórico participativo tem sobre o sucesso deste projeto.

A quarta seção contém as principais características do Orçamento Participativo do Recife. A metodologia atual (exercício de 2009) do Orçamento Participativo (OP) será detalhada na quinta seção. As mudanças que esta metodologia apresentou ao longo do período de execução do Orçamento Participativo (de 2001 a 2009) serão apresentadas na sexta seção. Por último, nos propomos a analisar este projeto de forma sucinta, na sétima seção, expondo alguns limites e alcances do Orçamento Participativo bem como lições aprendidas nesta viagem de imersão.

2. CARACTERÍSTICAS DA CIDADE DO RECIFE

Cidade do Nordeste do Brasil, de clima úmido, localizada às margens do Oceano Atlântico, cortada pelos rios Capibaribe e Beberibe e por diversas pontes e canais, Recife sofreu importante influência dos holandeses que dominaram a cidade em meados do século XVII.

De 500 mil habitantes em 1950 a população chegou a 1,423 milhão em 2000 e, segundo estimativa do IBGE, este número seria de 1,561 em julho de 2009.

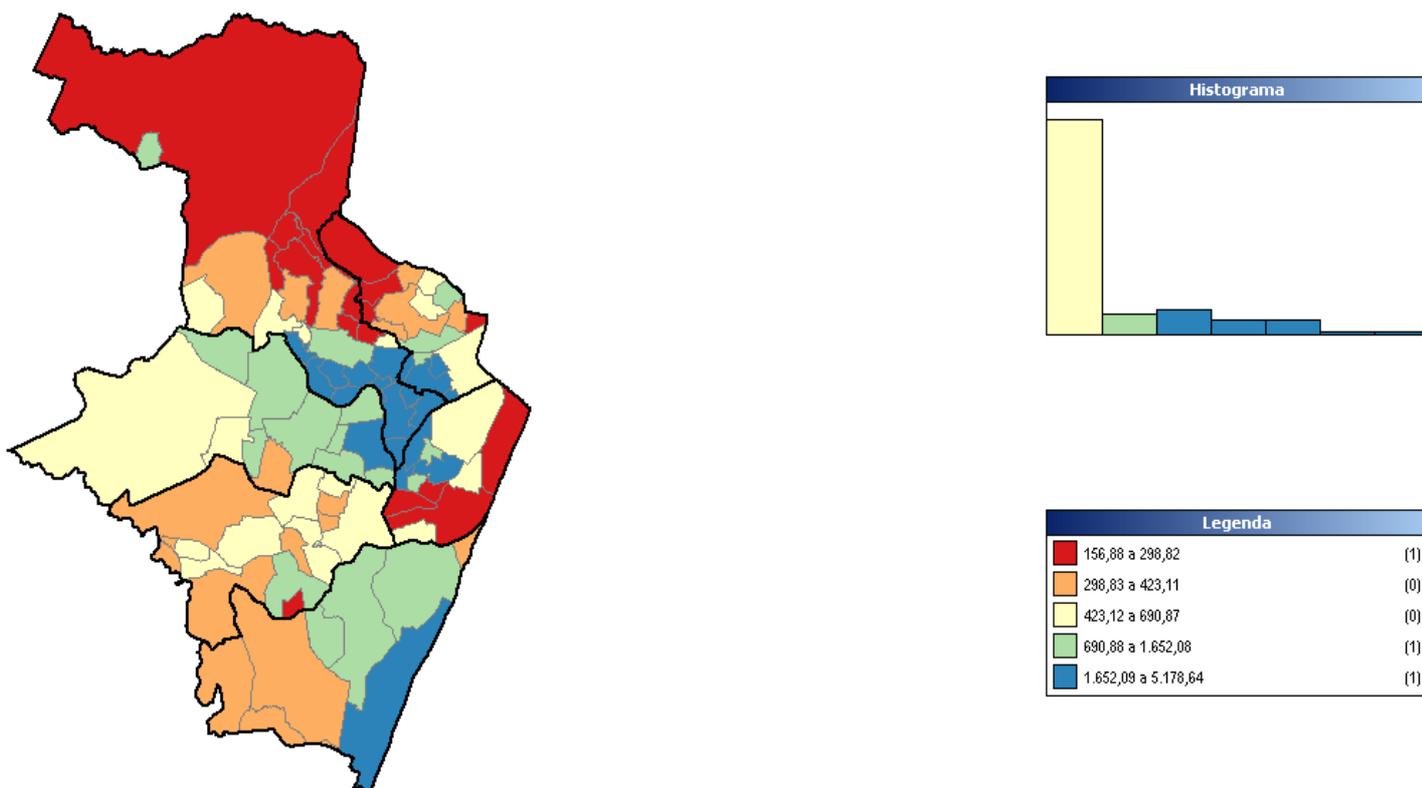
Como na maioria dos municípios do país, em Recife há uma forte desigualdade socioeconômica da população. A renda per capita, no ano de 2000, foi de R\$ 392,50. Porém, a renda média dos 20% mais ricos (R\$ 1.424,30) era 50,9 vezes a média dos 20% mais pobres (R\$ 28,00). Neste mesmo ano, observou-se que os 10% mais ricos detinham 55,1% da renda. Considerando como pobre a pessoa que possui renda per capita de até meio salário mínimo no período em avaliação, em 1991, a população pobre da cidade representava 38,39% do total. Em 2000 esta proporção caiu para 31,51%.¹

Neste contexto, deve-se ressaltar que o desenvolvimento urbano de Recife é fortemente marcado por moradias ilegais e assentamentos irregulares construídos pela população. 53% da população viviam em habitações sem condições adequadas em 2000 e, a partir de dados do IBGE, 150 mil domicílios estavam em Zonas Especiais de Interesse Social abrigando 42% da população recifense. Em 2005 estima-se que havia 4.701 pontos de risco nos morros.

Em Recife, ricos e pobres não estão isolados em regiões específicas. A cidade conta com o chamado PREZEIS (Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social), que tem dentre seus princípios “inibir a especulação imobiliária em relação às áreas urbanas situadas nas ZEIS, evitando o processo de expulsão dos moradores”², ou seja, todos os locais onde havia ocupações ilegais tornaram-se legalizados e “protegidos” contra a especulação imobiliária. Por este motivo, Recife é uma cidade em que há uma grande proximidade geográfica entre pobres e ricos. Como podemos observar no mapa abaixo, temos, muitas vezes dentro da mesma região político-administrativa, diferenças de renda enormes entre bairros vizinhos:

Mapa 1: Renda média dos responsáveis pelo domicílio

Renda média dos responsáveis pelo domicílio, 2000
Todos os Bairros do Recife



Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Recife, 2005

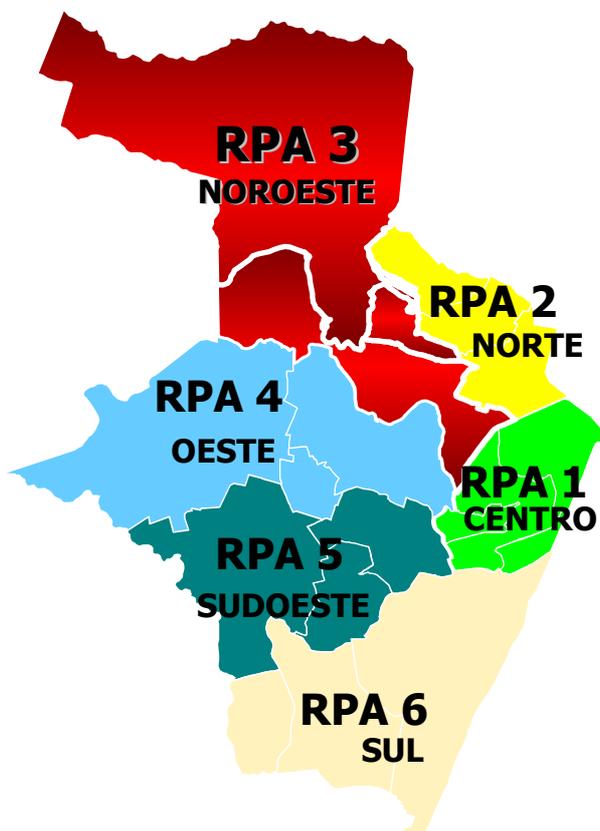
A Lei Municipal nº 16.293 de 1997, dividiu o território de Recife em seis regiões com base em critérios político-administrativos, conforme o mapa 2. Para melhorar a elaboração das intervenções em nível

¹ Dados retirados do Atlas do Desenvolvimento Humano do Recife - 2005

² Lei municipal 16.113/95

local, cada uma destas regiões foram subdivididas em 3 microrregiões, totalizando 18 microrregiões na cidade. Esta divisão facilitou a formulação e execução das políticas de participação popular, em especial do Orçamento Participativo, que utiliza esta divisão para planejar todas as etapas do OP (mobilizações, plenárias, divisão do orçamento para as intervenções locais, etc.).

Mapa 2: Regiões Político-Administrativas (RPAs) do Recife



Fonte: Apresentação da equipe do Orçamento Participativo

3. HISTÓRICO DE PARTICIPAÇÃO POPULAR NO RECIFE

Para que sejam efetivadas as potencialidades do Orçamento Participativo (OP), um dos fatores que devem ser observados é o grau de organização da sociedade local (AVRITZER, 2003). Para tanto, apresentaremos um histórico que mostra a trajetória de associativismo e a tradição participativa da população do Recife. Ao final desta seção foi inserida uma linha do tempo com os principais acontecimentos descritos a seguir.

Segundo Maria do Céu César (1985), Recife registrou um grande crescimento nas primeiras décadas do século XX resultante do êxodo rural, porém, o mercado de trabalho não acompanhou o mesmo ritmo, o que gerou a construção de milhares de moradias precárias pela cidade. Diante dessa situação, o estado criou o “Serviço Social Contra o Mocambo” em 1945, que visava transferir os moradores em situação precária para outras áreas. Neste contexto são feitos os primeiros registros de associações de bairro e ligas de moradores que tinham por objetivo garantir a posse e regularização dos terrenos ocupados, além de melhor infra-estrutura na localidade e assistência aos moradores. Em 1947, por incentivo do PCB, foram criados os Comitês Populares e Democráticos de Bairro. Tudo isso resultou numa tradição associativa na cidade do Recife e constante luta da população por espaços de participação política.

A partir da eleição de Pelópidas da Silveira em 1955 com a coligação “Frente do Recife” (PSB, PTB e PCB), a participação popular através das associações de bairro tornou-se uma das prioridades de governo. Muitas dessas associações foram criadas ainda durante a campanha e serviram de apoio ao governo para pressionar os vereadores uma vez que a Frente do Recife não possuía maioria na Câmara, “as associações funcionavam como vetores de pressão” (CEZAR, 1985, p.163). A Prefeitura do Recife realizava “audiências públicas” em que se debatiam as reivindicações e os moradores elaboravam uma escala de prioridades. As gestões seguintes (Miguel Arraes, em 1959 - e Pelópidas da Silveira novamente, em 1963) deram continuidade a este projeto priorizando a população mais pobre.

Em 1963 foi criada a Federação das Associações dos Bairros do Estado de Pernambuco – FABEP. Diferentemente das associações, que discutiam mais as questões locais, a FABEP realizava principalmente discussões de caráter político, pensando num contexto mais amplo. Maria do Céu Cezar ressalta que:

“Esse movimento foi importante por ter propiciado, em alguma medida, a participação popular. Problemas locais e gerais eram discutidos, mobilizações por reivindicações diversas eram levadas a efeito e isso deixa algum ganho em termos de conscientização dos problemas bem como da importância da organização popular”. (CEZAR, 1985, p.179)

A década de 70 foi o período de maior mobilização das organizações populares que pressionavam o governo pelo fim da ditadura. Em 1981, durante a administração de Gustavo Krause – PDS (1978-1982) criaram-se os Núcleos de Planejamento Comunitário (NPC), conhecidos como “barracões”, como forma de amenizar as pressões da população. Para Avritzer e Navarro “os barracões representariam a presença da Prefeitura no seio das comunidades e a preocupação da mesma com as demandas ou os problemas das comunidades carentes da cidade além de um instrumento de participação da população na gestão da cidade.” (AVRITZER; NAVARRO, 2003, p.308).

Durante a primeira gestão de Jarbas Vasconcelos - PSB (1986-1988) foi implementado o Programa Prefeitura nos Bairros (PPB) que seguia o princípio da *gestão democrática da cidade* e buscava viabilizar e estimular a participação popular na tomada de decisões do governo municipal através da apresentação de reivindicações em reuniões que eram realizadas nos bairros com a presença do prefeito e do secretariado (SILVA; TEIXEIRA, 2007). Ainda neste mandato, em 1987, foi criado o Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social - Lei do PREZEIS, que contém instrumentos de regularização da posse de terra e de urbanização das ZEIS (criadas em 1983) e possibilita a participação popular através de comissões e assembleias.

Na gestão de Joaquim Francisco – PFL (1989 – 1990), a Lei Orgânica do Município do Recife, que foi promulgada em 1990, previa a criação dos conselhos municipais setoriais com representantes de organizações da sociedade civil e de setores do governo. No art. 6º, inciso XIV da Lei Orgânica está previsto que compete ao município “promover e criar mecanismos de participação popular na gestão pública do Município”. No mesmo ano, criou-se o Conselho de Desenvolvimento Urbano que também permitia o diálogo entre o governo e a sociedade civil.

Em 1991 foi criado o Plano Diretor da Cidade do Recife, durante a gestão de Gilberto Marques Paulo – PFL (1991-1992) que estabelece “as diretrizes para o modelo de gestão a ser implementado na cidade”. (SILVA; TEIXEIRA, 2007, p.128).

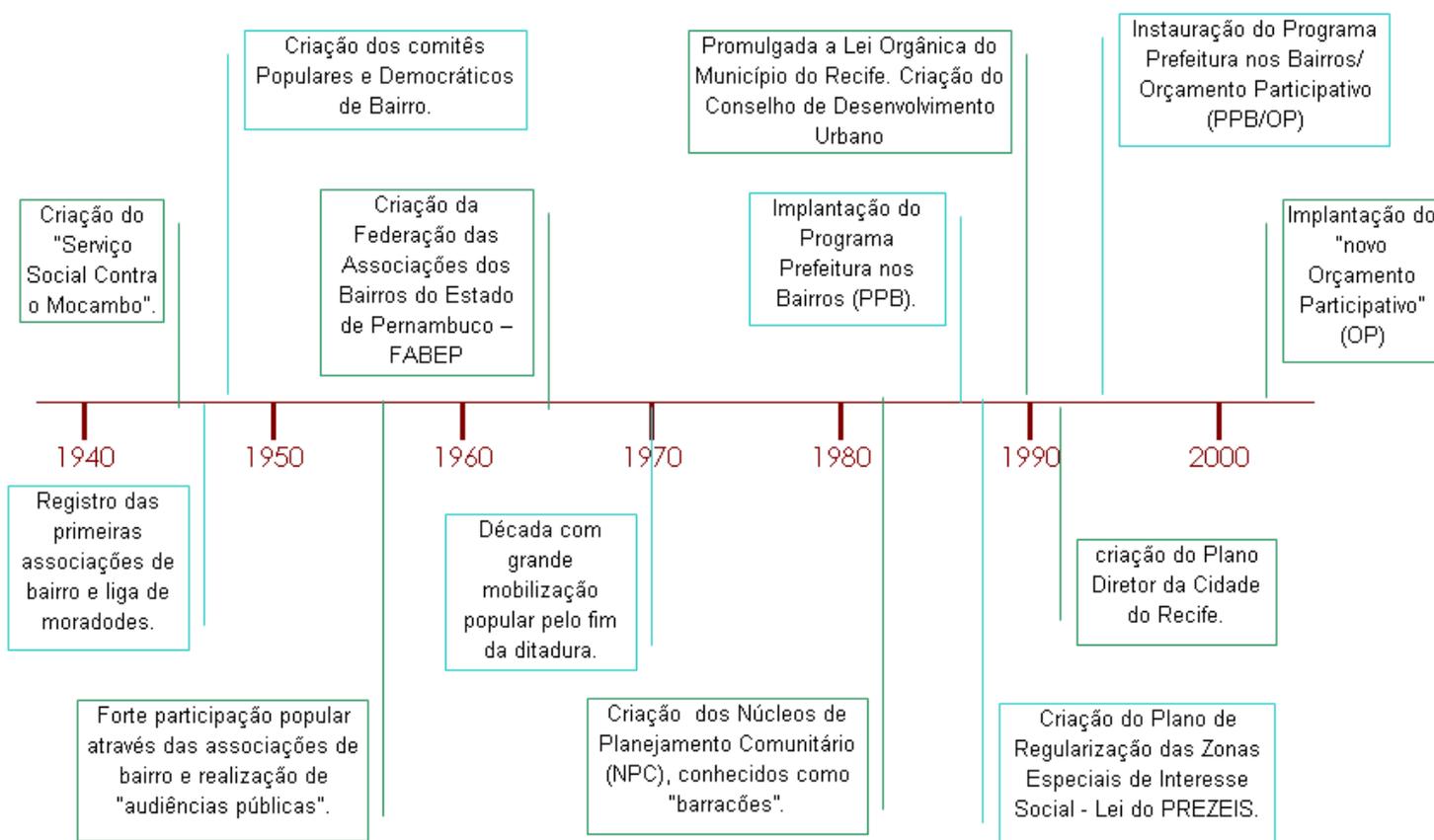
No segundo mandato de Jarbas Vasconcelos – PMDB (1993-1996) instaura-se o Programa Prefeitura nos Bairros/Orçamento Participativo (PPB/OP), que segue os moldes do PPB anterior. Estrutura-se um ciclo de reuniões e plenárias além de criar um colegiado de delegados do OP que discutia o recurso financeiro do plano de investimento. Cria-se também o Fórum da Cidade do Recife no qual se debatiam as propostas do Plano Plurianual e da Lei de Diretrizes Orçamentárias, tornando-se um espaço consultivo.

O PPB/OP manteve-se durante o mandato de Roberto Magalhães – PFL (1997 – 2000). A estrutura do PPB/OP “em muito se assemelhava às experiências recentes de Orçamento Participativo (...)”. (SILVA; TEIXEIRA, 2007, p.137).

Durante o governo de João Paulo (2001 – 2004), que marca a ascensão do PT ao governo municipal, foi anunciado o “novo Orçamento Participativo” (OP) e a promessa de um governo “radicalmente democrático”. Nas próximas seções serão analisadas mais detalhadamente as características do Orçamento Participativo implantado no Recife pelo PT em 2001 e que perdura até os dias atuais. Pode-se adiantar que,

conforme observamos na pesquisa de campo, essa longa tradição associativa e de participação popular presente na história de Recife, e que foi estimulada pelos governos de esquerda, contribuiu muito para o sucesso da mobilização do Orçamento Participativo e das demais instâncias de participação popular existentes atualmente.

Figura 1: Linha do Tempo (1940-2001)



Elaboração dos autores

4. O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NO RECIFE: ORIGENS E PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS

O Orçamento Participativo é um programa surgido em Porto Alegre no fim da década de 80, que após ter seu sucesso e aprovação popular comprovados na experiência inicial, disseminou-se por vários estados brasileiros, e também por outros países. No Recife, surge em 2001 como um programa de suma importância para o recém-eleito prefeito João Paulo (Partido dos Trabalhadores), com uma proposta diferenciada em relação às experiências que a cidade conheceu no passado, mencionadas no tópico anterior.

A nova “cara” do programa, posicionado como um dos instrumentos de gestão de mais destaque no governo, visava os objetivos já conhecidos dos OPs de outras cidades: gestão democrática, controle social do Estado, emancipação da população, etc. O Orçamento Participativo do Recife deveria ser diferente do Programa Prefeitura nos Bairros, ir além do âmbito consultivo e promover mudanças na sociedade recifense que a tornassem crítica, presente e com poder ativo na cidade. Para que isto ocorresse, todo um compromisso político foi estabelecido pelo prefeito, que pautou sua campanha sob 13 pontos que considerava fundamentais para sua gestão. O primeiro, já evidente na própria proposta do OP e mais

importante para nosso estudo, era o de uma gestão municipal radicalmente democrática, ou seja, que contestasse os modelos utilizados até aquele momento e que trouxesse algo de novo para a cidade.

No primeiro ano do governo de João Paulo criou-se, através da Lei n.º16.662/2001, a Secretaria de Orçamento Participativo e Gestão Cidadã, subordinada diretamente ao gabinete do prefeito, para gerenciar o Orçamento Participativo. Esta mesma lei estabelece que a Secretaria de Planejamento, Urbanismo e Meio Ambiente deve elaborar os projetos do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e do Orçamento Anual submetendo-os ao processo de participação popular coordenado pela Secretaria de Orçamento Participativo e Gestão Cidadã. (SILVA; TEIXEIRA, 2007). O Plano Plurianual 2002/2005 prevê diversos instrumentos de gestão participativa como: os fóruns e conselhos municipais de participação cidadã, o Fórum Prezeis, o Conselho de Desenvolvimento Urbano, o Conselho do Meio Ambiente, além do Orçamento Participativo, que foi citado como “o instrumento central de planejamento das políticas públicas e da descentralização das atividades de governo” (RECIFE, 2002, p.34).

Silva e Teixeira acrescentam que:

“O Orçamento Participativo é, em geral, uma modalidade de gestão pública cuja dinâmica se baseia na participação direta da população no ciclo de planejamento do orçamento público do município. A participação ajuda a definir as prioridades e a organizar o plano de investimentos para o ano seguinte. O OP não está regulamentado formalmente por lei, mas tem sido adotado como instrumento de gestão do município (...).” (SILVA; TEIXEIRA, 2007, p.150).

O modelo do Orçamento Participativo implementado na gestão de 2001-2004, permaneceu no segundo mandato de João Paulo (2005 – 2008), e também vigora atualmente, na gestão de seu sucessor João da Costa – PT (2009 – 2012) que foi o Secretário do Orçamento Participativo no governo de João Paulo. Algumas diferenças podem ser observadas quanto à metodologia que era praticada nos primeiros anos do OP do Recife e a utilizada atualmente. Nas próximas seções será exposta a metodologia utilizada à época da pesquisa de campo (exercício de 2009) e as diferenças desta com o formato inicial do projeto.

5. METODOLOGIA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NO EXERCÍCIO DE 2009

Esta metodologia foi elaborada com base em documentos analisados, observações realizadas e levantamento de dados e informações feito durante a pesquisa de campo referente ao ciclo do OP para 2009, podendo existir pequenas alterações se comparado com anos anteriores.

A equipe do Orçamento Participativo é dividida por microrregião político-administrativa ficando cada grupo responsável por coordenar, executar e acompanhar as etapas do OP na microrregião. Na primeira subseção será apresentado o ciclo do Orçamento Participativo que possibilitará uma visão global da metodologia utilizada bem como nortear o detalhamento de cada etapa nas demais subseções.

5.1 Ciclo do Orçamento Participativo

O Orçamento Participativo (OP) obedece a um ciclo de execução anual que será exposto resumidamente abaixo e detalhado posteriormente.

Janeiro a março: Nestes meses ocorrem as reuniões de metodologia do OP, ou seja, são feitas diversas reuniões nas microrregiões com grupos da população para explicar a metodologia do OP bem como incentivar a população a participar do processo.

Março e abril: a população se articula e os grupos (de no mínimo dez pessoas) efetuam o credenciamento das ações indicando duas ações para serem votadas nas plenárias de sua microrregião.

Mai a agosto: as ações que foram credenciadas pela população na etapa anterior vão para votação nas plenárias regionais. Quem não participa das plenárias tem a oportunidade de votar através das urnas eletrônicas e da internet (OP informatizado) escolhendo uma ação entre as 10 mais bem votadas nas plenárias regionais. As plenárias temáticas também são realizadas nesse período.

Agosto e setembro: neste período tomam posse os delegados eleitos nas plenárias compondo os Fóruns de Delegados. Forma-se o Conselho do Orçamento Participativo (COP) composto pelos delegados eleitos nos fóruns. Discutem-se os investimentos que serão feitos em cada microrregião para a formação da matriz orçamentária. Após a votação da matriz orçamentária pelo COP, esta é enviada à Câmara de Vereadores até 30/09.

Outubro a dezembro: os fóruns monitoram a tramitação do orçamento na Câmara e após este processo ocorre a deliberação do Plano de Investimentos nos fóruns regionais em dezembro.

O quadro a seguir contém um pequeno resumo das instâncias de participação do OP:

Quadro 1 - Instâncias de participação no Ciclo do Orçamento Participativo

Instância	Meio de Participação	O Que Faz	Quem Faz Parte
Reuniões de Metodologia	Reuniões com a população nas microrregiões.	- Apresentação do método do OP	- Equipe da prefeitura e população.
Plenárias Regionais	Votação em ações nas plenárias regionais	- Prestação de contas da gestão. - Eleição de dez ações prioritárias. - Eleição de delegados para compor o Fórum (para ser eleito um delegado é necessário ter no mínimo 10 votos na plenária regional).	- Equipe da prefeitura e população.
Plenárias Temáticas	09 plenárias para votação em prioridades para a cidade por tema.	- Eleição de prioridades em cada plenária temática. - Eleição de uma ação para cada prioridade. - Eleição de delegados para compor o Fórum (10 votos elegem um delegado).	- Equipe da prefeitura e população.
Fóruns Regionais de Delegados	Um fórum por microrregião. Reuniões mensais.	- Coordena e fiscaliza a elaboração e execução do plano de investimentos. - Eleição de coordenadores e conselheiros regionais. - Eleição da comissão de acompanhamento de obras e da comissão de manutenção	- membros da prefeitura, delegados, coordenadores e conselheiros eleitos.
Fóruns temáticos de delegados	Um fórum para cada tema. Reuniões mensais.	- Debate e sugere ações estruturadoras para o orçamento do ano posterior. - Eleição de coordenadores e conselheiros temáticos.	- membros da prefeitura, delegados, coordenadores, conselheiros eleitos.
Conselho do Orçamento Participativo (COP)	Reuniões quinzenais	- Discussão e votação da matriz orçamentária pelos conselheiros eleitos nos fóruns regionais e temáticos. - Envio da matriz orçamentária para a câmara de vereadores.	- membros as prefeitura, coordenadores, conselheiros eleitos.
Comissão de fiscalização e acompanhamento de obras e programas (eleita nos fóruns regionais)	Uma comissão para cada microrregião.	- Acompanhar projetos que estão sendo executados na microrregião definidos nos planos de investimentos	- membros eleitos
Comissão de manutenção	Uma comissão para cada microrregião	- Acompanha as questões de manutenção da cidade como limpeza urbana	- membros eleitos
Comissão	Podem ser	- Fiscaliza e acompanha a execução dos	- membros eleitos

temática de fiscalização e acompanhamento da execução dos programas (eleita nos fóruns temáticos)	formadas para fiscalizar um ou mais programas a critério do fórum temático.	programas escolhidos, votados nas Plenárias Temáticas.	
--	---	--	--

Elaboração dos autores

5.2 Reuniões de metodologia do Orçamento Participativo

Consiste em fazer reuniões com a comunidade antes das plenárias para explicar como funciona o Orçamento Participativo. Nestas reuniões são dadas orientações sobre como os grupos devem se articular para propor e eleger obras e para incentivar a participação da maioria da comunidade.

Um exemplo destas reuniões foi a que participamos no dia 06/07, na microrregião 4.3. Nesta reunião, um novo grupo estava se formando, e a pessoa da equipe que fazia a apresentação deixava bem claro que para eles o sucesso do programa se comprovava naquela situação, em que mesmo após o programa já ter começado há nove anos, era possível ainda encontrar novos grupos se formando.

A reunião, além de informar sobre a metodologia do Orçamento Participativo, também visa conseguir o apoio das pessoas para o programa e cativá-las. São destacados vários pontos positivos a respeito do projeto, os números já alcançados (o responsável pela reunião destacou, dentre outras coisas, a presença de pesquisadores da FGV e da FJP na reunião e o fato de o OP do Recife ser o “maior programa de participação popular do mundo”).

Notamos que as próprias pessoas que participavam da reunião estavam animadas e acreditavam naquele processo. Uma das coisas que chamou a atenção foi a iniciativa, da própria população, de divulgar a plenária e as ações que seriam benéficas para aquela comunidade, inclusive por meio de um carro de som pago por eles mesmos.

5.3 Credenciamento de ações

A própria população propõe as ações que serão votadas nas plenárias de cada microrregião. Para efetuar o cadastramento é necessário que um grupo de no mínimo dez pessoas preencha uma ficha (Figura 2: ANEXO) indicando até duas ações para serem votadas nas Plenárias Regionais. Estas ações passam por uma análise prévia de viabilidade, na qual o governo verifica se aquela ação se trata de uma intervenção localizada (como a pavimentação de uma rua) ou de uma ação estruturadora que impacta toda a cidade (como a reforma do sistema viário em uma região com grande circulação de carros). As ações do último tipo são consideradas inviáveis por serem de grande porte e precisarem de recursos financeiros superiores aos disponíveis para cada região. As ações aprovadas vão integrar o cardápio³ (Figura 4: ANEXO) de ações a ser votado nas plenárias regionais daquela microrregião.

5.4 Plenárias Regionais

Nos dias anteriores à plenária, membros da equipe do Orçamento Participativo realizam uma mobilização na região distribuindo panfletos e convidando a população a participar da plenária. Carros de som também percorrem a região anunciando a data e o local onde acontecerão as votações.

São montadas grandes estruturas para as plenárias, que dispõem de tendas, cadeiras, telões, *datashow*, além de computadores onde a equipe da EMPREL (Empresa Municipal de Informática) efetua o credenciamento dos moradores. Para se credenciar o cidadão deve apresentar algum documento com foto e ter mais de 16 anos. O sistema só permite que o eleitor se cadastre uma única vez, ou seja, ele só pode

³ O rol de obras credenciadas compõem uma lista que será distribuída nas Plenárias Regionais. Nesta lista, cada obra possui um número para que a população indique na cédula de votação o número da obra que deseja. Por ser uma lista com diferentes opções de livre escolha pela a população, a equipe do OP apelidou-a de “cardápio”. As Figuras 5 e 6 do ANEXO são exemplos desta lista de ações.

participar de uma plenária regional. Ao se cadastrar, a pessoa recebe uma senha (Figura 3: ANEXO), que posteriormente será trocada por uma cédula de votação, recebe também uma ficha (o cardápio) com todas as obras cadastradas para aquela microrregião separadas por tema (Figuras 5 e 6: ANEXO), e um modelo da cédula de votação. É neste momento também que os candidatos a delegado se credenciam para concorrer às vagas. Um delegado é eleito desde que obtenha um mínimo de dez votos na plenária.

São tomados diversos cuidados para que o processo de votação seja seguro, e que cada pessoa vote apenas uma vez (a equipe só cadastra as pessoas com documento com foto, entrega senhas para votar, instrui as pessoas para que fiquem sentadas durante o momento de votação, numera todas as cédulas de votação, etc.). Apesar disto, por diversas vezes conseguimos ver pessoas que conseguiram “enganar” o processo. A principal maneira de fazer isto era se utilizando de documentos de outros. Algumas vezes as pessoas reuniam diversos RGs, esperando que o pessoal dos computadores aceitasse ou não percebesse as fotos diferentes, ou então simplesmente pediam para a pessoa ir até a plenária, registrar-se e depois entregar sua senha para trocar pela cédula de votação.

Antes da votação, há um breve momento cultural com apresentação de algum artista da cidade até que as pessoas realizem o credenciamento e se acomodem nas cadeiras. Logo após, um membro da equipe do OP explica cada etapa do processo ressaltando a importância da participação popular e da continuidade deste projeto. Também ocorre uma breve prestação de contas da gestão apresentando as obras e projetos que foram realizadas ou estão em execução naquela microrregião, bem como outras ações importantes da cidade. Antes da votação ocorre uma abertura para a manifestação popular em que 10 pessoas – que devem se inscrever no início da reunião - podem discursar por até 3 minutos.

Após este momento, explica-se a cédula de votação. O cidadão pode votar em duas ações, porém estas ações não podem ser do mesmo tema. No verso da cédula o cidadão vota em um delegado, colocando o número do seu candidato. Após explicar o processo de votação, a equipe do OP troca a senha que o participante recebeu ao se cadastrar no início por uma cédula de votação⁴ (Figura 4: ANEXO). Os eleitores depositam as cédulas nas urnas de votação.

Recolhidas as urnas de votação a população acompanha instantaneamente a apuração de votos em que a equipe da EMPREL insere voto a voto em um software que contabiliza e projeta os resultados parciais no telão. Ao final da apuração, divulga-se a lista com as dez obras mais votadas nesta plenária, bem como os delegados que foram eleitos. Estes votos da plenária são somados aos votos das demais plenárias que ocorrem na mesma microrregião e se divulga o resultado final das 10 ações mais votadas na microrregião⁵.

5.5 Votação por urnas eletrônicas e pela internet

Quem não participou das votações nas plenárias tem a chance de votar posteriormente através das urnas eletrônicas que permanecem instaladas durante dois dias em locais estratégicos das microrregiões. Porém, o cidadão só poderá escolher entre as dez ações mais votadas nas plenárias, ou seja, o que pode ocorrer é apenas a mudança na ordem de prioridade destas ações. Por isso, a equipe da prefeitura sempre orienta os moradores a participar da plenária para garantir que a obra de interesse da comunidade esteja entre as dez mais bem votadas.

Outra oportunidade de participação para quem não votou nas plenárias e nem nas urnas eletrônicas é a votação pela internet, que ocorre após o encerramento das votações através das urnas eletrônicas. Assim como nas urnas, o eleitor só poderá votar entre as dez ações mais votadas nas plenárias da respectiva microrregião e, para tanto, deverá inserir o número de seu título de eleitor antes de votar. Com isso, coíbe-se que pessoas que votaram na plenária votem novamente pela internet, ou que pessoas de fora do Recife participem do processo.

⁴ No momento da votação pede-se que as pessoas fiquem sentadas e membros da equipe do OP passam trocando uma senha por uma cédula de votação. Com isso, objetiva-se reduzir a possibilidade de uma pessoa votar mais de uma vez (com a senha que recebeu, e com a senha de outra pessoa que apenas se cadastrou e repassou a senha para outro votar em seu lugar).

⁵ O cardápio de ações é o mesmo para todas as reuniões pertencentes a uma microrregião. Logo, o resultado se dará ao final de todas as plenárias daquela microrregião, somando-se os votos. Entretanto, os votos para delegado não são cumulativos. O candidato deverá obter no mínimo 10 votos numa mesma plenária para se eleger.

5.6 Plenárias temáticas

As plenárias temáticas são coordenadas por membros de cada secretaria afim, membros da equipe do orçamento participativo e dos fóruns temáticos. As ações discutidas nas plenárias temáticas são ações que impactam a cidade como um todo e não apenas um bairro específico. Os fóruns temáticos debatem diversas políticas públicas resultantes de Conferências setoriais (ex: saúde, assistência social etc), do plano de governo e do planejamento das secretarias e decidem quais ações irão compor o cardápio (Figura 9: ANEXO) que será submetido à votação nas plenárias. Discutem-se ações por tema, mas buscando uma visão mais ampla e global da cidade. Nas plenárias temáticas elegem-se três prioridades e uma ação de cada prioridade que irão orientar o planejamento e a formação do orçamento de cada secretaria.

5.7 Fóruns de delegados e o Conselho do Orçamento Participativo (COP)

Há dois tipos de fóruns de delegados: os fóruns regionais, formados pelos delegados eleitos nas plenárias regionais, e os fóruns temáticos, formados pelos delegados eleitos nas plenárias temáticas. O decreto nº 19.268 de 17 de abril de 2002 é o que dispõe sobre a estrutura organizacional, funcionamento interno e regulamentação dos fóruns de delegados e do Conselho Municipal da Gestão Democrática do Orçamento Público (COP), mais comumente chamado de Conselho do Orçamento Participativo.

Os fóruns de delegados têm como principais atribuições coordenar e fiscalizar a elaboração e execução do plano de investimentos e das políticas públicas e divulgar para a população os assuntos tratados no Conselho do Orçamento Participativo. Deve-se ressaltar que os delegados não recebem nenhum tipo de remuneração ou gratificação.

Além disso, os fóruns regionais geram duas comissões permanentes: 1. Comissão de Fiscalização e Acompanhamento de Obras e Programas, que deve acompanhar todos os projetos que estão sendo executados na microrregião, além de incentivar e apoiar o funcionamento de grupos formados por cidadãos para acompanhar obras específicas, 2. Comissão de Manutenção que deverá acompanhar as questões de manutenção da cidade como o bom funcionamento das escolas, a limpeza urbana, entre outras.

Os fóruns temáticos também criam comissões específicas para tratar da fiscalização e acompanhamento da execução dos programas votados nas Plenárias Temáticas sendo que estas comissões podem fiscalizar um ou mais programas a critério do fórum.

O Conselho do Orçamento Participativo (COP) é formado por membros dos fóruns de delegados, do Fórum do PREZEIS, dos Conselhos Setoriais e representantes do Executivo Municipal. Cada fórum de delegados (regional ou temático) elege quatro delegados para fazer parte do COP (dois titulares e dois suplentes). O Fórum do PREZEIS também elege 4 membros (dois titulares e dois suplentes). Cada Conselho Setorial elege dois membros (um titular e um suplente). O Executivo Municipal também é representado no COP uma vez que a Secretaria do Orçamento Participativo e Gestão Cidadã – SOPGC, a Secretaria de Planejamento Urbanismo e Meio Ambiente – SEPLAM e a Secretaria de Finanças – SEFIN possuem, cada uma, dois representantes do COP (um titular e um suplente) indicados pelo Prefeito. Porém, estes membros do Executivo não têm direito a voto.

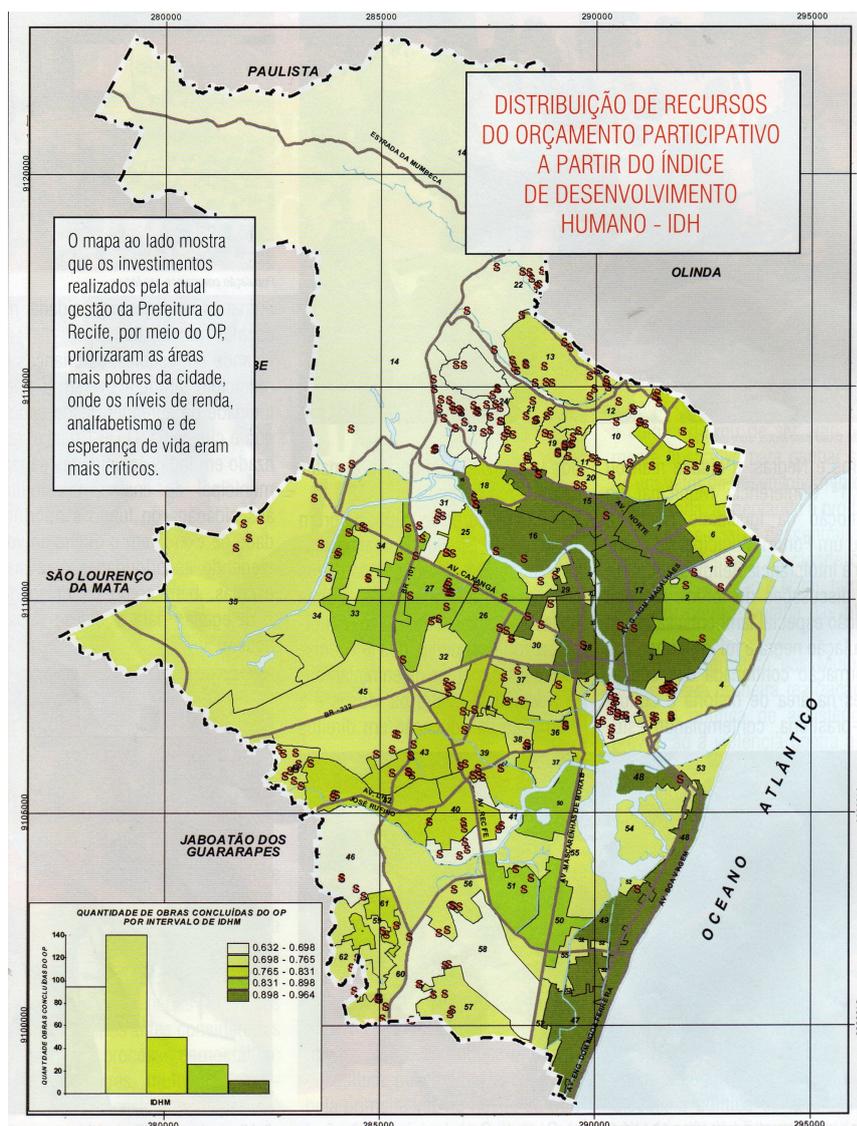
O COP tem por finalidade propor, fiscalizar e deliberar sobre matérias atinentes ao Orçamento do Município do Recife, como a proposta da Lei de Diretrizes Orçamentárias, do Orçamento Anual, do Plano de Investimentos e os aspectos da política tributária e da arrecadação. Reunindo representantes tanto dos Fóruns do OP, como dos demais Conselhos existentes na cidade, o COP representa um espaço de integração entre as diversas instâncias de deliberação do município do Recife.

5.8 Distribuição do Orçamento

A proporção do orçamento destinado pra cada tema busca seguir as proporções de votos que cada tema recebeu nas plenárias regionais (Figura 7: ANEXO). A partir disso é criada uma tabela de distribuição regional do investimento, também conhecida como *grade de hierarquização de carências* (Figura 8: ANEXO), para calcular o orçamento que cada microrregião irá receber por tema. Para tanto, cada microrregião recebe notas proporcionais a algumas variáveis que ajudarão a mensurar a carência da

respectiva região. Por exemplo, para o tema pavimentação e drenagem, no período de 2001/2002, as variáveis foram: número de habitantes da microrregião, número de chefes de domicílios com menos de três anos de estudo, carência em infra-estrutura, e a prioridade do tema estabelecida pela população. Depois de somadas estas notas e obtida a carência de cada microrregião, o valor total do investimento é dividido entre as microrregiões proporcionalmente a sua carência. O princípio norteador desta metodologia de distribuição dos recursos é o *princípio da inversão de prioridades*, ou seja, atender aos mais pobres. O resultado desta metodologia de distribuição de recursos é que os investimentos realizados através do Orçamento Participativo concentram-se nas áreas de menor Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), conforme demonstrado no mapa abaixo:

Mapa 3: Distribuição de recursos do OP a partir do IDH



Fonte: Revista Orçamento Participativo do Recife. Obras que ficam para sempre. 2008

Com base nas tabelas de carência que são criadas para cada tema, os delegados discutem e coordenam a elaboração do plano de investimentos a serem feitos em cada microrregião para estruturação da matriz orçamentária que é debatida e votada pelo COP. Após este processo, o Poder Executivo tem até 30 de setembro para enviar o Projeto da Lei Orçamentária Anual para apreciação da Câmara.

Aprovada a matriz orçamentária pela Câmara de Vereadores e estruturado o plano de investimentos do ano seguinte, o Poder Executivo se compromete a realizar o máximo de ações que for possível fazer com o orçamento que foi destinado para cada microrregião, obedecendo a lista de prioridades estabelecida pela

população daquela microrregião através das plenárias regionais. O quadro abaixo apresenta um exemplo (dados fictícios):

Tabela 1 - Definição das obras a serem executadas na microrregião 1.2

(Investimento em pavimentação e drenagem para a microrregião

1.2 segundo a grade de carências: R\$1.500.000,00)

OBRA	VOTAÇÃO	VALOR (R\$ 1,00)
Rua J	134	400.000
Rua M	122	600.000
Rua A	98	200.000
Rua Z	70	300.000
Rua L	48	200.000
Rua W	41	350.000
Rua D	36	400.000
Rua P	34	250.000
Rua C	20	150.000
Rua V	18	200.000

Obras Contempladas

Elaborado pelos autores

Conforme o exemplo acima, com a verba de R\$ 1.500.000,00 para pavimentação e drenagem na microrregião 1.2 seria possível realizar as quatro primeiras obras da lista de prioridades desta microrregião. A realização das demais ações da lista (da 5ª a 10ª) dependerá ou de alguma economia na realização das ações ou da liberação de novos recursos. Caso isto não ocorra, será necessária uma nova mobilização da comunidade no ano seguinte para novamente incluir estas obras que não foram contempladas na lista de prioridades da microrregião.

5.9 Reunião de apresentação de obras e projetos

Antes das ações votadas no orçamento participativo serem iniciadas realizam-se reuniões com os moradores que serão diretamente beneficiados. Nestas reuniões apresenta-se tanto o histórico do processo que viabilizou a execução da obra/projeto (ano em que foi votada, liberação dos recursos, processo de licitação, etc.) quanto o cronograma de execução. A equipe da Prefeitura orienta os moradores sobre possíveis transtornos decorrentes da execução da obra/projeto e explica que medidas devem ser tomadas para o bom andamento dos trabalhos.

Nessa mesma reunião os moradores elegem uma Comissão de Acompanhamento da Obra que é formada pelos próprios moradores. Durante a execução da obra são feitas outras reuniões com os moradores para mantê-los informados sobre o processo e possibilitar um canal de diálogo constante entre a Prefeitura e os moradores.

Há um fato que ilustra a importância desta comissão de acompanhamento de obras formada pelos moradores. Certa vez um morador de uma rua que estava sendo pavimentada desconfiou que a largura da rua estivesse menor que o tamanho previsto. Este morador não hesitou em pegar sua fita métrica e medir a largura da rua. Confirmando que a largura da rua estava alguns centímetros menor que o previsto, o morador informou o caso à prefeitura, que obrigou a empresa a refazer a rua cumprindo o tamanho previsto no contrato.

Tivemos a oportunidade de participar de uma destas reuniões e observar sua dinâmica. A apresentação, que seria realizada na rua, aconteceu dentro da garagem de uma das moradoras devido a uma chuva que havia ocorrido (a obra era de pavimentação e drenagem). A reunião contava com a presença da engenheira responsável pela obra e, dentre as pessoas que moravam naquela rua, havia várias que trabalham com construção civil. Ao explicar a parte técnica da obra, a engenheira teve de responder a várias dúvidas e ouvir as opiniões daqueles moradores a respeito até mesmo de termos técnicos. Percebemos que boa parte das reivindicações (que iam desde o tamanho dos canos utilizados ao modo de se fechar as bocas de lobo de sarjeta) eram totalmente condizente à realidade daquelas pessoas. Ao reclamar do modo com que se fechavam as bocas de lobo, por exemplo, as pessoas argumentavam que as tampas eram roubadas, e que por este motivo as pessoas jogavam qualquer coisa dentro, causando entupimentos.

6. MUDANÇAS NA METODOLOGIA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: O MÉTODO ANTIGO (2001-2006)

A metodologia utilizada na primeira fase do Orçamento Participativo do Recife (2001-2006), que iremos apresentar a seguir, possuía vários pontos que ainda permanecem no atual modelo pesquisado. A divisão da cidade seguia a mesma lógica das 6 RPA's (Regiões Político-Administrativas), divididas cada uma em 3 microrregiões, e a alocação dos recursos por microrregião era feita de acordo com a planilha ainda hoje utilizada (Figura 8: ANEXO). Também havia plenárias regionais e temáticas, fóruns de delegados e o Conselho Municipal da Gestão Democrática do Orçamento Participativo (COP).

Eram feitas plenárias regionais em que três temas eram eleitos. Nas plenárias regionais a população cadastrava os grupos de moradores para participar das plenárias intermediárias. Nas plenárias intermediárias cada grupo cadastrado anteriormente votava em uma ação para cada um dos 3 temas eleitos nas plenárias regionais. Neste momento também eram eleitos os delegados do grupo.

A principal mudança ocorrida nesta nova metodologia em relação à metodologia utilizada de 2001 a 2006 foi a extinção das plenárias intermediárias. O grande problema era a dificuldade em fazer todas as plenárias intermediárias. Deve-se ressaltar que se realizava uma reunião com cada grupo que se cadastrou nas plenárias regionais e que não havia limite de grupos, a única restrição é que cada grupo deveria ter pelo menos 10 pessoas. Apesar de promover um contato mais próximo com a população, a Prefeitura tinha uma enorme dificuldade em cobrir todas as reuniões, que aconteciam praticamente todos os dias (segundo relatado, era da rotina dos coordenadores do OP fazer mais de 3 plenárias intermediárias por dia). Para se ter uma idéia, em 2001 foram realizadas 495 plenárias intermediárias, em 2002 foram 578, e em 2003 realizaram 604 reuniões. Como esta era uma dificuldade muito grande e uma situação extremamente exaustiva, os votos nos delegados e nas obras foram incorporados na plenária regional, seguidos de diversas outras mudanças que viabilizaram a extinção da plenária intermediária, como a inclusão da etapa de credenciamento das obras, explicada em detalhes na seção anterior.

Outros pontos importantes sobre esta primeira etapa do programa são duas dificuldades encontradas logo no começo de sua implementação: a necessidade de um sistema informatizado para cadastramento de participantes, credenciamento de obras e votações e a resistência encontrada na Câmara dos Vereadores logo no primeiro ano.

Pelo fato de Recife ser uma cidade com forte participação popular ao longo de sua história, e cujo Orçamento Participativo é, segundo discurso da Prefeitura, o maior do Brasil em participações, logo no primeiro ciclo do OP, ficou nítido que seria necessário um sistema de informação que conseguisse organizar melhor o processo e torná-lo mais prático, confiável e eficiente. Por este motivo, logo no primeiro ano, foi desenvolvido pela EMPREL (Empresa Municipal de Informática) um sistema de informação que hoje em dia coloca a Prefeitura do Recife e sua experiência de Orçamento Participativo entre as mais desenvolvidas e modernizadas do país.

A outra dificuldade estava relacionada à tramitação da Lei Orçamentária Anual dentro da Câmara dos Vereadores e a autonomia que os membros do Legislativo Municipal têm de modificar o projeto de lei. Segundo nos foi relatado, uma grande mobilização popular ocorreu quando os vereadores tentaram modificar o que havia sido votado nas plenárias do OP. Na verdade, já era de se esperar que algo assim pudesse acontecer, já que o novo programa poderia ser considerado um enfrentamento a um poder que historicamente sempre coube ao Legislativo. Nas entrevistas que fizemos na câmara dos vereadores,

percebemos que hoje em dia já não há mais resistência da parte dos legisladores (mesmo aqueles da oposição) em aprovar o projeto de lei apresentado, mas é importante também deixar claro que cada um ainda tem poder de decisão sobre uma percentagem do orçamento (que representa cerca de R\$200.000,00 para cada), que não passa pela votação no OP e que destinam à obra que escolherem.

7. ANÁLISE DA EXPERIÊNCIA

Seguindo a proposta do projeto Conexão Local, pautamos a análise da pesquisa especialmente nos fatores que fazem desta uma experiência de sucesso dentro da Administração Pública. É importante, todavia, ressaltar que resumir toda a análise e todos os questionamentos feitos ao longo destas três semanas em apenas algumas páginas é tarefa realmente difícil. Por este motivo, para facilitar a exposição de nossas idéias, dividimos este tópico em duas partes: análise da execução da política pública (suas potencialidades e dificuldades) e a análise do conceito do Orçamento Participativo no Recife (ou da formulação desta política pública).

7.1 A execução

Uma resposta rápida do porquê de pesquisar o Orçamento Participativo do Recife é: porque esta é uma experiência que, dentro do que é proposto, realmente funciona. Apesar de termos notado várias dificuldades, ficou claro que esta é uma política pública que funciona muito bem por fatores como a informatização, a equipe propriamente dita, a grande adesão popular, e a importância que ele tem no governo.

A Prefeitura do Recife tem como lema a frase “Nossa Cidade é A Gente Quem Faz”, o que deixa claro o aspecto participativo desta gestão. O destaque para o programa que estudamos dentro do governo é grande desde o início do primeiro mandato do PT no Executivo Municipal, em 2001. Toda esta atenção que é voltada para a política pública e o crescimento que a estrutura dela tem tido dentro do governo (com a necessidade de uma equipe cada vez maior a cada ano) mostra que o projeto tem grande importância dentro do contexto municipal (um dado interessante de ser ressaltado é que o atual prefeito, ocupava, na gestão anterior, o cargo de coordenador do Orçamento Participativo). Veja o volume total de investimentos do OP por tema de 2001 a 2007 na figura 10 (ANEXO).

Além disto, outro indicador do sucesso deste projeto é a adesão da população. Segundo a própria Prefeitura, o OP do Recife é o maior de todo o país, tendo atingido 90.000 participantes em 2008, 550.000 participações desde seu início e, mesmo após nove anos de programa, até hoje ainda são necessárias novas reuniões de apresentação de metodologia, um indicador de que mais pessoas estão formando novos grupos e participando do processo.

Também é importante citar como fator determinante para o sucesso a informatização do OP. As plenárias contam com uma grande estrutura de computadores e vários funcionários da EMPREL, que cuidam do cadastramento dos votantes e da apuração dos votos, tudo de forma rápida e segura. Além disso, este processo de modernização também aumenta o acesso da população, já que é possível votar pelas urnas eletrônicas e também pela internet.

Outro fator que merece destaque e que contribui para o bom funcionamento é a própria equipe do programa. Talvez pelo fato de ser uma equipe em grande parte formada por cargos comissionados, e por estar fortemente ligada à proposta política do OP, notamos um comprometimento e paixão pelo trabalho muito contrária à idéia que já é estereótipo dos funcionários públicos. Todos acreditam e defendem o que fazem, chegando a trabalhar na época das plenárias de manhã, à tarde e à noite.

A respeito das dificuldades que notamos, destacamos também a informatização em seu aspecto de geração de informações para uso gerencial, o modo como é feita a prestação de contas, o conhecimento da população a respeito do processo, o grande atraso entre obras votadas e obras executadas e também a própria ordem de execução das obras. Estes pontos serão explorados a seguir.

Como já dito, o OP do Recife possui o diferencial de ser todo informatizado e possuir um sistema próprio. Apesar disto, ao solicitarmos alguns dados simples para nossa análise, nos foi alegado que não

tenham, ou que seria difícil reunir as informações. O sistema auxilia muito o processo a ser mais rápido e eficiente, mas não é um sistema de informações ideal, já que não gera informações a partir da entrada de dados. Seria de extrema importância para os coordenadores ter informações como faixa etária dos participantes, número de votantes que retornam em todos os anos, número de novos participantes, de delegados reeleitos e assim por diante. Segundo nos foi dito, o *software* nunca sofreu atualizações, permanecendo o mesmo desde que foi criado.

A respeito da prestação de contas realizada durante as plenárias regionais, um dos momentos mais importantes em todo o processo, duas coisas nos chamaram a atenção: o conteúdo da apresentação e o modo como o público se comportava. Após um breve momento cultural com algum artista da cidade, a prefeitura realizava uma apresentação com dados sobre o OP e suas atividades naquela região, disponibilizando fotos e obras realizadas. Esperávamos que, por se tratar de uma prestação de contas, fosse também mostrado o que não havia sido realizado, ou que estava ainda em andamento, mas o que a apresentação continha era apenas o que havia sido realizado na microrregião, sendo que muitas vezes o que era apresentado nem mesmo era obra do OP. Também notamos que a população, após um breve momento cultural com algum artista da cidade, prestava pouca ou nenhuma atenção ao que era exposto.

Além disso, o domínio do funcionamento e até mesmo da própria proposta do Orçamento Participativo por parte da população é um grande desafio para os organizadores. Boa parte da população que participa não sabe ao certo o que são as plenárias, como funciona o voto, quais obras e ações serão realizadas, o que faz o delegado e outras questões básicas. Por diversas vezes, conversando com pessoas durante as plenárias, percebemos que muitas delas não sabiam, por exemplo, as responsabilidades dos delegados eleitos, sendo que em uma das entrevistas que realizamos, por exemplo, nos foi dito que o delegado é o “representante da rua”. Fazer com que o processo auxilie no empoderamento da comunidade é uma dificuldade ainda maior quando esta não consegue entendê-lo corretamente, e quando o principal argumento para a participação é, muitas vezes, simplesmente o pedido de um vizinho, candidato a delegado.

Talvez também pelo motivo anterior, a população não sabe, ao certo, quando serão executadas as obras. A falta de domínio sobre o funcionamento do governo faz com que as pessoas tenham a idéia de que as obras que estão sendo votadas realmente serão realizadas no ano seguinte, o que dentro da realidade da administração pública brasileira é muito difícil. A burocracia e a escassez de recursos fazem com que as ações votadas geralmente sejam realizadas com um atraso de cerca de três anos. Apesar disto, também é importante destacar que este atraso ocorre em boa parte devido a um compromisso estabelecido em 2001, logo no primeiro ano de projeto, que era de realizar as obras votadas no Programa Prefeitura nos Bairros, do governo anterior, antes de iniciar a execução das obras do OP.

Esta falta de domínio também traz outra questão, que é a ordem em que são executadas as obras e ações. Muitas vezes, uma obra que aparece em terceiro lugar nas votações acaba sendo executada antes de outras que, muitas vezes por vários anos consecutivos, estiveram em primeiro lugar. Por este motivo, alguns questionamentos, inclusive sobre a possibilidade de manipulação e interferência da Prefeitura no processo, acabam surgindo. Entretanto, pelo que pudemos observar, esta quebra na ordem de prioridades acontece por diversos motivos: em alguns casos a obra passa à frente por ter sido contemplada em um convênio federal, com destinação de recursos a uma localidade e ação específicas, em detrimento de outras que ficam à espera de disponibilidade de recursos próprios do orçamento municipal; em outros simplesmente por questões técnicas (p. ex.: para que fosse realizada a pavimentação de uma rua que ficou em primeiro lugar, era necessário que a rua ao lado fosse pavimentada primeiro, ou fosse realizada a drenagem de um determinado córrego etc). Esta é na verdade muito mais uma consequência da falta de domínio e conhecimento da população que citamos acima do que uma manipulação do processo pelo Executivo.

7.2 A formulação e o conceito de OP

Entre a maioria das pessoas que conversamos e entrevistamos, uma coisa foi consenso: o orçamento participativo é um grande avanço para a democracia. Realmente, independentemente de quaisquer críticas ou ressalvas, há de se admitir que é uma ótima proposta. Não são poucos os benefícios de um programa como este; podemos citar, por exemplo, a emancipação da população, o debate político, o estímulo ao controle social, e, principalmente, a capacidade educativa.

O Orçamento Participativo é um programa que emancipa, quebrando as relações de clientelismo e dependência. A necessidade existente em muitos municípios de se ter uma boa relação com políticos para que as obras aconteçam não existe com tanta intensidade no Recife, já que a população não depende da “boa vontade” de um vereador ou do prefeito para conseguir, por exemplo, a pavimentação de sua rua ou a construção de um posto de saúde. A idéia de que as conquistas são mérito do povo e de sua mobilização é presente na fala de boa parte das lideranças do Recife.

É também interessante destacar que as plenárias não são apenas um momento de voto e prestação de contas, mas também um importante instrumento para o exercício da democracia na cidade. Participam delas tanto pessoas a favor do projeto e do atual governo, quanto as que compõem a oposição. Um fato interessante que vivenciamos foi uma manifestação contra o governo e o OP em uma das plenárias. Uma das lideranças de oposição reuniu cerca de duzentas pessoas, todas com nariz de palhaço e cartazes e foi até a plenária. O espaço para falar foi dado a ele normalmente, que fez severas críticas ao governo e ao próprio Orçamento Participativo, principalmente em relação às obras não realizadas. Após sua fala, todas as pessoas reunidas por esta liderança foram embora, e sem votar. E este não é um caso isolado; em outras plenárias, também presenciamos várias situações parecidas, como a do dia 20/07, em que uma das lideranças da comunidade foi reclamar dos atrasos na realização das obras e afirmou que os delegados na verdade são “cooptação política” da Prefeitura.

Além disso, há o estímulo ao controle social. O programa envolve a sociedade na reflexão e na discussão de alternativas para a cidade, presta contas no início de todas as plenárias, cede espaço para o público se manifestar, enfim, permite que a população se apodere um pouco mais do que de fato é seu, aproximando-se dela para ouvir e dando o espaço para que as decisões sejam tomadas.

Outro benefício de extrema importância e relevância neste processo é que o OP ajuda a “educar” a população, criando uma cultura de participação mais ativa. Incentivar a participação auxilia a criar a noção de que o direito do cidadão (para não falar em obrigação apenas) vai bem além do voto obrigatório, sendo, na verdade, também a mobilização, o acesso às informações, o poder de se expressar e ser ouvido e assim por diante.

E algo a ser destacado é que, mesmo após constatar que uma parcela significativa das pessoas não tem domínio do ciclo do OP e não entende ao certo o sentido daquele programa, continua claro que todos os argumentos anteriores são válidos.

Nas três semanas, conseguimos perceber que, também na teoria, o OP do Recife funciona. Mas apesar disso, tão clara quanto a noção de que é de fato um programa de sucesso, é a de que esta é uma idéia também com falhas e contradições. O que se discute é de fato o orçamento municipal? Os investimentos da cidade devem ser condicionados à deliberação popular mesmo em casos extremos de risco? Isto é, o governo precisa de aprovação do OP para realizar uma obra em uma encosta que enfrenta, toda a época de chuva, risco de desmoronamento? E se poucas famílias morarem no local e não conseguirem votos suficientes à aprovação dessa demanda na plenária? Até que ponto o Orçamento Participativo é uma ferramenta eficiente de planejamento municipal, permitindo uma visão integrada e de longo prazo para o desenvolvimento da cidade?

Um questionamento que muitos fazem é sobre o nome e a proposta do projeto e o que ele de fato realiza. O programa Orçamento Participativo realmente discute o orçamento municipal? Notamos que na verdade não se fala no planejamento financeiro da cidade por dois motivos: o primeiro é que nas plenárias vota-se em prioridades, e não em alocação de recursos propriamente ditos, e o segundo é que discutir uma parcela do orçamento (cerca de 10% do orçamento municipal sobra pra investimentos e pode ser destinado ao OP) não é discutir o orçamento.

A discussão de todo o orçamento público com a população, mesmo levando em conta as porcentagens de gasto vinculado que a Constituição Federal fixa e a parcela que já fica destinada ao pagamento de funcionários, é possível e já vem sendo realizada. Tivemos a oportunidade de visitar o Centro de Cultura Luis Freire, em Olinda, e conhecer o projeto dos Fóruns de Orçamento Público. O foco do projeto também é discutir o orçamento municipal junto com a população, mas a grande diferença, além de ter surgido como iniciativa da própria sociedade civil e não sofrer intermediações do governo, é que o Fórum, que funciona por meio de representantes, discute o orçamento como um todo, falando em números além de prioridades. O método tem funcionado em algumas cidades em que já foi implementado, tendo boa aceitação, inclusive pela Câmara dos Vereadores ao votar a Lei Orçamentária.

Outro ponto a ser discutido é se o OP desenvolve uma visão macro da cidade. O foco de quem vota e se mobiliza acaba ficando muito no âmbito do bairro e da rua, sem levar em consideração a cidade como um todo. Apesar de contar com as plenárias temáticas, em que as discussões mudam de nível e passam a abranger de modo mais amplo todo o Recife, nas plenárias regionais, onde a participação é maior, a discussão dificilmente deixa de ser a rua que não está calçada ou o posto de saúde que fica longe.

Neste sentido, por muitas vezes nos perguntamos até que ponto o OP funciona para planejar a cidade. O programa surge como uma ferramenta inovadora de participação popular, mas a participação tem que ir além, é necessário pensar onde a cidade deseja chegar e o qual o caminho a trilhar. Já existe na Prefeitura a idéia de incentivar também projetos nesta linha, criando, por exemplo, um Plano Plurianual participativo. Na verdade, pode-se até mesmo afirmar que a Prefeitura do Recife também tem este questionamento em mente, sendo este inclusive o sentido do projeto de criação da Secretaria de Planejamento Participativo. Apesar disto, analisando apenas o Orçamento Participativo, notamos que ele ainda tem o planejamento como desafio. Se praticamente todos os investimentos da cidade estão condicionados à atual metodologia, qual é o planejamento do município? A população sabe o que quer para Recife no futuro?

Por estes motivos, concluímos que a idéia surgida em Porto Alegre no final da década de 80 e já há 9 anos sendo executada no Recife trouxe grandes avanços para a cidade e para a população, merecendo ser de fato, uma referência para diferentes estudos já realizados sobre o tema, inclusive este. Apesar de não ser perfeito, é graças ao Orçamento Participativo que as questões que levantamos e várias outras não citadas neste trabalho existem. Se existe a crítica de que o OP discute apenas uma pequena parcela do orçamento municipal, é por que alguma parte dele já está sendo discutida e se é levantada a questão de que o planejamento da cidade como um todo não é discutido de forma participativa, é por que pelo menos a decisão a respeito das prioridades de investimentos é em grande medida transferida para a população.

8. BIBLIOGRAFIA

- ALBUQUEQUE, Juliene. **A luta dos movimentos sociais urbanos no Recife: criação e manutenção do PREZEIS**. UFPE.
- ATLAS do **Desenvolvimento Humano no Recife**. Recife, 2005.
- AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander. **A inovação democrática no Brasil**. SP, 2003.
- BRAGA, M. C. de A.; BRAGA, S.H. F. **Gestão democrática no Recife: o uso do Orçamento Participativo como parâmetro de análise**. *Humanae*, v.1, n.2, p.37-54, Dez 2008
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1988.
- BRASIL. **Estatuto da Cidade – Lei nº 10.257/2001**. Brasília, 2001.
- BRASIL. **Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar nº 101/2000**. Brasília 2000.
- CÉZAR, Maria do Céu. **As organizações populares do Recife: trajetória e articulação política (1955-1964)**. In: *Cad. Est. Soc.*, Recife, v. 1 n. 2, p. 161-182. Recife, 1985
- LEAL, Suely. **Fetichismo da participação popular. Novas práticas de planejamento, gestão e governança democrática no Recife**. Brasil, 2003.
- RECIFE. **Decreto nº 19.268 de 17 de abril de 2002**. Recife, 2002.
- RECIFE. **Plano Plurianual – 2002 A 2005**. Recife, 2002, *mimeo*.
- RECIFE. **Secretaria de Planejamento Participativo. Revista Orçamento Participativo do Recife. Obras que ficam para sempre**. Recife, 2008.
- RIBEIRO, Ana Clara Torres; GRAZIA, Grazia de. **Experiências de Orçamento Participativo no Brasil. Período de 1997 a 2000**. RJ, 2003.
- SILVA, Evanildo Barbosa da; TEIXEIRA, Ana Cláudia Chaves. **A experiência do Orçamento Participativo do Recife**. In: *Olhar crítico sobre participação e cidadania: a construção de uma governança democrática e participativa a partir do local*. Coleção Olhar crítico v. 1. SP, 2007.
- SILVA, Evanildo Barbosa da. **Das tensões às intenções: gestão do planejamento urbano, OP e participação popular no Recife (1997 a 2002)**. UFPE, Programa de pós-graduação em desenvolvimento urbano e regional. Recife, 2003.
- SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos**. 3ª edição. RJ, 2004.
- TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **Orçamento Municipal. A participação da sociedade civil na sua elaboração e execução**. Brasília, 1996.