

ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: OS PARADOXOS DA PARTICIPAÇÃO E GOVERNO NO RECIFE

Brian Wampler*

1. Introdução

Os programas de participação no orçamento, conhecidos sob o nome de Orçamento Participativo (OP), se multiplicaram no Brasil na década de 1990. Um estudo de 1998 calcula que existem atualmente mais de 70 programas em nível de governo municipal (Garzia, 1999). O primeiro deles, implantado em 1989 em Porto Alegre sob a administração do Partido dos Trabalhadores (PT), foi reconhecido nacional e internacionalmente. Os programas de Orçamento Participativo requerem a participação direta dos cidadãos no processo de tomada de decisões como forma de promover a transparência, *accountability* e a cidadania. Esses programas buscam alargar o campo da democracia representativa no Brasil, redefinindo as relações básicas Estado-sociedade (O'Donnel, 1994).

Os programas de Orçamento Participativo estão no centro de debates teóricos que buscam explicar o aprofundamento e a consolidação da democracia, especialmente debates que privilegiam a engenharia institucional e a cultura política. Os programas de participação no orçamento têm esse papel destacado porque constituem iniciativas do Executivo, dão oportunidade para que cidadãos tradicionalmente excluídos tomem parte do processo

* Brian Wampler é doutorando em Ciência Política pela Universidade do Texas-Austin. Este artigo é resultado de uma pesquisa realizada pelo autor entre os meses de agosto de 1998 e fevereiro de 1999. Um agradecimento especial é feito a Joanildo Burity, Robert Wilson, Peter Spink, Marta Farah e George Avelino Filho, pelos comentários e observações gerais. A tradução deste artigo é de responsabilidade de Luciano Machado.

decisório e buscam redefinir as relações Estado-sociedade. O caráter híbrido do Orçamento Participativo nos permite analisar como estruturas institucionais, juntamente com a participação dos cidadãos, contribuem para a transformação do Estado e das relações Estado-sociedade. O instrumental analítico propiciado por esses programas lança luz sobre os processos contraditórios e irregulares que envolvem a criação e difusão de uma política democrática.

Aprofundar a democracia por meio de uma crescente participação dos cidadãos é o objetivo precípua dos programas de orçamento participativo (*Fraser, 1993; Alvarez, 1993; Alvarez & Dagnino, 1995*). Isto significa promover uma reforma do Estado de modo que se tenha transparência e se aumente a participação pública no processo de tomada de decisões. A “publicização” do Estado é um elemento crucial nesse processo: ele depende da multiplicação das instâncias em que se tomam decisões coletivamente de forma a que se tenha uma *accountability* horizontal (*O'Donnel, 1998*).

O tema deste artigo é o município do Recife, focalizando a criação e implementação do Orçamento Participativo no período de 1995-1998. A administração de Jarbas Vasconcelos (1993-1996) implementou o OP em 1995, baseando-se, parcialmente, na experiência pioneira de Porto Alegre, mas fazendo largo uso da experiência dos programas de participação que já existiam no Recife. Trata-se de um programa participativo fundamental para o projeto de governo de Jarbas e de seu sucessor, Roberto Magalhães (1997-2000). Seu programa de governo busca eliminar a distância entre a administração municipal e os líderes da comunidade. O Orçamento Participativo — é o que pretendo demonstrar neste artigo — não teve o mesmo sucesso que a experiência de Porto Alegre devido à falta de vontade política do Executivo, a um modelo institucional que tende antes a fragmentar que a congregar os representantes das comunidades (delegados) e à continuação do processo de tomada de decisões em nível privado. As gestões de Jarbas Vasconcelos e de Roberto Magalhães usaram o OP mais como instrumento de cooptação dos líderes da comunidade que como uma forma de descentralizar o processo de tomada de decisões.

Embora as deficiências do OP no Recife sejam muitas, o programa oferece uma oportunidade única para que os ativistas da comunidade e os líderes dos movimentos sociais participem de uma discussão pública das prioridades orçamentárias da administração. A participação direta de pessoas de baixa renda no processo de tomada de decisões do governo representa um fato novo e uma mudança

radical na política brasileira. Essa participação, porém, é relativizada pela falta de resultados notáveis no Recife. Cabe perguntar: por que os líderes comunitários continuam a participar de um programa que depende, em tão larga medida, de um apoio do Executivo que ainda está por vir?

Pretendo demonstrar que houve importantes avanços – como uma abertura parcial do poder local, o aumento da capacidade política e do grau de legitimidade dos delegados e os primeiros indícios de uma *accountability* horizontal – que devem ser levados em conta. Analisando tanto o papel do Executivo quanto o dos líderes da comunidade envolvidos no processo, intenta-se mostrar como essa instituição experimental de participação paradoxalmente *aprofunda e restringe* as práticas democráticas no Recife. Seguindo-se à introdução, a segunda parte do artigo analisa a descentralização da federação brasileira em função da Constituição de 1988. Em especial, demonstro que não houve uma descentralização dos poderes entre o Executivo, o Legislativo e as instituições de participação. Atenta-se para o fato de que as instituições municipais geraram um “*executivismo*”, um processo que concentra o poder no Executivo e sabota os esforços para ampliar os foros onde se tomam as decisões. A terceira parte traz uma análise detalhada das estruturas institucionais do OP no Recife, na qual comprovo que o modelo institucional do programa ao mesmo tempo estimula e frustra os esforços no sentido de ampliar e aprofundar a democracia. Na quarta parte, avalio o OP a partir de duas perspectivas. Na primeira, enquanto instituição política inserida no Executivo. Seria o Orçamento Participativo uma prioridade no conjunto das estratégias e planos de governo das gestões de Jarbas Vasconcelos e Roberto Magalhães? Eles respeitam as decisões dos delegados? Uma segunda vertente é a do programa da perspectiva dos delegados. Que avanços e que ganhos advieram de sua participação? Por que os delegados continuam a participar de um programa que apresentou tão poucos avanços concretos?

2. Descentralização, Desconcentração e Participação

A Constituição de 1988 delegou considerável grau de poder e responsabilidade aos níveis subnacionais de governo, estados e municípios. Atualmente, os municípios têm um acesso sem precedentes aos recursos financeiros e são responsáveis pela prestação de serviços básicos como saúde, coleta de lixo, projetos

pequenos e médios de infra-estrutura e, em certa medida, educação. Os municípios atualmente detêm de 15 a 20% dos recursos de que dispõe o Estado brasileiro (*Abrucio; Couto, 1996, 40-47*).

Os novos poderes dos municípios dependem, em alguns casos, de decisões federais que determinam tipos particulares de gastos e programas, mas, na maioria deles, reservam às autoridades municipais o direito de estabelecer suas próprias prioridades no que diz respeito ao emprego das verbas. Ainda que a Constituição de 1988 tenha delegado poderes aos municípios, ela não distribuiu poderes ao longo do eixo municipal. O Executivo continua sendo o principal agente político, o Legislativo depende do Executivo para a liberação dos recursos, e a implementação de programas de participação depende da vontade do Executivo. O poder e a responsabilidade financeira foram parcialmente transferidos da esfera federal para a municipal, mas o poder municipal continua vertical.

A transferência de responsabilidades para os municípios tem duas importantes conseqüências que afetam as relações Estado-sociedade. Em primeiro lugar, os municípios são atualmente o espaço privilegiado onde muitos movimentos sociais e líderes comunitários podem apresentar suas reivindicações, uma vez que o poder local agora é responsável pela prestação de serviços de saúde (SUS), pequenos e médios projetos de infra-estrutura, pavimentação de ruas, coleta de lixo – requerimentos que em geral constituem a primeira preocupação dos movimentos reivindicatórios.

Em segundo lugar, o poder local, devido ao fato de ser, na federação, o que governa sobre o menor número de cidadãos, propicia a maior proximidade entre os representantes do Estado e os líderes comunitários (*Farah, s/d.*). Isso permite aos vereadores e prefeitos um acesso sem igual aos cidadãos e aos líderes dos movimentos sociais. Da mesma forma, os líderes da comunidade e dos movimentos sociais que buscam apoio e recursos de parlamentares, agora dirigem-se às autoridades municipais, devido ao tipo de serviço que elas dispensam e à proximidade que existe entre estes e os cidadãos. O Executivo, dada a verticalização dos poderes institucionais em nível municipal, pode decidir quando, onde e que canais de participação vão ser abertos ou fechados.

O “Executivismo” e a Legislatura

O ordenamento institucional em nível municipal pode ser entendido de forma mais completa por meio do conceito de “executivismo” (*Couto; Abrucio, 1995*). O Executivo estabelece quase

todas as políticas públicas, o “poder do dinheiro” praticamente não existe para o Legislativo e a sua principal atividade é negociar com o Executivo a liberação de recursos. Uma consequência da estrutura institucional do poder local é que a maioria dos vereadores atualmente prefere atuar como apêndices do Executivo, ou como intermediários entre a população e o Executivo, do que como uma instância independente do governo.

Os vereadores têm poucos poderes formais. A falta de poder formal limita a capacidade dos legisladores de aprovar leis e propostas orçamentárias para promover e defender os interesses dos que os apóiam (eleitores atuais e potenciais). Os poderes dos legisladores podem ser assim resumidos:

a) Não têm autoridade para alocar recursos. O Legislativo não pode aprovar leis que exijam alocação de recursos pelo Executivo.

b) A prerrogativa de propor emendas ao orçamento apresentado pelo Executivo requer que o vereador transfira a alocação de recursos de uma para outra área. Ela não lhes permite “zerar” nenhuma alocação de recursos nem aumentar ou reduzir o orçamento proposto pelo Executivo. O prefeito não é obrigado a financiar nenhum programa incluído no orçamento no processo de inclusão de emendas.

c) O prefeito tem poder de vetar qualquer emenda específica.

d) O orçamento proposto pelo Executivo e aprovado pelo Legislativo determina o máximo que o Executivo pode gastar mas não exige que este gaste ou libere quaisquer recursos.

e) O Executivo (no caso do Recife) pode ultrapassar em 20% o orçamento, sem necessidade da aprovação do Legislativo. A combinação de (a) e (d) cria um orçamento fictício, uma vez que o Executivo pode gastar menos ou mais de acordo com suas necessidades políticas, seus interesses ou estratégias.

Em função dessa falta de poder, os vereadores do Recife conseguem aprovar poucas leis que contribuam para o desenvolvimento de políticas públicas. Entre 1989 e 1998, 77% das leis propostas e aprovadas pela Câmara Municipal do Recife (625 no total), visavam a dar nomes a ruas e a parques e a indicar entidades para serem reconhecidas como *de utilidade pública*.¹ Além disso, o número de emendas ao orçamento anual também foi incrivelmente baixo. Entre 1994 e 1998, uma média de 58 emendas foram aprovadas a cada ano (290 no total), correspondentes a 1% do orçamento proposto (*Câmara Municipal do Recife, 1998*). A Câmara Municipal

1 Conforme dados do *Diário Oficial* do Município do Recife de 1989 a 1998.

do Recife apresentou poucos resultados formais, públicos e oficiais para seus eleitores entre 1989 e 1998. Em consequência dessa restrita autoridade formal, os vereadores desenvolvem outras estratégias para conseguir resultados concretos para seus eleitores (reais ou potenciais). Cada vereador tem direito a 20 assessores, que recebem um salário. Esses assessores, de modo geral, têm pouca experiência técnica e poucos entendem de questões de orçamento. Dedicam seu tempo a fazer pequenos favores à população que haverá de se lembrar na época das eleições, como serviços de ambulância, consultas médicas no sistema de saúde pública (SUS), óculos, emprego, etc.²

Uma prática comum é exigir que cada assessor repasse 40 a 50% de seu salário ao vereador. Ainda que uma parte desse dinheiro vá diretamente para o bolso do vereador, o mais comum é que seja usado para sustentar os chamados cabos eleitorais, líderes comunitários e de movimentos sociais. Distribui-se um salário mínimo aos líderes comunitários, visando conseguir uma base leal de apoio. Os recursos e os assessores dos vereadores permitem que eles criem suas próprias redes de apoio, redes que muito se assemelham às modernas máquinas políticas (*Diniz, 1982; Erie, 1988*). Essas redes solapam os esforços no sentido de aprofundar a democracia ao mesmo tempo em que reforçam o processo de decisão privada individual e favorecem a dependência dos líderes comunitários em relação aos vereadores.

As relações entre o Legislativo e o Executivo são determinadas por negociações privadas. Há pouco ou nenhum debate sobre o orçamento ou sobre as decisões relativas às políticas públicas do Executivo. A grande maioria dos vereadores do Recife são despreparados para entabular negociações sobre questões de legislação e de orçamento. Isso frustra os esforços para criar um governo aberto, que tenha transparência e *accountability*, uma vez que o processo de tomada de decisões continua nas mãos de uns poucos. Quanto à atuação dos vereadores, eis o que diz um vereador do Recife: "A gente pede ao Executivo, e ele faz se puder. Eu peço uma rua ao Executivo, eu peço para fazer tal rua, ele faz se puder, se não puder não faz. Essa é a relação do Legislativo-Executivo. A gente

2 Uma das consequências da terceirização dos serviços é que agora os políticos podem indicar pessoas que devem ser contratadas por empresas privadas. Isso permite que os políticos subvertam as regras do serviço público, que determinam a realização de concursos públicos universais e regulamentados.

pede e eles fazem se puderem, ou não fazem”³. Esse processo cria uma dependência do vereador em relação ao Executivo que resulta no fortalecimento deste último. O Executivo praticamente monopoliza tanto as informações quanto as decisões finais sobre como empregar os recursos. Os vereadores procuram, por isso, alinhar-se com o Executivo para “ganhar” alguns pequenos projetos para seus eleitores. Se o Legislativo é tão fraco, por que o Executivo negocia projetos com os vereadores? Os vereadores têm dois poderes importantes: a prerrogativa de abrir investigações (CPIs) sobre possíveis abusos do Legislativo e do Executivo e de aprovar os projetos do Executivo. Este precisa do apoio (votos) dos membros da Câmara Municipal em determinadas circunstâncias: para aprovar sua proposta de orçamento anual, seus projetos de lei e linhas de crédito suplementares.

Assim, o Executivo dispõe-se a negociar com os vereadores porque precisa de seu apoio para a aprovação de seus projetos. O caráter fragmentário do sistema partidário brasileiro intensifica o processo de negociação de votos e de projetos, dado que o Executivo busca formar coalizões estáveis e majoritárias. A governabilidade depende, em parte, da capacidade do prefeito de criar e manter uma forte maioria na Câmara Municipal (Couto, 1995; Andrade, 1998). Essa maioria garante a aprovação de seus projetos e impede que os líderes da oposição abram investigações (CPIs) sobre os possíveis desmandos do Executivo. Jarbas Vasconcelos (1993-1996) e Roberto Magalhães (1997-1998) conseguiram manter coalizões estáveis durante as respectivas administrações.

Esses fatores permitem que o Executivo negocie apoio valendo-se da liberação de verbas. Não há *accountability* horizontal em nível municipal, devido à pressão que o Executivo exerce sobre o Legislativo. A falta de poderes formais do Legislativo cria incentivos negativos para os vereadores: eles começam a negociar votos porque é o principal meio de conseguir recursos para seus eleitores. Essa negociação de votos privatiza o processo de tomada de decisões, reduzindo, assim, a qualidade dos debates políticos e a participação.

“Executivismo” e Democracia Participativa

Uma importante inovação da Constituição de 1988 foi a criação de canais institucionais com base nos princípios da democracia

3 Durante uma entrevista com o Secretário de Governo do Recife, Dr. Paulo Fernando Monteiro de Queiroz, em 19 de janeiro de 1999, um vereador interrompeu nossa conversa para descrever esse relacionamento.

participativa. A democracia participativa ou “direta” em nível municipal desenvolveu-se em duas circunstâncias diferentes. Primeiro, a Constituição de 1988 e as correspondentes *leis orgânicas* dos municípios propiciaram a institucionalização formal dos *conselhos gestores* no campo da saúde, das questões relacionadas à criança e ao adolescente, às mulheres, à educação e ao meio-ambiente. Os conselhos gestores se multiplicaram no âmbito dos governos federal, estadual e municipal. A Constituição de 1988 e as leis complementares exigem que os municípios criem conselhos para que possam receber recursos dos governos estadual e federal.

Esses conselhos foram criados como instâncias institucionais nas quais representantes da sociedade civil, funcionários públicos e as administrações poderiam deliberar sobre políticas públicas e fiscalizar as políticas da administração. Contudo, os conselhos gestores permaneceram em larga medida dependentes do Executivo e mostraram-se incapazes de mudar as políticas públicas e ampliar o campo do debate público (Wampler, 1997; Costa, 1999).

Criou-se um segundo tipo de instituição participativa, que foi o chamado Orçamento Participativo. Até agora, nenhum programa participativo foi formalmente institucionalizado por lei. A não institucionalização dá mais flexibilidade e evita a burocratização, mas torna esses programas dependentes de administrações que os apoiem. Os programas de OP delegam o poder decisório a representantes (delegados) eleitos por suas comunidades. Os delegados selecionam projetos específicos para serem implementados e, em alguns casos, “deliberam” sobre políticas públicas do governo municipal. Assim, o Orçamento Participativo surgiu como um espaço institucional, talvez o mais importante, que permite o debate, a deliberação e negociação das políticas. Os vereadores, naturalmente, resistem a esse processo, não necessariamente porque o OP substitui seu poder informal. O poder dos vereadores baseia-se em acordos privados enquanto que o poder e a legitimidade do OP derivam de seu caráter público.

Não cabe neste artigo analisar em profundidade o debate sobre cultura política, mas é importante levantar determinadas questões relevantes para esse debate, uma vez que um dos objetivos dos programas de OP é criar uma cultura política democrática. Grupos organizados da sociedade civil trabalharam durante as décadas de 1980 e de 1990 para garantir uma série de direitos que iriam resultar numa abertura no processo político e permitir o desenvolvimento de uma cultura política democrática. O Estado não era o único alvo dos

movimentos sociais, dado que havia um sentimento geral de que a superação dos arraigados modelos de autoritarismo social era crucial para o aprofundamento da democracia (Dagnino, 1994). Levar o poder para grupos tradicionalmente excluídos através da democracia participativa ou direta era entendido como uma forma de transformar a cultura política.

Dagnino afirma que “o direito a ter direitos” se difundiu entre os brasileiros na década de 1980 (Dagnino, 1998). A cultura dos direitos identifica-se com a cidadania, o que significa que os cidadãos exigirão seus direitos constitucionais. “O direito a ter direitos” é um desafio direto às relações clientelistas, que constituem um aspecto fundamental das relações políticas entre as elites e as massas. Cidadãos conscientes de seus direitos são menos passíveis de submeter-se a relações dessa natureza. Um dos aspectos fundamentais da cidadania é a exigência da publicização do Estado. Paoli e Telles afirmam que “a conquista e o reconhecimento de direitos significa a invenção de *regras de coexistência pública* e de *princípios reguladores de uma sociabilidade democrática*” (Paoli; Telles, 1998: 67). Esse processo é baseado na abertura e ampliação do processo de tomada de decisões e na capacidade dos cidadãos de fazer com que os governos respondam pelas políticas que implementaram ou deixaram de implementar. A multiplicação dos direitos é o primeiro passo para dotar os cidadãos de poder e fazer com que os seus representantes respondam por suas políticas públicas. O OP é o exemplo de uma estrutura institucional que busca desenvolver a incipiente cultura dos direitos e publicizar o Estado. Uma potencial consequência da publicização dos processos decisório e de *accountability* é a transformação do Estado privado em um Estado público. Numa era de reestruturação econômica neoliberal, de relações econômicas baseadas na privatização das empresas estatais, os programas de orçamento participativo representam uma oportunidade única de criar um espaço público dentro de um Estado tradicionalmente privado. O processo de tomada de decisões conduzido *publicamente* é o primeiro passo do processo de desconcentração do poder dentro do município. Os programas de orçamento participativo são, pois, contraditórios e paradoxais: contribuem para a eliminação do poder vertical encastelado no Executivo e para a desconcentração do poder, mas também dependem da vontade política e do interesse do Executivo.

Concluo esta parte do trabalho afirmando que a transferência de responsabilidades políticas do nível federal para o nível municipal

não foi acompanhada da correspondente desconcentração de poderes em nível local. As políticas públicas continuam no domínio do Executivo, os legisladores dependem dele para a distribuição de bens e usam esses bens para criar suas redes pessoais de apoio que perpetuam a dependência. As redes criadas pelos legisladores baseiam-se, acima de tudo, em relações privadas e clientelistas. É justamente esse tipo de relação que o OP pretende eliminar. No Recife, cabe perguntar: em que medida o OP proporciona aos delegados independência e poder em relação aos foros em que se dá o processo de tomada de decisão? O Executivo acata as decisões formais tomadas pelos delegados? O OP funciona como um promotor de direitos que pode combater as redes clientelistas?

3. Orçamento Participativo no Recife: Efeitos do processo de implantação e o Projeto Institucional

Aqui se analisa a experiência do Orçamento Participativo no Recife entre 1995 e 1998, onde demonstro que a estrutura institucional do OP favoreceu a divisão entre os delegados, aumentou a dependência desses líderes em relação ao Estado, confundiu o processo de tomada de decisões visando à implementação dos projetos aprovados, e continua à mercê da vontade do Executivo. Explico também que a atual estrutura institucional emascula o objetivo expresso do Orçamento Participativo, que é o de implantar políticas públicas gerais e aumentar o nível e a qualidade da participação. Pretendo fazer ver, também, que o OP oferece oportunidades para os delegados, que assumiram um novo papel político no Recife: atualmente eles são reconhecidos como “novos atores políticos”. Sua emergência contrapõe-se à privatização e ao domínio do poder local pela elite.

O programa Prefeitura nos Bairros

A trajetória política de Jarbas Vasconcelos nas duas administrações, de 1985-88 e de 1993-1996, é fundamental para a elaboração do Orçamento Participativo. Jarbas foi eleito pela primeira vez em 1985, na última fase da ditadura militar, tendo feito sua campanha e tendo governado com uma coalizão de centro-esquerda. Foi a primeira eleição direta para prefeito das capitais desde o início da década de 1960. Iniciou o *Programa Prefeitura nos Bairros* — PPB, que estabelecia um contato direto entre os líderes comunitários e a prefeitura. O objetivo desse programa era aumentar a participação dos líderes comunitários na determinação das prioridades para a

implementação de pequenos programas de infra-estrutura (Soares, 1996). Estabelecendo canais de comunicação direta entre sua administração e os líderes comunitários, Jarbas congregou um grupo leal de líderes e de ativistas ⁴ (Marinho & Botler, 1988; Soler, 1991).

As duas principais características do PPB que pesaram na criação do OP são o contato direto entre administração e líderes comunitários e a organização do programa com base em necessidades específicas. Em primeiro lugar, Jarbas participou de centenas de reuniões nas quais os líderes comunitários apresentaram suas reivindicações, abriu seu gabinete nas tardes de sexta-feira aos líderes comunitários e ao público em geral, adquirindo com isso a reputação de prefeito aberto e democrático. O PPB foi programa pioneiro de participação devido ao grande empenho da administração de Jarbas Vasconcelos em trabalhar com os setores mais pobres da população para atender a suas necessidades.

Em segundo lugar, o PPB estabeleceu um sistema no qual os líderes eram estimulados (e depois recompensados) a apresentar reivindicações específicas e imediatas, como por exemplo, a pavimentação de determinada rua, a desobstrução de determinado canal ou a instalação de iluminação em áreas carentes. Assim, a estrutura do PPB estimulava os líderes comunitários a formular pedidos concretos para resolver problemas imediatos e específicos. Simultaneamente, afastava os líderes comunitários de uma discussão mais ampla das prioridades orçamentárias da administração; os líderes comunitários eram estimulados a agir principalmente em função de seus interesses locais. Em suma, o PPB era uma instituição que atendia às demandas dos líderes comunitários, sem transferir nenhum poder a eles.

A implantação do Orçamento Participativo

O Orçamento Participativo foi criado em 1995 com base na experiência de Porto Alegre.⁵ A administração de Jarbas Vasconcelos procurou superar o modelo que se limitava a apresentar reivindicações, visando criar uma estrutura institucional que permitisse aos líderes

4 Em sua primeira gestão, Jarbas conseguiu legalizar o PREZEIS, programa participativo que estabelecia direitos e responsabilidades específicos para os representantes eleitos das áreas de população de baixa renda. Está fora do escopo deste artigo analisar o PREZEIS, mas é fundamental apontar que o PREZEIS é uma instituição formal e oficial que está fora do controle direto da prefeitura.

5 Entrevistas com Chico de Assis, Secretário de Políticas Sociais do Recife (1997-1999) e Salvador Soler, Secretário de Políticas Sociais do Recife (1993-1996).

comunitários apresentar reivindicações e discutir amplamente as prioridades orçamentárias da administração. Os objetivos do programa foram claramente expressos nas primeiras publicações da administração: “O planejamento participativo não deve se limitar apenas às ações relacionadas à formulação e implementação de políticas públicas, mas, sobretudo, procurar avançar na definição global de prioridades, para fugir dos traços clientelistas que marcaram a participação dos movimentos e organizações populares” (*Prefeitura da Cidade do Recife, 1995*).

O propósito original do programa era ir além das demandas particularistas e levar os delegados a participarem da formulação de políticas públicas e decisões de interesse para todo o município. Os delegados deveriam participar do processo decisório envolvendo múltiplas questões e ter poderes para influenciar a formulação das prioridades gerais da administração. Com vistas a criar uma estrutura institucional flexível, a administração de Jarbas Vasconcelos dividiu a cidade em seis regiões, criou uma “*Grade de hierarquização das carências*” que devia ser usada como critério para a seleção dos projetos, estabeleceu os critérios para a eleição de 320 delegados, o ciclo anual de planejamento e o percentual do orçamento passível de ser negociado entre os delegados e a administração.

A divisão em seis regiões foi para facilitar a administração do programa, com três microrregiões em cada região. A população de cada região varia de 30 mil a 200 mil habitantes (*Gacip, 1998*). A maioria das microrregiões tem entre 40 mil e 60 mil moradores incluídos na faixa de baixa renda. A distribuição dos delegados e a negociação dos pleitos é feita com base na microrregião.

O programa não conseguiu estimular a participação dos moradores de rendas média e alta. Em termos concretos, os OP lidam com “pequenos” problemas – rede elétrica, pavimentação de ruas, serviço de esgotos –, projetos que não interessam às classes de maior renda porque, para elas, isto já não constitui um problema. Para os moradores de favelas que não têm acesso a esses serviços públicos básicos, essas questões são vitais. O fato de a grande maioria dos participantes ser de baixa renda levou um líder de uma ONG que acompanha o programa a afirmar que o programa é a “democratização da pobreza.”⁶

Em segundo lugar, a Secretaria de Políticas Sociais estabeleceu uma *Grade de Hierarquização das Carências* para cada

6 Entrevista com Adelmo Araújo da FASE. 13 de outubro de 1998.

microrregião. Essa grade estabelecia uma relação entre o número de moradores, a falta de infra-estrutura, indicadores sociais básicos e o volume de recursos disponível para ser negociado em cada microrregião. Essa grade de hierarquização tinha dois objetivos. Primeiro, "Com as tabelas informativas, as comunidades têm uma visão de toda a cidade, aumentando o seu conhecimento sobre a situação de carências das microrregiões, sendo possível também comparar uma microrregião com outra." (*Prefeitura da Cidade do Recife, 1996: 16*). Os delegados deviam usar essa informação no processo de negociação a fim de aprofundar os seus conhecimentos sobre as questões em pauta. A grade de hierarquização das carências é também um instrumento que ajuda a determinar o volume de recursos a serem empregados em cada microrregião. As áreas mais pobres e mais carentes de serviços básicos deveriam receber maior volume de recursos.

Em terceiro lugar, 320 delegados foram eleitos no primeiro ano do programa. As eleições tinham o objetivo de dar legitimidade aos líderes, a suas reivindicações e ao programa. Para participarem do processo, as organizações comunitárias deviam se registrar na Secretaria de Políticas Sociais. Procedia-se então à eleição, na qual apenas as organizações registradas tinham direito ao voto (*Idem: 18*). Com isso, garantia-se a legitimidade dos líderes comunitários, ao mesmo tempo em que se limitava o número de líderes comunitários com acesso à administração. A administração podia, então, filtrar as reivindicações dos líderes não eleitos.

Os delegados são reconhecidos como "novos atores políticos" em nível municipal pelo fato de serem eleitos. Isso ajuda os delegados em seus contatos com os burocratas, permite-lhes obter, mais facilmente, informações dos departamentos municipais e aumenta sua legitimidade em sua própria comunidade. O programa amplia e garante a legitimidade dos líderes comunitários eleitos mas, ao mesmo tempo, exclui os cidadãos particulares de qualquer papel substancial no processo. As pessoas pertencentes às organizações têm um papel no programa mas as outras não têm meios de participar de forma efetiva.

Em quarto lugar, a administração estabeleceu uma agenda aberta para o orçamento anual e tentou limitar o número de reuniões a serem feitas. Cada estágio do processo tem várias reuniões, semanais ou quinzenais, em cada microrregião. A administração procurou limitar o número de reuniões para aumentar a produtividade e estimular os delegados a vir preparados para um número limitado

de reuniões, cujo calendário era assim distribuído: (a) janeiro a abril – eleição de Delegados e primeiras negociações, entre delegados e a administração, para os projetos do ano seguinte; (b) abril a dezembro – os delegados acompanham a implementação dos projetos; junho a dezembro – realização do *Fórum da Cidade do Recife*, com a participação de ONGs, membros dos Conselhos Gestores, vereadores, delegados e empresários, objetivando discutir as prioridades gerais da administração; (d) julho a setembro – negociações finais e seleção dos projetos do ano seguinte, selecionados pelos delegados e implementados pelo Executivo no curso do ano; (e) outubro a novembro – definição, pelos delegados, da ordem de implementação dos projetos do ano seguinte (*Idem*: 15).

O Fórum da Cidade do Recife, que teve lugar em junho e dezembro, foi a única reunião em que todos os delegados se encontraram no mesmo local. Todas as outras reuniões foram feitas em nível da região ou microrregião, o que resultou numa extrema fragmentação espacial do programa. A falta de contato entre os delegados tem pelo menos duas conseqüências nocivas. Primeiro, os delegados estão alheios e mal informados sobre como o programa está sendo entendido e funcionando nas outras partes da cidade. Entrevistas com funcionários das diferentes microrregiões indicaram a existência de uma convicção geral de que o programa não estava funcionando em sua microrregião e que os delegados das outras microrregiões estavam sendo enganados pela administração. Segundo, a força dos líderes comunitários sempre se baseou em sua capacidade de mobilizar suas comunidades e de estabelecer relações com outros grupos da cidade. Assim, a estrutura do programa os estimula a trabalhar no interesse de sua microrregião, mas limita sua capacidade de elaborar idéias fecundas e o desenvolvimento de um movimento apoiado em bases amplas⁷ (*Fontes*, 1997).

A cada estágio do processo, a administração teve um papel ativo em determinar quando e como os delegados deveriam interagir entre si e com a administração. A administração não desaconselhou nem impediu os delegados de realizarem seus próprios encontros independentemente da agenda oficial, mas tampouco viabilizou uma estrutura que funcionasse sem sua influência direta.

O último e talvez o mais importante elemento do programa foi o montante de recursos que se deveria destinar aos projetos de OP.

⁷ Fontes faz uma análise semelhante de outros programas participativos implementados durante a segunda gestão de Jarbas Vasconcelos, classificando-os de "corporativismo territorial".

O montante disponível para ser negociado foi estabelecido pela Secretaria de Políticas Sociais sem a menor participação dos delegados.⁸ Solicitou-se às secretarias que participaram do Programa Prefeitura nos bairros (PPB) que fizessem uma estimativa do volume de recursos que elas destinaram ao programa.⁹ As respostas indicaram um valor médio correspondente a 10% do Programa de Trabalho da administração municipal, que decidiu autorizar que os delegados negociassem projetos nesse patamar para o ano fiscal de 1996. O Programa de Trabalho exclui custos “fixos” – as despesas com pessoal e pagamento de dívidas resultantes de convênios entre o município e outras instituições (tais como o governo federal, agências de desenvolvimento internacionais, etc.) –, incluindo os recursos cuja aplicação fica a critério do Executivo (principalmente manutenção e investimentos). Em 1996, o orçamento total proposto para o Recife foi de 558 milhões de reais, dos quais 25% seriam para o Programa de Trabalho (144,45 milhões de reais). O volume de recursos disponíveis para negociação para o OP foi de 14,4 milhões de reais (2,5% do total do orçamento proposto) (*Idem*: 4). Como se vê, o OP recebeu uma parcela mínima do orçamento do município.

Mudanças regulamentares internas na gestão do prefeito Roberto Magalhães

Roberto Magalhães foi eleito Prefeito do Recife em 1996, com o apoio de uma ampla coalizão de centro-direita. Magalhães havia sido governador do Estado de Pernambuco sob a ditadura militar e pertencia à ala moderna do PFL, partido político conservador (*Araújo, 1996*). Sua campanha para a prefeitura enfatizava a necessidade de modernizar o Recife e, o que merece consideração, a continuação de projetos iniciados na gestão de Jarbas Vasconcelos. As promessas de campanha de Roberto Magalhães eram importantes para os líderes comunitários, uma vez que a gestão anterior, do prefeito Joaquim Francisco - PFL (1989-1991), de modo geral fechou todos os canais de participação.

A maioria das normas relativas ao Orçamento Participativo permaneceram as mesmas, mas aconteceram mudanças importantes. A nova estrutura eliminou o “Fórum da Cidade” e criou uma reunião geral, que tinha lugar duas vezes por ano, da qual participavam os

8 Entrevista com Salvador Soler, Secretário de Política Social do Recife no período 1993-1996, realizada em 6 de outubro de 1998.

9 Participam do programa as Secretarias de Cultura, Educação, Saúde, Turismo e Desenvolvimento, e as empresas estatais de manutenção (EMLURB) e Infra-estrutura (URB).

delegados, ativistas de ONGs e a administração municipal; o sistema de eleição foi modificado para aumentar o número de delegados e, finalmente, instituiu-se uma Prestação de Contas, que se faria ao final de cada ano.

O "Fórum da Cidade" foi substituído pelo Fórum Geral do Orçamento Participativo, cujas atribuições eram modificar a metodologia interna do OP, apresentar sugestões às Secretarias e discutir o volume de recursos para negociação (*Prefeitura da Cidade do Recife, 1998*). O novo espaço institucional permitiu aos delegados concentrarem-se em problemas específicos do OP mas, por outro lado, resultou num *maior isolamento* deles em relação a outros atores sociais e políticos, uma vez que no Fórum da Cidade, os delegados correspondiam a atores sociais e políticos, como empresários, representantes do clero, etc., ao passo que do novo fórum, participavam apenas ativistas de ONGs e membros da administração municipal, daí o isolamento a que nos referimos.

Em segundo lugar, o sistema eleitoral foi modificado para aumentar a representação e incorporar a população, de forma direta, no processo eleitoral. O número de delegados subiu de 320 para 470. O número de delegados eleitos por comunidade inscrita diminuiu para 197 (42% de todos os delegados) e o número de delegados eleitos diretamente pela população subiu para 273 (58%). A primeira eleição sob o novo regime foi realizada em 1998 e teve a participação de 30 mil votantes (*Gacip, 1998: 4*). A eleição popular dos delegados despertou um grande interesse pelo OP. Essa expressiva participação permitiu à administração divulgar seus projetos e contribuiu para uma maior legitimidade dos líderes comunitários.

A última modificação importante foi a introdução da Prestação de Contas. Nos meses de novembro e dezembro houve uma série de reuniões em cada região, nas quais as Secretarias fizeram um relatório de suas atividades durante os três anos de existência do programa. Essas reuniões foram instituídas para desenvolver a capacidade dos delegados de exercer seu direito de "controle social" e "fiscalização" do programa. As reuniões foram marcadas pela cobrança, da parte dos delegados, referentes ao que deixou de ser feito, e pelas explicações dadas pelas Secretarias. Essas reuniões não foram nem um pouco fáceis para a administração. Os delegados criticaram duramente as duas administrações tanto pela falta de apoio quanto por não terem conseguido implementar os projetos que tinham negociado.

4. Resultados, Impactos e Conseqüências do Orçamento Participativo

O Orçamento Participativo foi, dentre as instituições participativas implementadas no Brasil desde a restauração da democracia, uma das mais discutidas, debatidas e pesquisadas (Fedozzi, 1998; Bairela, 1996; Abers, 1998; Jacobi & Teixeira, 1996: 119-128; Larangeira, 1996: 129-137). Adotam-se, em geral, duas estratégias para analisar a influência das instituições participativas sobre a política municipal e sobre seus participantes. Uma estratégia é destacar o aumento progressivo do potencial de aprendizagem dos líderes comunitários, considerando-os como “portadores” dos valores de cidadania e democracia (Bairela, 1996). Uma segunda estratégia é analisar o verdadeiro impacto das instituições participativas nas políticas públicas e no processo de tomada de decisões da administração (Fedozzi, 1998). Adotarei uma mescla das duas abordagens para mostrar como o OP no Recife criou novas oportunidades para seus participantes, sem desafiar diretamente o poder político representado pelo Executivo. Dessa forma, pretendo analisar em primeiro lugar o OP como uma instituição política ligada ao Executivo. O Orçamento Participativo é uma prioridade dentro das estratégias globais de governo e projetos das administrações de Jarbas e de Magalhães? Elas acatam as decisões dos delegados? Uma segunda linha de análise que adoto é considerar o programa do ponto de vista dos delegados. Que avanços e ganhos resultaram de sua participação? Por que eles continuam a participar de um programa que resultou em tão poucos ganhos concretos?

O Executivo no Orçamento Participativo

Como demonstrei na parte anterior, o papel do Executivo foi vital para a criação, desenvolvimento e implementação do OP no Recife. Tanto Jarbas quanto Magalhães afirmam que o OP é a grande prioridade de suas administrações (*Diário de Pernambuco, 1999*). Se os canais de participação são realmente prioritários em suas administrações, se as decisões dos delegados têm o mesmo peso que as decisões dos secretários municipais, seria de se esperar que houvesse equiparação do volume de verbas destinadas aos projetos da OP em relação ao volume das que são destinadas aos programas das outras secretarias municipais. Como já observamos, o Programa

de Trabalho da administração é o total de recursos disponíveis independentemente das despesas com pessoal e pagamento de dívidas. O quadro 1 mostra o montante de recursos negociados, correspondendo às despesas reais para o Orçamento Participativo para os anos fiscais de 1996, 1997 e 1998.

Quadro 1- Recursos Negociados para o Orçamento Participativo (1996/98)

| Secretaria | Gastos autorizados* | Gastos realizados ¹⁰ | Gastos Realizados/ autorizados |
|-----------------|---------------------|---------------------------------|--------------------------------|
| | 1996-1998 | 1996-1998 | |
| Desenvolvimento | 1287000 | 5000 | 0,30% |
| Saúde | 4141000 | 1102086 | 27% |
| Educação | 7324000 | 902590 | 12% |
| Cultura | 1680000 | 762634 | 45% |
| Infra-estrutura | | | |
| URB | 25323000 | 8728063 | 34% |
| Emlurb | 13200000 | 4035668 | 31% |
| TOTAL | 52955000 | 15 536 041 | 29% |

* "Distribuição do Orçamento Regionalizado". 1998. Secretaria de Políticas Sociais. Prefeitura da Cidade do Recife

Como se vê, as administrações de Jarbas e de Magalhães dispenderam, entre 1996 e 1998, menos de 30% do que foi negociado pelos delegados no âmbito do OP. No mesmo período, a administração gastou 83% do que tinha sido orçado para o Programa de Trabalho do governo.¹¹ Como se vê, as decisões relativas aos gastos do

10 Prefeitura da Cidade do Recife. 1998. "Sistema de Acompanhamento do Orçamento Participativo." 1998. Secretaria de Políticas Sociais. Eu só considerei os valores dos pleitos da "Situação Parcialmente Atendido ou Atendido." Nos casos em que o valor não foi declarado, estimei o valor. No caso da URB, usei os dados de "Diretoria de Obras." 1998. URB-Recife.

11 É importante comparar as decisões quanto à destinação de recursos no Recife e a orientação das mesmas decisões em Porto Alegre. Afinal de contas, Porto Alegre constitui o exemplo mais bem sucedido de OP. Entre 1996 e 1998, a Prefeitura de Porto Alegre gastou 254,8 milhões de reais em projetos selecionados pelos delegados do OP. Os orçamentos das duas cidades, diretos e indiretos, eram similares naqueles três anos. Assim, Porto Alegre gastou 16 vezes mais que o Recife nos projetos do OP entre 1996 e 1998.

governo privilegiaram projetos que não foram selecionados pelo Orçamento Participativo.¹² As decisões tomadas pelos delegados no âmbito do OP não foram valorizadas nem respeitadas. As administrações de Jarbas e de Magalhães privilegiaram seus próprios projetos, em detrimento dos projetos selecionados pelos delegados.

A não-liberação de recursos traz muitas e importantes conseqüências no Recife. Ela prejudica os esforços no sentido de publicizar o Estado e aprofundar a democracia dentro do âmbito institucional do OP. Não fica muito claro como as decisões relativas aos gastos estão sendo tomadas, visto que a implementação dos projetos foi deixada nas mãos de cada Secretaria. Dado que apenas 30% dos recursos negociados estão sendo aplicados, há uma intensa disputa política sobre que projetos irão realmente ser financiados. Os delegados têm o direito de decidir que projetos devem ser implementados pelo Executivo mas não têm nenhuma influência sobre *quando* os projetos vão ser efetivamente implementados *nem se* outros projetos (como aqueles que foram selecionados pelos Secretários municipais ou vereadores) serão implementados. O OP não descentralizou o poder de tomar decisões. As administrações de Jarbas e de Magalhães admitiram os líderes no aparato do governo mas não abriram mão do controle de importantes fases do processo de tomada de decisões.

Em vista das incertezas que envolvem a efetiva liberação de recursos para os projetos, os vereadores, as equipes das Secretarias e os delegados — todos pressionam o Executivo para conseguir liberação de recursos e implementação de projetos. A falta de uma conduta expressa e bem determinada no que diz respeito à tomada de decisões prejudica o objetivo de criar um programa aberto e transparente. Os delegados são obrigados a voltar a uma política de mobilização de massa e a táticas de pressão em detrimento de uma política baseada na informação e na negociação pública. Eles precisam *pedir* a intervenção e a participação dos vereadores e funcionários influentes para facilitar a implementação de projetos. Dado que a maioria das favelas tem muitos projetos a serem implementados, os

12 Uma explicação técnica possível para o baixo gasto com projetos do OP é o fato de que os projetos selecionados pelos delegados são muito mais caros ou difíceis de implementar que os projetos selecionados pelas Secretarias. De fato, essa explicação pode esclarecer, em alguns casos, as diferenças dos gastos. Falta explicar, porém, por que determinadas Secretarias, com projetos similares (tais como de pavimentação de ruas, construção de parques e desobstrução de canais), implementaram prioritariamente projetos selecionados pelo governo e não os projetos negociados e selecionados pelos delegados.

delegados em geral defendem os projetos do OP, assim como outros projetos. Isso confunde as fronteiras entre o OP e outras formas de reivindicação, diminuindo assim a importância do OP e reduzindo a legitimidade do processo.

Além disso, a falta de transparência permite que os vereadores intervenham em favor de seus próprios projetos. Os vereadores conseguem a liberação de recursos para o OP e afirmam ser “os pais” do OP, dados os seus esforços nesse sentido. A falta de clareza em relação ao seu verdadeiro papel no processo também permite que os vereadores avoquem para si a responsabilidade por projetos sobre os quais não tiveram nenhuma influência direta. As eleições realizadas em 1998, para delegados de OP, foram marcadas pela corrupção e por táticas políticas clientelistas, usadas por muitos vereadores, que procuraram eleger seus assessores e cabos eleitorais para ocuparem um espaço político no programa. A participação informal de vereadores na eleição dos delegados permite-lhes ampliar suas redes clientelistas no OP. Alguns vereadores trabalham com os delegados para selecionar projetos a serem negociados e, depois, implementados. Isso diminui o poder do delegado enquanto novo ator político, porque surgem disputas sobre quem é responsável pela seleção e implementação de projetos. A participação de vereadores leva a crer que o OP se tornou um importante espaço institucional no Recife – trata-se de um foro importante de tomada de decisões. Infelizmente, essa mesma participação retardou o avanço do OP em vista de sua insistência em trazer suas redes clientelistas para o programa.

A “democratização” da informação sobre políticas públicas e sobre o funcionamento do poder local é em geral considerada como um motivo crucial para a implementação do Orçamento Participativo. A “democratização” da informação deveria facilitar a fiscalização e elevar o nível do debate. No Recife, a Secretaria de Políticas Sociais tem poucos recursos, o que limita sua capacidade de fornecer informações idôneas e em tempo hábil aos delegados. Os delegados têm que contar, bem no estilo paternalista, com os funcionários da Secretaria de Políticas Sociais para lhes fornecer dados sobre os programas. Surgem sérios problemas quando os funcionários divulgam informações enganosas ou confusas. Para citar apenas um exemplo, na Prestação de Contas de 1998, a Secretaria de Políticas Sociais apresentou dados manipulados sobre o que de fato foi gasto no triênio (1996-1998). As informações dadas consignavam gastos 95% acima

dos que realmente foram feitos.¹³ A falta de informações claras e precisas frustraram os esforços dos delegados para monitorar o programa.

A fragmentação gerada pela estrutura institucional do OP impediu que os delegados formassem uma frente para questionar e contestar os números apresentados pela Secretaria de Políticas Sociais. Os delegados continuam dependentes do Executivo para conseguir informações e a falta de informações claras frustra os esforços para assumir um papel ativo e dinâmico na política municipal. É claro que parte da responsabilidade cabe aos delegados; a maioria não busca criar fontes de informação independentes. Além disso, a falta de processos claros de tomada de decisão faz com que os delegados de "oposição" tenham ser "boicotados" pela administração. Esse receio deriva do fato de que não se sabe como os projetos são selecionados ou implementados e do claro partidarismo dos funcionários que trabalham no OP. Dois exemplos mostram como esse medo se expressa. Primeiro, a maioria dos funcionários da Secretaria das Políticas Sociais trabalhou na campanha eleitoral de Jarbas Vasconcelos em 1998. Os delegados foram contratados pela campanha de Jarbas para fazer "boca de urna". Os funcionários e os delegados que o apoiavam não foram forçados, apenas convidados, a trabalhar na campanha. Num ambiente marcado pela falta de transparência na liberação dos recursos, os delegados não têm alternativa senão participar, de forma a manter fortes as relações pessoais que têm com os funcionários.

Um segundo exemplo é o que se deu no carnaval de 1999, quando o Secretário da Cultura usou a estrutura do OP para selecionar os bairros que deveriam receber verbas do município para os eventos carnavalescos. Pediu-se aos delegados que apresentassem projetos para cada bairro, mas o Secretário foi quem decidiu que projetos iriam ser financiados. Os delegados, mais uma vez, não tinham nenhum poder de decidir sobre que projetos seriam financiados. O medo de serem "boicotados" pelas Secretarias das Políticas Sociais e da Cultura fez com que eles evitassem criticar o programa.

A falta de compromisso do Executivo e o modelo institucional do OP no Recife foram os responsáveis por não se ter conseguido ampliar e aprofundar a democracia. O Executivo não mostrou nenhum

¹³ A Prestação de Contas apresentou, numa única coluna, os gastos aprovados junto com os gastos realmente feitos. Não era possível distinguir o gasto proposto pelo governo, do gasto efetivamente feito.

desejo de destinar os recursos necessários para que o projeto se desenvolvesse plenamente. A insuficiência de recursos financeiros criou uma situação marcada pela falta de transparência e uma volta ao processo de tomada de decisões de que participavam apenas os altos escalões do governo. Os vereadores entraram nesse jogo político, tentando influenciar os delegados, elegendo “seus” líderes comunitários como delegados. A falta de um processo claro e definido de tomada de decisões impediu os avanços desejados.

Aprofundando a Democracia: Por que os delegados continuam a participar?

Embora o Orçamento Participativo continue, em grande medida, refém da vontade política e do projeto político do Executivo, há muitos avanços que contribuem para a ampliação e o aprofundamento da democracia. Entre os avanços concretos estão o acesso à informação e ao conhecimento, a crescente legitimidade dos delegados em nível de bairro e em nível municipal e o poder de decidir sobre que projetos deverão ser incluídos no orçamento. Esses avanços, embora pequenos, constituem a principal razão pela qual os delegados continuam a participar, apesar do pouco compromisso do governo com o OP. Eles acreditam que o OP ainda está em processo de construção, reconhecem que já houve avanços e esperam que com o tempo a importância do Orçamento Participativo aumente. Um delegado declarou: “Apesar de todos os problemas apontados, a gente pode considerar que há avanços, porque no passado nem condições de falar a gente não tinha... quanto mais de intervir de forma meio tímida, meio reduzida de intervir numa ação governamental. Então se a gente for fazer assim uma avaliação, acredito que temos avanços na própria discussão, e a duras penas as conquistas que estamos tendo”.¹⁴

Devemos lembrar que os indivíduos que participam deste programa são representantes de grupos e de comunidades tradicionalmente excluídos do poder político. A mera existência de uma instituição política oficial que ofereça a esses líderes uma oportunidade de participar do processo de tomada de decisões constitui um avanço importante.

14 Entrevista realizada com Delegado de OP, em novembro de 1998. Esse tipo de atitude se manifestou em muitas entrevistas formais e informais realizadas entre setembro de 1998 e fevereiro de 1999. Tanto os delegados quanto os ex-delegados acreditavam que o OP iria receber mais recursos e que teriam um papel mais importante na política municipal. Porto Alegre costumava ser citada como um exemplo do que os delegados esperavam que seria implementado no Recife nos anos seguintes.

O conhecimento cada vez maior que os delegados adquirem sobre o funcionamento da prefeitura – como se fazem os orçamentos, como são implementados, quem tem poder de alocar recursos, etc. – melhora a qualidade de sua liderança. Eles têm acesso a essas informações em palestras informativas anuais, que visam a capacitação, e nas reuniões que se realizam ao longo do ano. Essas informações ampliam as perspectivas dos delegados, habilitando-os a rever suas estratégias políticas e a desenvolver argumentos bem fundamentados e complexos em favor de seus projetos. Os delegados mais experientes perceberam, por exemplo, que a Prestação de Contas de 1998 estava incorreta. Eles foram capazes de deslindar a grande variedade de informações para entender como a administração estava apresentando informações enganosas. Contudo, os delegados não foram capazes de organizar uma frente única para contestar as informações e as prioridades da administração. O acesso à informação é um primeiro e importante passo mas ele não leva, necessariamente, ao desenvolvimento de novas estratégias políticas e de novas formas de contestação.

O Orçamento Participativo legitima o papel do delegado enquanto “novo ator político”. O processo de legitimação ocorre tanto na esfera do bairro quanto no âmbito do município. Os delegados são respeitados em nível municipal porque têm uma certa força eleitoral e tomam decisões referentes à destinação de verbas pela administração. Os delegados não podem ser sumariamente ignorados pelos burocratas políticos porque agora têm um papel legítimo dentro do governo municipal. Pela primeira vez, delegados advindos das áreas de população de baixa renda tiveram o direito e a responsabilidade de escolher como e quando o governo vai aplicar parte de seus escassos recursos. A responsabilidade atribuída aos delegados é parte de um importante processo de aprendizagem pois aumenta a compreensão das difíceis escolhas com que os políticos se defrontam num meio social e econômico marcado por desigualdades extremas.

No nível do bairro, a legitimidade dos delegados deriva do fato de serem eleitos, de seu acesso à informação e aos funcionários do governo, e de sua capacidade de trazer recursos absolutamente indispensáveis ao bairro. A legitimidade em nível local é naturalmente ligada à longa militância de cada delegado em seu próprio bairro. Visto que alguns dos delegados estão envolvidos em práticas clientelistas, sua legitimidade pode não aumentar com a participação no OP. Cabe destacar que os delegados têm que arcar com as

conseqüências se os projetos que prometem a suas comunidades não são implementados. Dessa forma, sua legitimidade depende parcialmente do empenho do governo em honrar os compromissos assumidos com o OP.

A participação dos líderes da comunidade e dos movimentos sociais nesse programa inovador funciona, pois, como um meio em que se desenvolve uma cultura dos direitos. O processo de difusão dos direitos se desenvolve e se amplia à medida que os líderes tomam consciência de que têm o direito de participar diretamente da determinação das políticas públicas. A consciência de que todos os cidadãos têm o direito de participar de um processo público e aberto de tomada de decisões tende a enfraquecer as relações clientelistas, uma vez que os delegados começam a reivindicar os seus direitos. Agora os delegados não *pedem* benefícios do Estado, como faziam antes, mas *exigem* que o Executivo acate as normas do OP. Eles exigem que o Executivo financie os projetos que foram negociados sob os auspícios do OP.

O último aspecto importante é que o OP é parcialmente responsável pelo desmonte da estrutura privada do poder. As negociações sobre a distribuição dos recursos se deram em público, um processo que deu aos delegados a oportunidade de trabalhar diretamente com os funcionários do governo. Há poucos espaços públicos no Recife que permitem uma discussão pública das prioridades e dos programas das administrações. O processo de tomada de decisões e de negociação no âmbito do Orçamento Participativo envolve um contato permanente entre delegados e funcionários do governo. As reuniões são caracterizadas discussões acaloradas. Os confrontos e discussões entre delegados e funcionários do governo nessas reuniões são parte fundamental do processo de aprendizagem que leva à publicização do estado. A criação dessas reuniões obriga o Executivo a explicar suas políticas, suas ações, ao mesmo tempo em que permite a cidadãos tradicionalmente excluídos o direito de participar de discussões e debates que até então se davam no recesso privado do estado.

Outro motivo que me leva a qualificar esse processo como uma eliminação parcial do estado privado é o volume de recursos passíveis de negociação (10% do Programa de Trabalho e 2,5% do orçamento total). Não se permitiu que os delegados se engajassem em uma discussão séria e bem informada sobre as prioridades globais do orçamento da administração. Os delegados mais politizados estão conscientes dessa contradição e tentaram pressionar a administração

para ampliar a discussão e aumentar os recursos. Outro motivo por que se pode falar de um desmonte apenas *parcial* do Estado privado é o fato de que as decisões tomadas pelos delegados não são necessariamente acatadas. O Executivo transferiu apenas parcialmente o poder de decisão — os delegados têm o direito de decidir sobre pequenas frações dos projetos que serão implementados pela administração municipal.

A ampliação e o aprofundamento da democracia vistos sob a ótica da cidadania são caracterizados por sucessos parciais. Os delegados agora têm um maior número de direitos que lhes garantem o acesso a certas etapas do processo de tomada de decisões. Eles têm o direito de selecionar alguns projetos que o município irá implementar em seus bairros. Eles têm o direito à informação. Eles têm o direito de fazer reivindicações, queixas, sugestões e de receber respostas do governo. Os delegados são reconhecidos como novos e legítimos atores no nível municipal. O fato de que se tenha dado um espaço aos cidadãos de baixa renda no governo é um avanço cuja importância não deve ser subestimada. Ainda que os avanços em termos de poder real e material ainda sejam muito limitados, o programa representa o começo de uma implementação institucional dos direitos de cidadania.

5. Conclusão: Os Paradoxos da Participação e Governo no Recife

O Orçamento Participativo lança luz sobre diferentes processos que pretendem aprofundar a democracia com o aumento da participação, a instituição da transparência e a promoção da *accountability*. O aprofundamento da democracia requer a horizontalização dos espaços institucionais em nível municipal, a publicização do Estado, e o compromisso do Executivo em respeitar os direitos estabelecidos pelos programas participativos. O OP, criado por iniciativa de administrações de centro-direita, conseguiu, paradoxalmente, ao mesmo tempo aprofundar e restringir as práticas democráticas no Recife.

O OP estabeleceu um espaço público em que os líderes de setores tradicionalmente excluídos podem negociar com a administração a alocação dos escassos recursos ao mesmo tempo em que os transformou em novos atores políticos em nível municipal. Esse processo é paradoxal pelo fato de, ao mesmo tempo, aprofundar e restringir a incipiente democracia no Recife, uma vez que o modelo institucional do OP apenas parcialmente descentraliza o poder. Ele

dá aos delegados um espaço no processo de tomada de decisões, de maneira que o Executivo não perca o controle desse processo.

O risco que o Executivo corre com a implementação desse tipo de programa participativo é pequeno porque a administração controla quase todas as etapas do processo. Um dado importante é que o Executivo se reserva o direito de não implementar os projetos selecionados pelos delegados, se eles não forem compatíveis com sua agenda ou com seus interesses. O Executivo controla o fluxo de informações, estabelece calendário de reuniões e orçamentário, e mantém o poder de dar a palavra final no tocante às decisões. Obviamente, há um certo risco para o Executivo, quando a administração deixa de implementar os projetos aprovados pelos delegados. A fragmentação do programa e a falta de informações claras sobre o seu desempenho impedem que os delegados formem uma frente única para contestar o Executivo. O programa tornou os delegados muito propensos à conciliação, devido ao receio de serem boicotados pela administração.

O Orçamento Participativo no Recife é controlado pelo Executivo, frustrando os esforços para desconcentrar o poder e criar poderes horizontais em nível local. O programa dá à administração o conhecimento imediato das principais reivindicações dos líderes da comunidade e dos movimentos sociais, o que ajuda na definição das políticas públicas e estratégias políticas. Evidentemente, relações diretas constituem um importante avanço para as comunidades de baixa renda, uma vez que esses bairros de há muito encontram-se carentes dos serviços básicos que cabe ao Estado prover. Cabe, porém, fazer a pergunta óbvia: Para que fins essas relações estão sendo usadas? A atual coalizão governista do Recife conseguiu agregar os líderes comunitários sem proceder à redistribuição do poder; ela lhes concedeu a prerrogativa de selecionar determinados projetos ao mesmo tempo que providenciava para que o poder dos delegados continuasse pequeno e fragmentado.

Os delegados no OP assumiram a responsabilidade de desempenhar *publicamente* um papel na definição do orçamento e na fiscalização do Executivo — papéis que não estão sendo assumidos pelos vereadores do Recife. Os vereadores, como demonstrei na segunda parte deste artigo, pesam muito pouco na definição das políticas públicas e nas decisões orçamentárias e usam seu poder formal principalmente como instrumento de barganha para conseguir, da prefeitura, recursos e a implementação de pequenos projetos de infra-estrutura. O OP *não substitui* os vereadores no processo de

tomada de decisões e não assume posições publicamente. O OP antes cria um novo foro público para a discussão política sobre a seleção e distribuição dos escassos recursos.

Os vereadores buscaram solapar o OP porque ele constitui uma ameaça potencial à possibilidade de aprovar projetos que são usados para sustentar suas relações clientelistas com os líderes comunitários. A organização de densas redes políticas (modernas máquinas políticas) patrocinadas pelos vereadores é ameaçada pelo OP, uma vez que os foros de tomada de decisões exigem debate público e negociação. Os vereadores já não podem declarar que controlam os canais privilegiados no Executivo; o OP constitui agora um canal de participação através do qual os líderes comunitários e dos movimentos sociais podem defender os interesses de suas comunidades.

Podemos tirar muitas e importantes lições da participação dos delegados. Primeiro, esse programa demonstra que as relações Estado-sociedade podem ser modificadas pela ação dos líderes comunitários no sentido de aproveitar os incipientes espaços políticos de que atualmente se dispõe. Os líderes estão mais bem preparados e informados e estão começando a exigir benefícios do poder local; os delegados não estão mais *pedindo* benefícios ao Estado, como o faziam antes: agora eles cobram do Executivo o respeito às normas estabelecidas pelo OP. Eles exigem que o Executivo financie os projetos negociados sob os auspícios do OP. Assim, o OP no Recife constitui uma instância que ajuda a concretizar a ampliação dos direitos estabelecidos formalmente pela Constituição de 1998.

Uma outra lição importante é que os programas participativos criados e dirigidos pelo Estado podem contribuir simultaneamente para a *ampliação* e para *restrição* do aprofundamento da democracia. O projeto institucional é, pois, um importante elemento que contribui para o aprofundamento da democracia. O projeto institucional criado pelas administrações de Jarbas e de Magalhães gerou novas oportunidades de participação, logo aproveitadas pelos líderes comunitários. O OP é um incipiente espaço institucional que pode levar ao aprofundamento da democracia, visto que propicia um campo fértil para o desenvolvimento de uma cultura dos direitos e um novo relacionamento entre o Estado e a sociedade. Os delegados têm um acesso sem precedentes à informação e aos escalões do Estado, o que contribui para sua legitimação no âmbito de seus bairros e do município.

Contudo, o projeto institucional no Recife também resultou na

divisão dos delegados, possibilitada pela penetração dos vereadores no programa, e deixou por esclarecer muitos aspectos do processo de tomada de decisões. O programa é contraditório porque a nova coalizão governista conseguiu aproximar os líderes comunitários, sem ceder nenhum dos poderes consignados na estrutura institucional do OP. O compromisso político do governo foi débil — ele não respeitou as decisões dos delegados.

A falta de transparência do governo no que diz respeito ao processo de tomada de decisões que leva à efetiva implementação dos projetos desautorizou as decisões tomadas pelos delegados. A administração, eleita segundo as normas da democracia representativa, teve a palavra final nas decisões relativas ao OP. As instituições democráticas participativas em nível municipal no Brasil apóiam-se e dependem da vontade política do Executivo, e isto constitui um dos motivos pelos quais os resultados e os efeitos dessas instituições são extremamente contraditórios.

O perigo para as coalizões governistas que implementam programas de OP é que a publicização do processo de tomada de decisões, sem uma correspondente publicização do processo de implementação, termine por restringir o apoio que recebem dos líderes da comunidade e dos movimentos sociais. Muito provavelmente os delegados não continuarão a apoiar o programa — e, por extensão, a coalizão governista — que sistematicamente frustra seus esforços e nega seu *direito* de tomar decisões efetivas. O maior acesso à informação, o maior conhecimento de como se processa a elaboração e a implementação do orçamento, e uma incipiente cultura dos direitos podem exacerbar as tensões entre os delegados e governos que dão um apoio apenas relutante. O OP criou um novo espaço político para os líderes da comunidade e dos movimentos sociais. O grande problema que se coloca para os delegados e para o governo é por quanto tempo os delegados se contentarão com o desmonte *parcial* do processo privado de tomada de decisões que marca a política municipal no Recife.

Referências Bibliográficas

- ABERS, Rebecca, 1998. From clientelism to cooperation: local government, participatory policy, and civic organizing in Porto Alegre, Brazil. *Politics and Society*. S/l.: 1998.
- ABRUCIO, Fernando Luiz ; COUTO, Cláudio Gonçalves. A redefinição do papel do Estado no âmbito local. *São Paulo em Perspectiva*. São Paulo: 10 (3): 40-47, 1996.

- ANDRADE, Regis de Castro. *Processo de governo no município e no Estado*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1998.
- ALVAREZ, Sonia E. 'Deepening' democracy: popular movement networks, constitutional reform, and radical urban regimes in contemporary Brazil. In *Mobilizing the Community*, eds. Robert Fisher e Joseph Kling. Newbury Park, CA: Sage Publications, 1993.
- ALVAREZ, Sonia E. ; DAGNINO, Evelina. *Para além da 'democracia realmente existente': movimentos sociais, a nova cidadania e a configuração de espaço público alternativo*. São Paulo: 1995. Manuscrito inédito.
- ARAÚJO, Ilza de Andrade. *Políticas e poder: o discurso de participação*. São Paulo: Ad Hominem, 1996.
- BAIRELA, Sérgio. *A explosão de experiência: emergência de um novo princípio ético-político nos movimentos populares urbanos em Porto Alegre*. Belo Horizonte: ANPOCS, outubro de 1996. Manuscrito inédito.
- CÂMARA MUNICIPAL DO RECIFE. *Síntese das Emendas Apresentadas. Relatório da Comissão de Finanças e Orçamento*. Recife: 1998.
- COSTA, Fernanda Carolina. *Canais institucionais de participação: autônomos ou sujeitos às alternâncias de gestão? O caso do Conselho de Desenvolvimento Urbano do Recife*. VIII Encontro Nacional de ANPUR. Porto Alegre: 1999.
- COUTO, Cláudio Gonçalves. *O desafio de ser governo: o PT na prefeitura de São Paulo (1988-1992)*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.
- COUTO, C.G. ; ABRUCIO, F.L. Governando a cidade? A força e a fraqueza da Câmara Municipal. *São Paulo em Perspectiva*. São Paulo: 9 (2): 57-65, abr.-jun. 1995.
- DAGNINO, Evelina. Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania. In *Anos 90: Política e Sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1994.
- _____. The cultural politics of citizenship, democracy and the state. In *Cultures of Politics/Politics of Cultures: Re-visioning Latin American Social Movements*. Editado por Sonia E. Alvarez, Evelina Dagnino e Arturo Escobar. Boulder: Westview Press, 1998.
- DIÁRIO DE PERNAMBUCO. Recife: 11 de Junho de 1999. Caderno A2.
- DINIZ, Eli. *Voto e máquina política: patronagem e clientelismo no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

- ERIE, Steve. *Rainbow's end: Irish-Americans and the dilemmas of urban machine politics, 1840-1985*. Berkeley: University of California Press, 1988.
- FARAH, Marta Ferreira Santos. Gestão pública e cidadania: iniciativas inovadoras na administração subnacional no Brasil. *Revista da Administração Pública*. São Paulo: 31(4):126-156.
- FEDOZZI, Luciano. *Orçamento Participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre*. Porto Alegre: Tomo Editorial, 1998.
- FONTES, Breno Augusto S.M. Práticas de gestão compartilhadas entre o Estado e a sociedade civil: o exemplo do Projeto Parceria nos Morros da Cidade do Recife. In *Política Contemporânea no Brasil*. Editado por Marcos Aurélio Guedes de Oliveira. Recife: Bagaço, 1997.
- FRASER, Nancy . Rethinking the public sphere: a contribution to the critique of actually existing democracy. In *The Phantom Sphere*. Editado por Bruce Robbins, Minnesota: University of Minnesota Press, 1993.
- _____. *Dimensions of Radical Democracy: Pluralism, Citizenship, Community*. Editado por Chantal Mouffe. Nova York: Verso.
- GACIP. *Fique de Olho*. Informativo do Grupo de Articulação Cidadania Popular. Recife: n. 2, 1998.
- GARZIA, Garzia de. FASA. *Folha de São Paulo*. 9 de março de 1999.
- JACOBI, Pedro; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho. Orçamento Participativo: co-responsabilidade na gestão das cidades. *São Paulo em Perspectiva*. São Paulo: 10 (3): 119-128, jul./set. 1996.
- LARANGEIRA, Sônia M.G. Gestão e participação: a experiência do orçamento participativo em Porto Alegre. *São Paulo em perspectiva*. São Paulo: 10 (3): 129-137, jul./set. 1996.
- MARINHO, Geraldo; BOTLER, Milton. 10 anos de Prezeis: uma política de urbanização no Recife. Recife: 1998. Mimeo.
- O'DONNELL, Guillermo. The state, democratization and some conceptual problems: a Latin American view with glances at some post-communist countries. In *Democracy, Markets, and Structural Reform in Latin America*. Editado por William C. Smith, Carlos H. Acuña e Eduardo A Gamarra. New Brunswick, Conn.: Transaction Publishers, 1994.
- _____. Accountability horizontal e novas poliarquias. São Paulo: *Lua Nova*, 44: 27-54, 1999.
- PAOLI, Maria Célia ; TELLES, Vera da Silva. Social rights: conflicts and negotiations in contemporary Brazil. In *Cultures of Politics/*

- Politics of Cultures: Re-visioning Latin American Social Movements*. Editado por Sonia E. Alvarez, Evelina Dagnino e Arturo Escobar. Boulder: Westview Press, 1998.
- PREFEITURA DA CIDADE DO RECIFE. *Orçamento Participativo: metodologia*. Recife: Secretaria de Políticas Sociais e Secretaria de Planejamento Urbano e Ambiental, 1995.
- _____. *Orçamento Participativo: Plano de Investimento Regionalizado*, 1996. Recife: Secretaria de Políticas Sociais e Secretaria de Planejamento Urbano e Ambiental, 1996.
- _____. *Estrutura de funcionamento do Programa Orçamento Participativo/PPB*. Recife: Secretaria de Políticas Sociais, 1998.
- _____. *Distribuição do Orçamento Regionalizado*. Recife: Secretaria de Políticas Sociais, 1998.
- SOARES, José Arlindo. *Mudanças e impasses na gestão das grandes cidades no Brasil (1986-1996)*. Dissertação de Doutorado. Brasília: Universidade de Brasília, 1996.
- SOLER, Salvador. *O PREZEIS: um processo de participação popular na formação da cidade*. Dissertação de Mestrado. Recife: Universidade Federal de Pernambuco, 1991.
- WAMPLER, Brian. Popular participation and reform: municipal health councils in São Paulo. In *Policymaking in a Redemocratized Brazil. Volume 1: Decentralization and Social Policy*. LBJ School of Public Affairs, Policy Research Project Report 119. 1997

