
**Síntese dos Estudos de Caso
Instrumentos de Articulação entre Planejamento
Territorial e Orçamento Participativo
Projeto Comum URB-AL R9-A6-04**



Comune di Ariccia

CIGU

Março 2007

CRÉDITOS

Coordenação da Rede 9

Município de Porto Alegre, Brasil.

Coordenação do Projeto comum:

“Instrumentos de Articulação entre Planejamento Territorial e Orçamento Participativo”
Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, Brasil.

Participantes do projeto comum:

Ayuntamiento de Córdoba, Espanha.

Comune di Ariccia, Itália

Município de Bella Vista, Argentina

Prefeitura Municipal de Guarulhos, Brasil.

Centro Internacional de Gestión Urbana, CIGU, Equador: Sócio Externo.

Autor da síntese

Cabannes Yves, y.cabannes@ucl.ac.uk, Chair Development Planning Unit, University College London

Autores dos estudos de caso

Belo Horizonte: Maria Auxiliadora Gomes, Coordenadora do OP, dora@pbh.gov.br; Marcos Ubirajara de Carvalho e Camargo, muccamargo@oi.com.br, Consultor do Município de Belo Horizonte; Cláudia Júlio Ribeiro, Rosana Baccharini e Saulo Tiago Motta.

Ariccia: Claudia Silvestri, Responsável pelo projeto; Luca Scarpolini, Arquiteto urbanista; Eleonora Magnanimi, Diretora da área de financiamento; Gianna Marmo, Responsável pelo setor de contabilidade; Pilar Eusamio Zambrana, Tradução e colaboração aos projetos URB-AL; Yves Cabannes, CIGU, Equador, Assessor para a atualização.

Bella Vista: Rafael Beltrán rafaelalfredobeltran@yahoo.com.ar; Jaime Vásconez CIGU, Equador, Assessor para a atualização.

Córdoba: Inés Fontiveros Mata, ines.fontiveros@ayuncordoba.es; Antonio Baena, antonio.baena@ayuncorodba.es; Rocío López Lozano, rocio.lopez@ayuncordoba.es; Inmaculada Santana, jefatura.participacion@ayuncordoba.es; Felipe Llamas, presupuestos.participativos@ayuncordoba.es; Yves Cabannes, CIGU, Equador, Assessor para a atualização.

Guarulhos: Kátia Lima, Coordenadora do OP, katialima@guarulhos.sp.gov.br; Marcos Ubirajara de Carvalho e Camargo, muccamargo@oi.com.br, Assessor para a atualização.

Este documento foi elaborado com a ajuda financeira da UE. Seu conteúdo é de responsabilidade exclusiva da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, na qualidade de coordenadora, e dos sócios do Projeto URB-AL “Instrumentos de Articulação entre Planejamento Territorial e Orçamento Participativo”, e em caso algum deve-se considerar que reflete a opinião da União Européia.

ÍNDICE

INTRODUÇÃO	01
APRESENTAÇÃO DO INFORME	03
CAPÍTULO 1. BREVE APRESENTAÇÃO DOS MUNICÍPIOS E DE SEUS ORÇAMENTOS PARTICIPATIVOS	05
1.1. Dados básicos sobre as cidades.	05
1.2. Elementos de comparação entre os Orçamentos Participativos de cada cidade	07
CAPÍTULO 2. MECANISMOS E INSTRUMENTOS DE ARTICULAÇÃO ENTRE ORÇAMENTO PARTICIPATIVO E PLANEJAMENTO TERRITORIAL.	09
2.0. Projetos com alta incidência sobre o solo urbano: os orçamentos participativos como contribuição a um <i>re-ordenamento</i> da cidade.	09
2.1. Orçamentos participativos como vetores de descentralização territorial	11
2.2. Assembléias temáticas e encontro com a cidade em seu conjunto.	15
2.3. As caravanas de prioridades, um instrumento para reconstruir um espaço fragmentado.	16
2.4. Como os OP se enquadram nos Planos Locais de ordenamento territorial.	17
2.5. Capacitação cidadã sobre planejamento físico: O cidadão e a cidadã como ponte entre o OP e o ordenamento territorial.	19
2.6. Ações afirmativas em benefício de áreas mais necessitadas.	20
2.7. Mecanismos para vincular o Orçamento Participativo com as áreas mais necessitadas da cidade: os Planos Parciais.	25
CAPÍTULO 3. MONITORAR A INVERSÃO DE PRIORIDADES TERRITORIAIS	29
3.1. A noção de inversão de prioridades	29
3.2. Experiência de Belo Horizonte para medir a inversão de prioridades	30
3.3. Principais resultados e índices	31
3.4. A medição do impacto dos OP no território nas demais cidades	34
CAPÍTULO 4. CONCLUSÕES E PROPOSTAS.	35
4.1. Conclusões e propostas	35
4.2. Algumas sugestões para o futuro	38
4.3. Observação final	40
Lista de Quadros	
QUADRO 1. Comparação da população de cada cidade.	05
QUADRO 2. Número de habitantes por vereador	07
QUADRO 3. Composição e ponderação do Índice de Qualidade de Vida Urbana de Belo Horizonte (IQVU – BH) “comparativo” (1994,1996,2000)	22
QUADRO 4. Critérios de seleção de projetos em Córdoba	25
QUADRO 5. Situação dos Planos Globais Específicos de Belo Horizonte em dezembro de 2006.	27
QUADRO 6. Abrangência territorial. Número de habitantes em relação às obras do Orçamento Participativo.	31
QUADRO 7. Níveis de renda mensal das famílias a menos de 200 metros de uma obra do Orçamento Participativo (em porcentagem em relação ao número de famílias de cada categoria social).	32
Lista de Mapas	
MAPA 1. Belo Horizonte.	12
MAPA 2. Córdoba. Zonas Urbanas e Peri-Urbanas do Município	13
MAPA 3. Divisões Regionais do Orçamento Participativo de Guarulhos.	13
MAPA 4. Situação dos Planos Globais Específicos. Prefeitura Municipal de Belo Horizonte	33

INTRODUÇÃO

Quais são os mecanismos e os instrumentos que permitem articular os orçamentos participativos com os processos de planejamento físico e de ordenamento territorial? Os municípios de Belo Horizonte e de Guarulhos, no Brasil, de Bella Vista, na Argentina, de Ariccia, na Itália e de Córdoba, na Espanha, acompanhados pelo Centro Internacional de Gestão Urbana - CIGU, no Equador, oferecem elementos de resposta a esta pergunta a partir de sua prática em nível local.

O presente texto sintetiza estas respostas e não pretende ser uma contribuição definitiva ou exaustiva ao tema, mas um reflexo o mais fiel possível das inovações que cada uma das cinco cidades vem experimentando nos limites e na complexidade de seus contextos locais. Estes trabalhos se enquadram em um projeto URBAL, apoiado pela União Européia, “*Instrumentos de articulação entre Planejamento Territorial e Orçamento Participativo*”, coordenado desde 2005 até março de 2007 pelo município de Belo Horizonte.

A segunda pergunta que o grupo se coloca é: Como medir a *inversão de prioridades* decorrente dos orçamentos participativos? A noção de *inversão de prioridades*, amplamente difundida no Brasil faz referência “às mudanças na ordem de” prioridades, em termos políticos (por exemplo, os que antes não tinham poder agora podem decidir sobre o orçamento e ter acesso ao poder), de **políticas públicas** (por exemplo, políticas sociais chegam a ter mais prioridade), **territoriais** (por exemplo, tradicionalmente os investimentos não chegavam aos bairros pobres ou às zonas rurais e agora sim). No presente documento o enfoque está sendo dado às mudanças de prioridades especialmente em termos *territoriais* resultado de uma boa articulação entre orçamentos participativos e ordenamento territorial, e que ao mesmo tempo indicam uma redução das iniquidades sociais e políticas no município¹.

A fragilidade das relações entre orçamentos participativos e planejamento é uma crítica constantemente atualizada nos debates. Ao limitar o trabalho exclusivamente ao planejamento físico, o grupo de cidades era consciente de que deixava de lado outras tensões, iguais ou mais importantes, que costumam existir entre o Orçamento Participativo e (a) o planejamento setorial, (b) o planejamento estratégico e (c) os planos de

¹ Guia para a documentação das experiências.

desenvolvimento local de longo prazo. Explorar as formas de superação destas tensões de maneira prática e teórica implicará projetos específicos, fora do enfoque da presente nota.

Segundo o documento base da Rede URBAL 9, *Orçamentos Participativos e Finanças Municipais*, no qual o projeto se enquadra, “um dos maiores desafios que os orçamentos participativos enfrentam é precisamente a sua relação com o planejamento territorial e com os planos de desenvolvimento porque os OP são, geralmente, exercícios de curto prazo que respondem a demandas mais imediatas da população mais necessitada, e em geral também a demandas de melhorias no bairro ou no distrito, e muito menos a demandas de estrutura para a cidade como um todo”².

Isso coloca uma série de perguntas que serviram de pano de fundo ao presente projeto: *as demandas priorizadas através dos processos de Orçamento Participativo são, com frequência, para melhorias no bairro ou no distrito. Raras vezes as demandas se referem à cidade em seu conjunto. Por tanto, a relação dos orçamentos participativos com o planejamento físico e com as exigências da cidade como um todo é outro grande desafio e outro ponto de debate necessário. Surgem várias perguntas:*

- *Como, concretamente, fazer a ponte entre os orçamentos participativos e o planejamento?*
- *Como conciliar exigências de curto prazo da população com exigências de longo prazo da cidade como um bem social?*
- *Qual é a(s) instância(s) e o mecanismo que regula as tensões bairro - cidade a curto prazo – longo prazo?*
- *Será que a discussão de 100% do orçamento de investimento não vai coibir as capacidades de investimento para infra-estruturas primárias às vezes necessárias (por exemplo artérias viárias, aeroporto, estação de tratamento de águas)?”³*

² Adaptação do documento do projeto “medida da inversão de prioridades”

³ Cabannes, Y. Documento base da Rede URBAL 9, versão atualizada e ampliada, 2004. Prefeitura Municipal de Porto Alegre, p 109.

APRESENTAÇÃO DO INFORME

O trabalho está organizado em quatro capítulos. O primeiro apresenta de maneira breve cada um dos municípios em sua extrema heterogeneidade. O segundo explora quais são os mecanismos e os vários instrumentos de articulação entre Orçamento Participativo e planejamento territorial que as cidades experimentam, enquanto que o terceiro traz à luz os métodos de monitoramento da inversão de prioridades que os Orçamento Participativo implicam. O capítulo final, de conclusões, retoma de maneira executiva as principais colaborações dadas ao tema por parte das cidades e indica algumas pistas de trabalho para futuras pesquisas e projetos.

A presente síntese está construída a partir da documentação das experiências feita pelas cidades, com o assessoramento do CIGU e a partir de um guia comum. Estas valiosas informações foram complementadas pelos documentos e informes fornecidos pelos municípios. As apresentações das experiências durante o seminário de lançamento do projeto, em outubro de 2005, e as visitas a cada uma das cidades proporcionaram elementos únicos e a oportunidade de falar com os atores diretamente envolvidos. Ademais, a presente síntese foi enviada a cada uma das cidades e foi debatida durante o seminário final de março de 2007, em Belo Horizonte.

CAPÍTULO 1. BREVE APRESENTAÇÃO DOS MUNICÍPIOS E DE SEUS ORÇAMENTOS PARTICIPATIVOS.

A idéia central deste capítulo é que as cidades que participam no projeto e seus processos de orçamentos participativos são extremamente diferentes. Cada uma das experiências se adequa a cada contexto local e essa é a sua força. Ao mesmo tempo, qualquer esforço de generalização é arriscado. É o limite do exercício.

1.1. Dados básicos sobre as cidades.

População

O quadro comparativo permite apreciar que o leque de situações é bastante aberto, desde Ariccia, com algo mais de 18.000 habitantes até B.H., que supera os 2.2 milhões de habitantes e que lidera uma região metropolitana da ordem de 4.5 milhões de habitantes. Em todas as cidades, exceto Bella Vista, o número de mulheres supera o de homens.

QUADRO 1. Comparação da população de cada cidade

Cidade	Mulheres	Homens	Total	Ano
Ariccia, Itália	9.178	8.845	18.023	2005
Bella Vista, Argentina	17.513	17.828	35.341	2001
Belo Horizonte, Brasil	1.181.263	1.057.263	2.238.526	2000
Córdoba, Espanha	165.160	153.468	318.628	2003
Guarulhos, Brasil	545.230	527.487	1.072.717	2000

Fonte: Municípios. *Elaboração* : Y. Cabannes, 2007.

Relações urbano-rurais e tipo de cidade

Bella Vista, situada na Província de Corrientes, ao lado do Rio Paraná é um município “eminentemente agrícola, com 27% de seu território rural e é o principal produtor de cítricos da região noroeste”⁴. No outro extremo, Belo Horizonte, segundo fontes oficiais, é 100% urbanizada, situação similar à de Guarulhos, município situado na Região Metropolitana de São Paulo e marcado pela presença do principal aeroporto de passageiros da América do Sul.

Ariccia, cidade localizada a 27 quilômetros de Roma, caracteriza-se por ser um centro histórico ativo e pelas terras agrícolas cultivadas (uva). Outra importante atividade produtiva e que vive uma grande expansão é a “*porchetta*”, uma especialidade culinária de carne de porco assada, produto exportado para muitos lugares do mundo. Conta também com artesanato e indústrias. Por sua vez, Córdoba, cidade histórica e prestigioso patrimônio da humanidade também dispõe de extensas terras agrícolas organizadas ao redor de aglomerados periféricos (*barriadas*) com níveis insuficientes de serviços.

Sistema político e representação democrática.

Os cinco municípios contam com governantes eleitos: por uma parte, *Sindaco*, *Prefeito*, *Alcaldesa* ou *Intendente*, segundo cada caso, e, por outra, vereadores municipais. Entretanto, o nível de representação democrática, medido em número de habitantes por vereador varia muito entre as cidades - ver quadro “Número de habitantes por vereador”. Em Belo Horizonte, cada vereador eleito “*representa*” em média a 54.600 habitantes e em Guarulhos a 31.550, enquanto que em Ariccia existe em média um vereador para cada 900 habitantes.

Deve-se notar que os orçamentos participativos e demais processos de participação tendem a estar muito mais presentes e a serem mais decisivos em cidades onde os vereadores representam em tese, e com todos os limites destes casos, a milhares de cidadãos, portanto, nos sistemas nos quais a distância entre o cidadão e seu representante é maior.⁵

⁴ Estudo de caso Bella Vista.

⁵ O documento base da Rede 9 coloca como hipótese que “Um debate sobre a *função política dos orçamentos participativos* nas cidades com tradição presidencialista (nas quais a relação Prefeito - população poderia ser direta e clientelista) e com uma democracia representativa truncada (ou seja, com baixo nível de representação do legislativo) poderia ser extremamente frutífero. Duas perguntas podem ser feitas: (a) O orçamento participativo ocupa um vazio de democracia representativa e é um substituto de democracia representativa e / ou é um elemento central de uma democracia participativa? e (b) O orçamento participativo tende a reforçar o papel do Prefeito (e do Executivo) frente aos vereadores e ao legislativo? Como solucionar esta tensão?

QUADRO 2. Número de habitantes por vereador

Cidade	Número de Vereadores	Habitantes por Vereador
Ariccia, Itália	20	901
Bella Vista, Argentina	13	2.718
Belo Horizonte, Brasil	41	54.600
Córdoba, Espanha	29	10.987
Guarulhos, Brasil	34	31.550

Fonte: Municípios. Elaboração: Y. Cabannes, 2007.

1.2. Elementos de comparação entre os Orçamentos Participativos de cada cidade

- *Onde e desde quando existem*

Em BH o Orçamento Participativo foi implantando em 1993 e se mantém sem interrupção desde então. É um dos mais consolidados em nível internacional. Os processos de Guarulhos e de Córdoba, iniciados em 2001, evoluíram de forma diferente: Córdoba parou seu processo em 2004 a pedido das organizações sociais, retomando-o em 2005, enquanto Guarulhos decidiu passar a um ritmo bienal desde 2005. Nos anos ímpares se implementa o Orçamento Participativo, e nos anos pares se discutem políticas públicas. Um ciclo de dois anos caracteriza também o Orçamento Participativo de Belo Horizonte desde 2000.

O Orçamento Participativo de Bella Vista foi implantado pela primeira vez e de forma experimental em 2006, depois do primeiro seminário de intercâmbio do Projeto URB-AL. Ariccia não optou pelo Orçamento Participativo e não existem planos para implantá-lo. Entretanto, o governo local expressa a intenção de ampliar seus canais de participação e de informação cidadã.

Em resumo, os casos são paradigmáticos de cada uma das grandes fases pelas quais os orçamentos participativos passaram: (a) primeiras experiências pioneiras (89-97), (b) massificação no Brasil (97-2001) e (c) expansão e diversificação fora do Brasil (2000 até a atualidade).

- *Valores debatidos nos Orçamento Participativo*

As informações proporcionadas pelas cidades permitem fixar as ordens de magnitude. Os valores absolutos debatidos e calculados por ano (divididos por 2 para os ciclos bienais) foram:

- Belo Horizonte: 116,5 milhões de Reais (biênio 2007/08), incluindo os três Orçamentos Participativos, ou seja, o Orçamento Participativo Regional, o Digital e o de Habitação. Estes valores excluem os valores importantes debatidos no bojo dos Conselhos Municipais, particularmente nos de Educação e de Saúde. Para cada um dos dois anos do ciclo, o município destina aproximadamente 26 milhões de dólares. Em 2005, Guarulhos debateu 75,4 milhões de reais (aproximadamente 34 milhões de dólares) enquanto que Córdoba, em 2003, pôs em discussão 9 milhões de euros (aproximadamente 11 milhões de dólares). Para seu primeiro ano de processo em 2006, o Município de Bella Vista colocou 300.000 pesos (100 mil dólares) a debate público.

As quantias em debate correspondem *aproximadamente* a 10% dos recursos de investimento em Bella Vista, a 22% dos de BH e a 100% dos de Guarulhos. Os orçamentos municipais são extremamente variados de uma cidade a outra e os dados disponíveis não permitem estabelecer comparações precisas e significativas. Ainda não foi possível também consolidar dados comparativos de orçamento municipal / habitante / ano. De novo, para fixar ordens de magnitude, Bella Vista coloca em discussão algo como 3 U\$ por habitante por ano, ao passo que BH se situa entre 10 e 15 U\$ e Guarulhos e Córdoba entre 30 e 35 U\$.

Os estudos de caso permitem apreciar a grande heterogeneidade de cada um dos processos locais, em suas dimensões não só financeira, mas também participativa, institucional e territorial, como se verá apreciar mais adiante.

CAPÍTULO 2. MECANISMOS E INSTRUMENTOS DE ARTICULAÇÃO ENTRE ORÇAMENTO PARTICIPATIVO E PLANEJAMENTO TERRITORIAL.

2.0. Projetos com alta incidência sobre o solo urbano: os orçamentos participativos como contribuição a um re-ordenamento da cidade.

Uma primeira vinculação entre orçamento participativo e ordenamento territorial se estabelece pelos próprios projetos aos que se deu prioridade durante o processo, através das plenárias territoriais, que em geral incidem mais sobre o bairro e as plenárias temáticas, que tendem a incidir mais sobre o nível da cidade como um todo.

O exame dos projetos em cada uma das cidades ilustra claramente a riqueza destas relações e a forma como o orçamento participativo incide sobre o ordenamento territorial de forma muitas vezes estrutural:

Em Bella Vista, um dos três projetos priorizados em 2006 foi a reforma e a legalização da moradia e do solo correspondente. Trata-se de um caso relativamente único de incidência do Orçamento Participativo sobre um bairro “informal”, incluindo-o na cidade formal e de direito. Constitui um precedente de produção do espaço urbano. Outro exemplo de incidência indireta sobre o solo urbano e o ordenamento da cidade é o segundo projeto, de apoio à transformação e venda de produtos agrícolas. Neste caso, contribui ao estímulo da produção agrícola e como conseqüência reforça o espaço rural como espaço econômico (e não residencial ou vago). Em ambos os casos, trata-se de uma incidência direta ou indireta sobre o ordenamento da cidade, mas, em ambos – e esta é a outra vantagem do orçamento participativo –, em uma perspectiva de inversão de prioridades a favor, no primeiro caso, da cidade informal, e, no segundo caso, a favor da parte agrícola do município, em geral esquecida em muitos planos de desenvolvimento local.

Em vários bairros de Córdoba, a reforma e a criação de espaços públicos e de praças foram prioridade para os participantes. De novo, trata-se de projetos de alta incidência sobre o ordenamento da cidade, mas, especialmente sobre um ordenamento diferente, ao que chamaremos um re-ordenamento. Frente à progressiva privatização dos

espaços públicos, reafirma-se o espaço para o público, numa perspectiva *plebéia*⁶ e de geração de “*ágoras*”. Estes espaços públicos, estas *ágoras*, são indispensáveis como espaço de convivência, de encontro, de construção de uma cidade multicultural e pluri-étnica, em uma palavra: de uma cidade mais democrática. Ademais, no caso de Córdoba, e não é casualidade que tenham sido priorizadas tantas praças, ajuda a manter viva a tradição secular do passeio ao anoitecer, quando se volta a sentir a brisa no ardente verão andaluz. Trata-se de um *re-ordenamento* territorial com inversão de prioridades em favor da coisa pública e não do particular, em favor de uma cidade para todos e para todas, e não somente dos que têm os recursos para poder desfrutá-la.

Os projetos priorizados em Belo Horizonte nos últimos 14 anos agregam outra nuance sobre a incidência que os orçamentos participativos têm sobre o *re-ordenamento* territorial. A lista dos projetos, entre os mais de 1.000 financiados até hoje e que têm incidência direta sobre o *re-ordenamento* da cidade seria múltipla. Alguns são particularmente significativos. Os Planos Globais Específicos, financiados a pedido da população no contexto do *Orçamento Participativo Habitação* são planos micro locais que apontam ao desenvolvimento integral dos bairros mais necessitados, particularmente através da regularização do solo urbano, e sua integração na cidade formal. Hoje são mais de 200 000 habitantes os que foram beneficiados com os PGE, em geral integrantes de grupos sociais de baixa qualidade de vida urbana. e que pertencem, em geral, aos grupos sociais de menor bem-estar e menor qualidade de vida urbana. Outro exemplo são os conjuntos habitacionais de bom padrão de construção destinados às famílias que integram os núcleos dos *sem casa* e que participam do Orçamento Participativo. São 1700 famílias que já tiveram acesso a uma nova moradia. O exemplo do plano de macro drenagem, hoje parte integrante do Sistema Municipal de Planejamento e que dispõe de importantes recursos próprios, superiores ao próprio Orçamento Participativo, nasceu da pressão dos bairros situados nas áreas de risco e que estavam diretamente afetados pela ausência de um bom sistema de drenagem. Não tinha sentido realizar somente obras de micro drenagem nos bairros sem ter um escoamento para as águas pluviais coletadas. O plano de macro drenagem, obra estrutural, nasceu dessa necessidade levantada pela população nas áreas de risco.

⁶ Sobre a perspectiva *plebéia* nos Orçamentos Participativos ver os trabalhos de Sergio Baierle, Cidade, Porto Alegre (Comunicação em Córdoba, encontro URBAL, 2003)

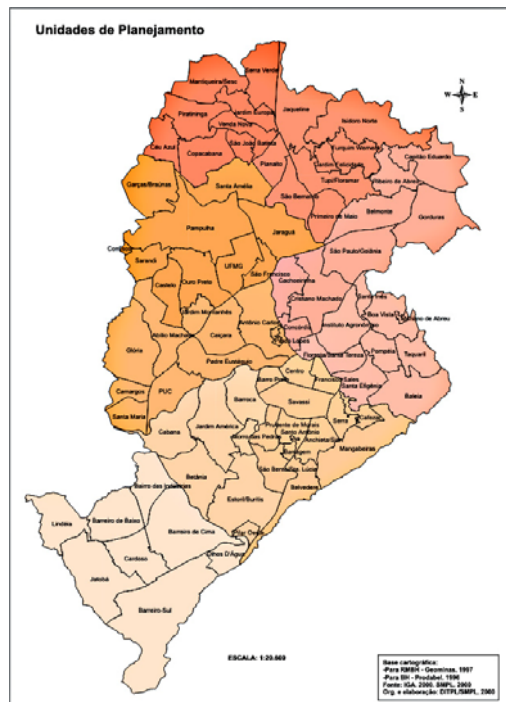
Em Guarulhos, vários dos projetos financiados situam-se na mesma linha, e um bom exemplo é um centro educacional construído em uma antiga fábrica têxtil que foi totalmente reformada. O investimento, que supera os 7 milhões de dólares, permitiu a adequação de 8000 metros quadrados. Conta hoje com um anfiteatro para 800 pessoas, telecines, espaço de exposição e pátio de eventos para 2000 pessoas. É importante notar que este espaço cultural e de capacitação foi construído em uma das partes mais periféricas da cidade, uma das mais violentas (Distrito A, Água Chata no plano de Guarulhos) o que ilustra plenamente o desejo da cidade de gerar novas centralidades, graças ao Orçamento Participativo.

Em resumo, o Orçamento Participativo, através de obras estruturais ou de impacto local é uma contribuição direta e indireta a um *re-ordenamento* do espaço da cidade. Neste sentido, pode chegar a ser uma importante contribuição à edificação de uma cidade para todos e para todas, e para fazer efetivo o Direito à Cidade, privilegiando o uso dos espaços públicos abertos ou fechados e não só a propriedade de bens imóveis.

2.1. Orçamentos Participativos como vetores de descentralização territorial

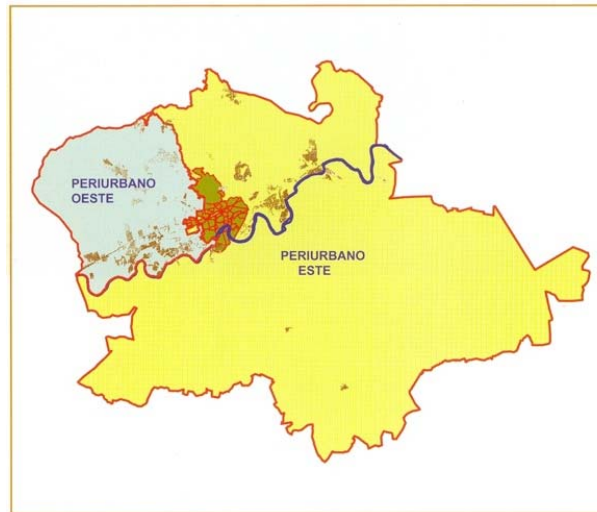
O Município de Belo Horizonte “*é subdividido em 9 regiões administrativas, 41 sub-regiões, 81 Unidades de Planejamento (UP), 465 bairros e vilas, sendo que as sub-regiões e as Unidades de Planejamento foram instituídas em função do Orçamento Participativo em 1993 e 1996 respectivamente*”. Estas Unidades de Planejamento – ver mapa 1 – têm hoje em dia uma média de 27.000 habitantes com significativas variações entre elas. São uma clara expressão do esforço de descentralização municipal em direção a territórios que tradicionalmente eram invisíveis em cada uma das nove regiões administrativas com as que a cidade conta. Esta divisão em UP constituiu um passo decisivo para planejar o território de forma diferente.

Mapa 1. Belo Horizonte.



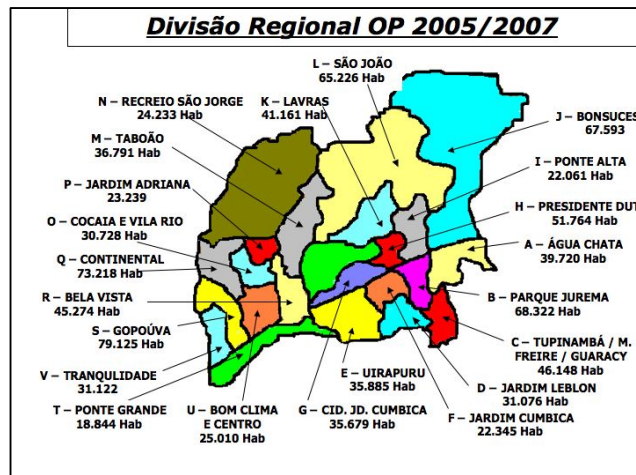
De forma similar, **Córdoba** estimulou a descentralização da participação popular, particularmente do Orçamento Participativo, dividindo o município em 15 distritos. É interessante notar que em 2004 este processo de descentralização se reforçou. *Planos de bairro* foram realizados nos 86 bairros e aglomerados do município e consolidados em 43 planos setoriais. Estes planos servem atualmente de referência para o processo do Orçamento Participativo. É importante ressaltar a consolidação do nível intermediário entre o bairro e a divisão administrativa preexistente, criando assim, como em Belo Horizonte, verdadeiras *unidades territoriais de planejamento* cuja função - e deve-se insistir sobre este aspecto - é precisamente servir de referência para a priorização das obras e serviços dos Orçamentos Participativos dos anos vindouros.

Mapa 2. Córdoba. Áreas Urbanas e Peri-Urbanas do Município.



Guarulhos, de forma paralela, está seguindo um caminho similar. Ainda que para efeitos do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, Econômico e Social (Lei 6055 de 30/12/2004), o território está dividido em cinco macro áreas de planejamento e em áreas especiais sobre as quais comentaremos mais adiante. O Orçamento Participativo se organizou durante os primeiros anos sobre 16 regiões, nas quais foram realizadas plenárias territoriais de priorização orçamentária. A partir de 2002, as 16 regiões passaram a 22 (o que corresponde a uma média de 45 000 habitantes por região).

Mapa 3. Divisões Regionais do Orçamento Participativo de Guarulhos



Fonte : Prefeitura Municipal de Guarulhos, 2007.

É importante ressaltar o esforço de desconcentração administrativa que representa para um município realizar plenárias públicas em 80, 40 ou 20 territórios em uma cidade. Igualmente importante é entender que esta desconcentração administrativa acompanha-se de uma descentralização do poder em direção a territórios cada vez mais distantes dos órgãos tradicionais de poder.

A discussão sobre o orçamento de Bella Vista foi feita em 3 foros públicos, ainda sem uma verdadeira descentralização. O reduzido tamanho da cidade explica parcialmente este fenômeno. Entretanto, mereceria uma maior atenção e um acompanhamento no futuro.

À luz das experiências municipais, pode-se concluir que um segundo mecanismo de articulação ocorre quando o Orçamento Participativo vai mais além das divisões administrativas existentes no município e leva a discussão orçamentária aos bairros tradicionalmente excluídos da vida política e da redistribuição dos recursos públicos.

Mesmo tratando-se de um mecanismo interessante, deixa ainda em aberto qual seria o tamanho ideal das divisões territoriais que permitem uma boa articulação entre Orçamento Participativo e planejamento. Os responsáveis e os atores locais geralmente ressaltam os limites dos municípios para poder multiplicar *ad infinitum* as plenárias territoriais. A insuficiência de transporte, de recursos humanos ou de tempo são elementos que podem obrigar a limitar o número de unidades territoriais de atuação no contexto dos orçamentos participativos.

É importante notar que as cidades envolvidas no projeto ofereceram esboços de respostas à pergunta proposta no documento base: Até onde descentralizar?⁷

⁷ Até onde descentralizar? Uma característica dos orçamentos participativos é antecipar ou aprofundar os processos de descentralização que acontecem nas cidades. Uma pergunta continua em aberto: Até onde descentralizar? Quantas regiões ou sub-regiões para os orçamentos participativos? Existe um tamanho ideal? Como se vincular às Unidades Territoriais de Planejamento quando existem? As respostas das cidades são variadas e estão em constante evolução. Documento Base da Rede URB-AL No. 9, p 108.

2.2. Assembléias temáticas e encontro com a cidade em seu conjunto.

A discussão do orçamento em territórios limitados, para além de suas claras vantagens, implica o risco de privilegiar demandas limitadas em escala, e que correspondem exclusivamente ao bairro ou ao distrito (melhoria de ruas, centros comunitários, praças para a comunidade) em detrimento de pedidos que interessam à cidade como um todo e que têm valor estrutural. Para mitigar este risco, as assembléias temáticas são especialmente importantes porque permitem abordar temas (transporte, saúde, desenvolvimento econômico local, juventude ou gênero) que interessam à cidade em seu conjunto. Como está sendo tratado este tema nas cidades que descentralizaram a discussão em direção aos seus territórios?

Belo Horizonte, paralelamente a seu *Orçamento Participativo Regional* construído a partir das UP, implementa outras duas modalidades: o *Orçamento Participativo Habitação* e, desde 2006, o *Orçamento Participativo Digital*, usando o recurso da Internet. Além do seu valor em termos de participação popular e do seu valor educativo, o “Orçamento Participativo Digital” é um mecanismo que permite ao cidadão internauta dar prioridade a uma obra estrutural para cada uma das 9 regiões administrativas. De forma similar, o Orçamento Participativo Habitação tem uma clara entrada temática, a produção de moradias populares, e aborda o déficit habitacional da cidade em seu conjunto.

Outro elemento de resposta deve ser buscado **fora** do âmbito do orçamento participativo, nos demais canais e espaços de participação onde são debatidos os recursos públicos. O caso de Guarulhos é emblemático no sentido de que tem 31 Conselhos e Fundos, cada um regulamentado por uma legislação específica. Fazem parte do Sistema Municipal de Gestão e de Planejamento⁸ e o Conselho Municipal do Orçamento Participativo é somente um dos 31, mas é o primeiro. Do mesmo modo, Córdoba possui conselhos e espaços variados de participação com certo poder deliberativo e o Sistema Municipal de Participação de BH está composto de 81 conselhos e fóruns em nível municipal, de distrito e local.

⁸ Plano Diretor de Guarulhos, Art. 121, 2004.

Em conclusão, como se viu na seção anterior, o Orçamento Participativo leva a descentralização municipal aos bairros e aos distritos da cidade, para além das divisões administrativas. Mas existem outros espaços e canais de participação com incidência orçamentária *dentro* e sobretudo *fora* da esfera do Orçamento Participativo e que permitem abordar a cidade como um todo. Como foi observado no capítulo anterior, o projeto ofereceu elementos de resposta à pergunta feita no documento base: *Orçamento Participativo para o bairro ou para a cidade?*⁹

2.3. As caravanas de prioridades, um instrumento para reconstruir um espaço fragmentado.

Em Belo Horizonte, Guarulhos e Córdoba, os delegados e as delegadas dos Orçamentos Participativos visitam o conjunto das obras e dos serviços pré-selecionados nas assembleias temáticas ou territoriais. Os vários estudos de caso apontam que este mecanismo é extremamente importante, uma vez que permite aos cidadãos recompor (ainda que de forma muitas vezes incipiente ou parcial) a cidade e sair da parte fragmentada na qual estão vivendo. Permite a moradores de bairros diferentes reconstruir a cidade de forma coletiva a partir de territórios tradicionalmente excluídos. O estudo de Guarulhos complementa: *“As caravanas são visitas nas regiões com objetivos de prestar contas da ação da Prefeitura e conhecer as prioridades apontadas nas plenárias. (...) durante as caravanas os participantes ampliam o conhecimento que tinham da cidade, as diferenças regionais, os desequilíbrios de uma região e de outra, iniciando as discussões sobre o Plano de Investimentos”*¹⁰

Neste sentido, as *caravanas de prioridades* são um passo necessário para pensar um ordenamento do território a partir de sua diversidade. Como foi sublinhado por Guarulhos, permite discutir o Plano de Investimentos a partir de um melhor conhecimento das diferenças e dos desequilíbrios. Vários testemunhos das cidades

⁹ *Orçamento Participativo para o bairro ou para a cidade?* As demandas priorizadas pelos orçamentos participativos na maioria dos casos se referem a melhorias das condições de vida em nível do bairro ou em nível comunitário. Entretanto existe necessidade de investimentos mais além do bairro, em nível de distrito, do município como um todo e também em nível supramunicipal. Como enfrentar o antagonismo bairro-cidade em nível do orçamento participativo? Algumas cidades têm respostas, às vezes parciais, às vezes inovadoras, gerando por exemplo novas centralidades urbanas em distritos tradicionalmente esquecidos e periféricos. Documento base, op cit. P 108.

¹⁰ Estudo de caso de Guarulhos, 2007.

indicam que depois destas caravanas os delegados estão dispostos a abrir mão dos seus pedidos para apoiar aqueles de regiões ou bairros mais necessitados.

2.4. Como os orçamentos participativos se enquadram nos Planos Locais de ordenamento territorial.

Algumas das cidades têm âmbitos de planejamento claramente facilitadores para os orçamentos participativos. Por uma parte, incluem o Orçamento Participativo como parte integrante do Sistema de Planejamento do Município. Este é o caso, por exemplo, de Guarulhos onde o sistema de planejamento está composto pelo Plano Diretor, pelo Plano Municipal de Abastecimento de Água, pelo Plano Diretor de Macro Drenagem, pela Agenda 21 e pelo Programa de Orçamento Participativo. Como foi mencionado anteriormente, o município explicita que o Conselho Municipal do Orçamento Participativo é parte integrante do Sistema de Planejamento e de Gestão (Plano Diretor, Art. 121). Entretanto, a referência ao Orçamento Participativo desaparece na Lei de Uso e Ocupação do Solo (lei 113/2006) e, ademais, não estabelece vínculos entre as ZEIS (Zonas Especiais de Interesse Social) e o Orçamento Participativo, ao contrário de certas cidades brasileiras. Voltaremos sobre este ponto posteriormente.

O município de Bella Vista está regido por uma normativa contida nos delineamentos de Desenvolvimento Urbano Ambiental. As áreas definidas *'preservam a identidade que caracteriza Bella Vista, em sua relação com o rio, na sua parte central, no seu desenvolvimento residencial de equipamento e de serviços, nas atividades mistas de equipamentos e serviços que se desenvolvem sobre a Rota Provincial N 27, no seu parque industrial e no setor rural de sítios.* Ainda que atualmente o âmbito de planejamento e *zoning* não possa ser considerado facilitador do Orçamento Participativo, o município, a partir do presente projeto URBAL, iniciou um processo de **convocatórias a jornadas públicas** para atualizar o plano territorial existente, o que pode ser considerado como um claro mecanismo de articulação entre Orçamento Participativo e planejamento territorial e uma clara e inovadora contribuição à problemática colocada pelo projeto URBAL. Os responsáveis de Bella Vista enfatizam: *"A seleção da Localidade de Bella Vista como sede do Programa de Instrumentos de Articulação entre Planejamento Territorial e Orçamento Participativo abriu uma*

instância de participação comunitária em seus diferentes níveis, não exploradas anteriormente, através de convocatórias a Jornadas Públicas de esclarecimento e debate que estão sendo capitalizadas para avançar no projeto de Sistemas de decisão, controle e atualização no que se relaciona à Normativa de desenvolvimento urbano ambiental”¹¹

O enquadre institucional e legal de Belo Horizonte é claramente facilitador para o Orçamento Participativo por duas razões principais. A primeira é que o Orçamento Participativo Territorial e o Orçamento Participativo Digital são implementados pela Secretaria de Planejamento do Município. Nas outras cidades, o Orçamento Participativo é um programa que tem sua sustentação formal *fora* da direção de planejamento. Por outro lado, o Orçamento Participativo é, como em Guarulhos, parte integrante e formal do Sistema Municipal de planejamento juntamente com o Plano Diretor, os Planos Globais Específicos - dos quais trataremos mais adiante, do Plano Municipal de Saneamento, do Programa de Recuperação e Desenvolvimento Ambiental da Bacia da Pampulha (PROPAM) e do Programa de Recuperação dos cursos de águas, saneamento de fundos de vales e drenagem de águas pluviais urbanas (DRENURBS).

No caso de Córdoba, o Orçamento Participativo se define como um mecanismo de consolidação da Participação Cidadã, que procura estabelecer vínculos e manter coerência com os planos de ordenamento territorial e o Plano Estratégico. Posiciona-se de forma muito diferente dos três casos analisados anteriormente, e não se observa que os instrumentos de planejamento existentes facilitem a atuação do Orçamento Participativo ou que sejam um facilitador comparável com as situações antes mencionadas.

Pode-se concluir que uma boa articulação entre orçamento participativo e planejamento territorial implica enquadrar o Orçamento Participativo no Sistema de Planejamento Municipal (BH, GUA), no Plano Diretor (GUA) e por situá-lo na Secretaria de Planejamento (BH). Se colocarmos como hipótese, como propõe a Coordenadora do Orçamento Participativo municipal de BH: “o Orçamento Participativo

¹¹ Estudo de caso Bella Vista, pergunta 54.

é o vínculo entre o Sistema de Planejamento e o Sistema de Participação¹², seria necessário examinar posteriormente quais são as vantagens comparativas de situar o Orçamento Participativo em algum dispositivo de Participação, como em Córdoba, ou no Sistema de Planejamento, como em Belo Horizonte, ou em ambos. Considera-se esta hipótese de extrema relevância, e que merecerá desenvolvimento e ampla exploração no futuro. É uma clara contribuição às perguntas colocadas pelo projeto URBAL.

2.5. Capacitação cidadã sobre planejamento físico: O cidadão e a cidadã como ponte entre o orçamento participativo e o ordenamento territorial.

O Município de Guarulhos ressalta que uma das formas pela qual o orçamento participativo se vincula com o ordenamento e o planejamento da cidade é *“porque se constitui como um espaço no qual as questões relativas ao ordenamento da cidade foram temas de discussão e de formação”*. É importante destacar aí o importante papel desenvolvido pelo Instituto Paulo Freire, contratado pelo Município para introduzir programas de formação durante o processo do Orçamento Participativo. Estes programas procuram *“capacitar e qualificar a intervenção dos Conselheiros e Delegados do Orçamento Participativo na construção do Plano Diretor da Cidade e no conhecimento do Estatuto da Cidade e da Lei de Uso e Ocupação do Solo”*. Esta capacitação foi relativamente massiva e extensiva, contando com a participação de 526 delegados e conselheiros em 2005 (27 horas por mês) e 325 em 2006 (18 horas por mês).

As ações de formação de delegados, dos conselheiros e da cidadania em geral são, provavelmente, um dos mecanismos mais pertinentes para articular orçamento participativo e planejamento da cidade. Por que? Como foi exposto no documento base e durante o seminário de lançamento, os cidadãos e as cidadãs que participam no Orçamento Participativo e que participam também nos processos de planejamento territoriais *são a ponte mais segura e mais duradoura* (além da gestão de turno) para vincular o orçamento participativo e o planejamento¹³, e para dar coerência de conjunto ao duplo sistema planejamento / participação. Para reforçar esta ponte, os cidadãos e

¹² Dora Gomes, seminário de lançamento, Belo Horizonte, Outubro 2005.

¹³ Comunicação, Y.Cabannes, Seminário de lançamento, Belo Horizonte, Outubro 2005.

as cidadãs necessitam capacitação e necessitam também estar plenamente informados.

O Sistema Informático Territorial, SIT, em fase de implementação em Ariccia, tem como um de seus objetivos “facilitar o acesso à informação para o cidadão, particularmente através da página Web do município”... “Em última instância, o cidadão de Ariccia poderá interagir e dialogar com o governo local via Internet e os demais canais antes mencionados. O SIT garantirá a gestão informática do território e administrará de modo eficaz todas as demandas apresentadas pelas associações”. O SIT expõe de maneira clara que tipo de informação o cidadão e os profissionais necessitam para poder incidir e interagir com o planejamento territorial. A Plataforma de Gestões Práticas e o Serviço Polis *on line*, em fase de realização estão amplamente descritos no estudo de caso do município de Ariccia.

Um acesso fácil a uma informação territorializada e uma capacitação cidadã durante o processo do Orçamento Participativo sobre temas de ordenamento territorial são dois mecanismos que mereceriam uma atenção particular. O novo projeto URBAL, “Sistema Intermunicipal de Capacitação em Planejamento e Gestão local Participativa”, coordenado pelo município de Porto Alegre, tem como objetivo implementar um sistema de aprendizagem entre cidades a partir de suas práticas, e está dirigido a funcionários municipais e aos responsáveis da Sociedade Civil. Constitui, portanto, um espaço privilegiado para abordar os temas de capacitação e de informação cidadã.

2.6. Ações afirmativas em benefício de áreas mais necessitadas.

Fazer chegar mais recursos públicos às **áreas** necessitadas e levá-los a um debate cidadão é provavelmente a parte medular da relação entre Orçamento Participativo e planejamento territorial numa perspectiva de inversão de prioridades. As cidades de Belo Horizonte e de Córdoba estão construindo caminhos claros para chegar a este fim.

O primeiro passo é construir um mapa do **conjunto** do município que permita identificar quais são as zonas mais necessitadas, para o qual a determinação do

número de áreas de observação é um fator determinante. O número de zonas de observação é um problema chave neste nível.

O Município de Belo Horizonte, como se viu anteriormente, foi dividido em 81 Unidades de Planejamento. Sobre a base das UPs, foi realizada uma qualificação pioneira de caracterização da qualidade de vida urbana utilizando um índice de Qualidade de Vida Urbana - IQVU -, composto a partir de 11 variáveis e de 70 indicadores¹⁴. O IQVU dimensiona a *possibilidade espacial de acesso a uma oferta* de recursos urbanos. As 11 variáveis temáticas que compõem o índice são: Abastecimento Alimentar, Assistência Social, Cultura, Educação, Esportes, Habitação, Infra-estrutura Urbana, Meio Ambiente, Saúde, Serviços Urbanos e Segurança Urbana e cada uma destas variáveis tem, ademais, um valor específico (peso ponderado). A tabela abaixo, extraída de um trabalho recente sobre o IQVU¹⁵ permite visualizar as variáveis e os índices que foram consolidando-se através do tempo e que permitem estabelecer comparações entre as medições de 1994, 1996 e 2000:

¹⁴ Sobre a construção do IQVU, ver os trabalhos do IDHS.

¹⁵ NAHAS, MIP.; ESTEVES,OA; VIEIRA,CM & BRAGA, FG. Qualidade de Vida Urbana em Belo Horizonte na década de 90: o que dizem os índices? *Pensar BH/Política Social*, nº. 17 – março/maio de 2007. Belo Horizonte. Prefeitura de Belo Horizonte/ Câmara Inter-setorial de Políticas Sociais. 2007. Trimestral

Quadro 3. Composição e Ponderação do IQVU-BH “Comparativo”

(1994, 1996, 2000)

Variáveis/Pesos	Componentes	Índices
ABASTECIMENTO ALIMENTAR (0,08)	Equipamentos de abastecimento	M ² de hiper e supermercados / 1000 hab
		M ² de mercearias e similares / 1000 hab
		M ² de restaurantes e similares / 1000 hab
CULTURA (0,03)	Meios de Comunicação	Tiragem de publicações locais / 1000 hab
	Patrimônio Cultural	Nº de bens tombados
	Equipamentos Culturais	Nº de equipamentos culturais / 1000 hab
		M ² de livrarias e papelarias / 1000 hab
Programações artístico-culturais	Nº de atividades culturais / 1000 hab	
EDUCAÇÃO (0,13)	Ensino Fundamental	% alunos matriculados no Ensino Fundamental:
		Nº de alunos por turma no Ensino Fundamental
	Ensino Médio	% alunos matriculados no Ensino Médio
		Nº de alunos por turma no Ensino Médio
	% de aprovações finais no Ensino Médio	
HABITAÇÃO (0,18)	Qualidade da Habitação	M ² de área residencial / habitante
		Nota do padrão de acabamento das moradias
INFRAESTRUTURA URBANA (0,16)	Saneamento	% da UP com rede de água
		% da UP com rede de esgoto
		% da UP com fornecimento contínuo de água
	Energia Elétrica	% da UP com rede elétrica
		% da UP com iluminação pública
	Telefonia	% da UP com rede telefônica
	Transporte coletivo	% da UP com pavimentação nas ruas
Nº de veículos / 1000 hab		
	Idade média da frota de veículos	
MEIO AMBIENTE (0,06)	Conforto Acústico	Ocorrências da PMMG de ruídos / 1000 hab*
SAÚDE (0,14)	Atenção à Saúde	Nº leitos hospitalares / 1000 hab
		Nº de Postos de Saúde / 1000 hab
		Nº de outros equipamentos de Assistência Médica / 1000 hab
		M ² de equipamentos odontológicos / 1000 hab
SERVIÇOS URBANOS (0,11)	Serviços Pessoais	Nº de agências bancárias / 1000 hab
		Nº de pontos de táxi / 1000 hab
	Serviços de Comunicação	Nº de bancas de revistas / 1000 hab
		Nº de telefones públicos / 1000 hab
SEGURANÇA URBANA (0,08)	Atendimento Policial	Nº de equipamentos policiais / 1000 hab
		Nº de recursos humanos da PMMG / 1000 hab
		Nº de viaturas policiais / 1000 hab
		Tempo médio de espera atendimento

Variáveis/Pesos	Componentes	Índices
		PMMG *
	Segurança Pessoal	Nº de homicídios / 1000 hab*
		Nº de tentativas de homicídios / 1000 hab*
		Nº de violações de domicílio / 1000 hab*
		Nº de estupros / 1000 hab*
		Nº de diversas ocorrências criminais / 1000 hab *
		Nº de roubos a pessoas / 1000 hab*
	Segurança Patrimonial	Nº de roubos e furtos de veículos / 1000 hab*
		Nº de roubos e furtos a imóveis / 1000 hab*
	Segurança no Trânsito	Nº de acidentes com ou sem vítimas / 1000 hab*

O cálculo desses índices é: $[(\text{maior nº de ocorrências da cidade} - \text{nº na UP}) / \text{pop}/1000]$

Fonte : NAHAS, MIP.; ESTEVES,OA; VIEIRA,CM & BRAGA, FG. Qualidade de Vida Urbana em Belo Horizonte na década de 90: o que dizem os índices? *Pensar BH/Política Social*, nº 17 – março/maio de 2007. Belo Horizonte. Prefeitura de Belo Horizonte/ Câmara Intersetorial de Políticas Sociais. 2007. Trimestral

Outro aspecto do IQVU é que se caracteriza “*pela predominância de fontes disponíveis localmente tais como “Censo Demográfico / IBGE, Órgãos públicos e privados, Cadastros fiscais, Registros de fiscalizações municipais, Registros das administrações regionais, Atendimento da Polícia Militar*”¹⁶.

Em Córdoba, a qualificação das áreas desfavorecidas foi realizada a partir de um estudo sobre as *condições de vida da população*¹⁷. Ao contrário de Belo Horizonte, onde as unidades de Planejamento a partir das quais se calcula o IQVU não modificaram seus limites desde a sua criação, em Córdoba as áreas “*serão revisadas e atualizadas anualmente pelo Conselho da Cidade*”¹⁸. O caráter flexível e evolutivo desta zonificação é um elemento inovador que permite à cidadania incidir através do Orçamento Participativo no ordenamento da cidade e focalizar a atenção nas áreas más necessitadas. Por outro lado, estas modificações complicam o monitoramento do impacto por zonas, porque as áreas de observação não serão estáveis.

¹⁶ Comunicações, seminário de lançamento do projeto, Belo Horizonte, Outubro 2004.

¹⁷ O último estudo foi realizado em 2004 pelo IESAC/CSIC e publicado pela Prefeitura de Córdoba

¹⁸ Regulamento do orçamento participativo, 2006-2007, Prefeitura de Córdoba.

O segundo passo consiste em ponderar a dotação orçamentária em função da qualificação obtida anteriormente: a Unidade de Planejamento com IQVU desfavorável recebe mais recursos que uma com um IQVU mais favorável.

Vários métodos existem para efetuar esta ponderação: Belo Horizonte e Córdoba apontam a dois tipos de soluções que serão brevemente apresentadas e que são desenvolvidas nos estudos de caso.

Em BH, 50% dos recursos do Orçamento Participativo Regional são divididos igualmente entre as 9 Regiões administrativas com as que a cidade conta, independentemente do seu índice de qualidade de vida. Os outros 50% são divididos entre as UPs de maneira ponderada em função do seu IQVU. Uma vez calculado quanto cada UP vai receber, os valores são agrupados para cada sub-região e região. Por exemplo, se a região 6 está composta por 12 UPs, o valor que será discutido com a população será a soma da dotação de cada uma das suas 12 UP, mais 1/9 dos 50% divididos de forma igualitária. Este valor é público e aparece no manual do Orçamento Participativo do ano correspondente.

Em Córdoba, o método é diferente e seu princípio é utilizado em várias cidades, com ligeiras adaptações locais. O mapa das áreas desfavorecidas do IESA será levado em conta nos critérios de prioridade dos projetos propostos durante as assembleias. Por causa da sua aparente complexidade, merece um exame mais detido. O quadro dos critérios de seleção dos projetos e de sua pontuação (ou peso) permite apreciar como a variável territorial incide no momento de dar prioridade às propostas.

Quadro 4. Critérios de seleção de projetos em Córdoba¹⁹.

CRITERIOS	PONTUAÇÃO POSSÍVEL
1. Importância para a cidade	2,3,4
2. Incidência em áreas desfavorecidas	0,1,2,3,4
3. Ordem de priorização	1,1.25, 1.50, 1.75, 2
4. % de assistência às assembléias	Utilizado para desempatar propostas com a mesma pontuação

Em resumo, ainda que os dois métodos tenham um primeiro passo similar (territorializar a qualidade de vida e os níveis de bem-estar), divergem depois claramente. Em Belo Horizonte, a dotação é feita por regiões *antes* de iniciar o processo, enquanto que em Córdoba é feita durante o processo de priorização dos projetos. A análise das vantagens comparativas de cada uma destas opções – que ademais não são excludentes –, poderia ser interessante no futuro.

2.7. Mecanismos para vincular o orçamento participativo com as áreas mais necessitadas da cidade: Os Planos Parciais de Desenvolvimento.

A principal contribuição de várias das cidades envolvidas neste projeto às perguntas propostas, foi haver *definido* espaços entre distritos e bairros, aos que chamamos espaços “locais” de planejamento. E também haver levado a cabo planos de desenvolvimento locais integrais que dão coerência espacial e setorial aos vários pedidos que surgem dos processos de orçamentos participativos.

Dois modelos destacam-se: Os Planos Globais Específicos de Belo Horizonte e os Planos de Bairros em Córdoba. Em ambos os casos, estes planos foram efetuados no conjunto da cidade. Cada um destes planos, elaborados com um forte componente participativo, serve explicitamente de referência nos ciclos de orçamento participativo.

¹⁹ A pontuação é diferente quando a proposta vem de plenárias de bairros / territoriais e quando vem de assembléias temáticas. Aqui se usou o exemplo das assembléias de bairros.

Os Planos Parciais de Desenvolvimento, realizados em áreas circunscritas das cidades, geralmente marginalizadas, não são exclusivos destas duas cidades. Existem por exemplo no México, em Bogotá ou na França e a literatura disponível é importante. Os Planos Urbanísticos de Ariccia – ver estudo de caso – respondem à mesma lógica. Nestes casos não estão relacionados com processos de orçamento participativo e uma de suas dificuldades é precisamente a dificuldade em implementá-los. A originalidade em Córdoba e em Belo Horizonte é que nascem como uma *resposta* à tensão que costuma existir entre orçamento participativo e ordenamento territorial. Outro aspecto é que constituem uma *proposta* que vem da população.

Planos de bairro em Córdoba

Foram as associações de moradores de Córdoba que pediram, em 2004, uma interrupção do processo de orçamento participativo e que propuseram a realização de planos em todos os bairros e aglomerados periféricos da cidade. A tarefa de realização dos 46 planos foi coordenada pela Federação de Associações de Vizinhos, com o apoio do Município.

Trata-se de planos de conteúdo e estrutura que variam de um bairro a outro, em função das próprias capacidades instaladas. Com frequência são muito simples, e dois exemplos, em anexo ao estudo de Córdoba, permitem apreciar suas convergências e diferenças. Um refere-se a um bairro relativamente marginalizado do Centro Histórico e o segundo (bairro distrito Santa Cruz) a um aglomerado localizado na periferia da cidade. Em geral, as demandas e as necessidades expressadas no bairro estão organizadas por grandes rubricas tais como, no caso do bairro Santa Cruz: Infra-estrutura, Urbanismo, Cultura, Juventude, Participação Cidadã, etc. Sua principal virtude é a de constituir-se em um primeiro documento de referência, de fácil acesso e compreensão, que poderá evoluir e desenvolver-se ao longo do tempo. O Plano do Bairro de Ajerquia Norte (Centro Histórico) é mais estruturado e integra os equipamentos que haviam sido previstos pelo Plano Especial do Centro Histórico e que não haviam sido ainda executados. Esta integração demonstra como estes planos parciais, na sua simplicidade, vinculam-se com os demais planos existentes (neste caso com o plano para o Centro Histórico).

O mais interessante é que, entre as múltiplas propostas que costumam constar em tais planos, só permanecem aquelas que são pertinentes segundo a perspectiva da população.

Planos Globais Específicos em Belo Horizonte

Os PGE de Belo Horizonte são muito mais complexos e completos e mereceriam, por seu interesse, um trabalho muito mais profundo que a presente síntese. Os primeiros PGE foram finalizados em 1999, e, até dezembro de 2006, haviam sido concluídos 31 e 23 estavam em processo. Representam 77 bairros pobres e *favelas*, mais de 310.000 habitantes e mais de 1.000 hectares planejados. O quadro sintético apresentado a seguir permite apreciar a cobertura espacial e social dos PGE.

Quadro 5. Situação dos Planos Globais Específicos em dezembro 2006. Belo Horizonte.

PGE	Número	Vilas e conjuntos	Pop. beneficiada	Área (Ha)
Concluídos	31	52	250.000	835
Em processo	23	25	62.000	212
Previsto	6	8	10.000	29
TOTAL	60	85	321.000	1076

Fonte : Prefeitura Municipal de Belo Horizonte. Em números redondos (YC, 2007)

Os *Planos Globais Específicos*²⁰ apontam à integração das ações setoriais na perspectiva da regularização do solo e da urbanização das *favelas* e das *vilas*. Em nível local, um *Grupo de Referência* acompanha o desenvolvimento do PGE. Seu papel é o de manter o diálogo com os técnicos do município e dos escritórios contratados para a sua realização. Por outra parte, representa a comunidade na tomada de decisões e está encarregado de mantê-la informada dos avanços e dos resultados. Este Grupo de referência está composto por líderes formais e informais da comunidade, representantes de entidades ativas na região e residentes interessados em participar.

²⁰ Tradução (extrato) do folheto de apresentação dos PGE, Município de Belo Horizonte.

Os Planos Globais Específicos têm como objetivo final a inclusão dos bairros marginalizados (favelas) na cidade. Em geral, a sua realização consta de três etapas:

- a) um levantamento de dados muito completo (físicos, ambientais, jurídico-legais e sócio-econômicos);
- b) um diagnóstico para cada uma destas dimensões, seguido de um diagnóstico integral;
- c) A definição das prioridades nas três áreas que compõem um PGE: c1) regularização do solo; c2) melhorias urbanas e ambientais; e c3) desenvolvimento sócio-econômico.

É importante notar que os Planos Globais Específicos são realizados a pedido das comunidades que lhes dão prioridade dentro do Orçamento Participativo e, nessa medida, se parecem com os Planos de Bairro de Córdoba, também pedidos pelas comunidades. Fica estabelecido com este exemplo que o Orçamento Participativo pode chegar a ser um mecanismo que facilita o planejamento territorial das áreas que figuram entre as mais necessitadas de uma cidade e que é perfeitamente possível planejar em grande escala a partir dos bairros também em uma metrópole da envergadura de Belo Horizonte.

Ademais dos Planos Globais Específicos e dos Planos de Bairros, as ZEIS, Zonas Especiais de Interesse Social²¹, são também áreas que em várias cidades – como Recife, por exemplo – tiveram um papel significativo em vincular o Orçamento Participativo ao planejamento e ao desenvolvimento das áreas mais necessitadas da cidade. O planejamento integral das ZEIS se traduz em *Planos de Urbanização* (ver Guarulhos); estes planos poderiam ser ampliados tomando como referência as experiências apresentadas aqui, e, se fosse possível, vinculá-los mais estreitamente com os processos do Orçamento Participativo.

²¹ Remetemos o leitor à abundante regulamentação e categorização das ZEIS assim como à literatura sobre o tema das ZEIS no Brasil. Ver por exemplo a Lei sobre uso, ocupação e parcelamento do solo de Guarulhos e os artigos (40 a 46) relativos às ZEIS.

CAPÍTULO 3. MONITORAR A INVERSÃO DE PRIORIDADES TERRITORIAIS

3.1. A noção de inversão de prioridades

Como ficou manifesto na parte introdutória, o conceito de inversão de prioridades se origina principalmente dos debates brasileiros e não é necessariamente utilizado em outras cidades fora do Brasil. Refere-se às mudanças de ordem de prioridades em termos **políticos** (por exemplo, os que antes não tinham o poder agora podem decidir sobre o orçamento e aceder ao poder), de **políticas públicas** (por exemplo, políticas sociais passam a ser prioritárias), **distributivas** (distribui mais justamente recursos públicos para quem possui menos) e **territoriais** (por exemplo, tradicionalmente, as inversões não chegavam aos bairros pobres ou às zonas rurais e, agora, sim). No presente projeto, o enfoque está dado às mudanças de prioridades, principalmente em termos **territoriais**, consequência de uma boa articulação entre Orçamento Participativo e Planejamento, e que ao mesmo tempo apontam a uma redução das iniquidades sociais e econômicas no município. Efetivamente, poucos trabalhos explicitam a incidência que os Orçamento Participativo têm no âmbito do território, mas se supõe que, se a participação se abre aos mais excluídos e a seus territórios, a questão a ser colocada é: como medir essas “inversões”? Com quais critérios?

Cada cidade participante do projeto faz uma interpretação diferente da inversão de suas prioridades. Para Belo Horizonte, a prioridade expressa é a redução das iniquidades em termos de qualidade de vida urbana, medida pelo IQVU. Por sua vez, Córdoba está assinalando uma inversão de prioridades orçamentárias em direção aos bairros mais necessitados e aos aglomerados periféricos com nível de serviços insuficiente. Guarulhos explicita sua compreensão do conceito: consiste em “obras em regiões mais carentes, revitalização de centralidades, projetos sociais e transferência de renda aos setores mais necessitados”²²

²² Tradução do estudo de caso, Guarulhos, 2007.

3.2. Experiência de Belo Horizonte para medir a inversão de prioridades

Uma das principais colaborações ao projeto URBAL relativo à *medição da inversão de prioridades* foi dada por Belo Horizonte com a construção e a experimentação de um índice sintético de *“acesso e de percepção por parte da população das obras financiadas pelo Orçamento Participativo”*.

A seguir, apresenta-se uma introdução ao método tal como foi desenvolvido por BH. Uma síntese do trabalho²³ e um manual metodológico foram produzidos no contexto do projeto e estão disponíveis.²⁴

Índice de acessibilidade / percepção para as obras do Orçamento Participativo.

*“No que se refere à componente da **acessibilidade**, ponderar sobre os aspectos da sua **abrangência**, com base nos contingentes populacionais próximos, e da sua **relevância social**, considerados os perfis sócio-econômicos daquelas populações.*

*No que se refere à componente da **percepção**, ponderar sobre a eficácia do Orçamento Participativo como um agente da inversão de prioridades na redução das desigualdades detectadas a partir da análise dos diferenciais intra-urbanos conotados pela ausência de fatores determinantes da qualidade de vida na cidade como o acesso à renda, à habitação, ao saneamento básico e a outros serviços da rede pública, como os da saúde, educação, segurança e lazer, com notáveis reflexos nas variáveis sociais, como mortalidade infantil, pobreza, analfabetismo, violência urbana, doenças endêmicas etc.*

A incidência de obras em áreas prioritárias para inclusão social se faz através do georreferenciamento das mesmas. Isto permite a medição do aporte de investimentos nessas áreas, quer seja em valores absolutos, quer em valores relativos e atualizados. A proposta é que se faça essa medição a cada ciclo do Orçamento Participativo, ou seja, a cada dois anos. Com relação à componente da acessibilidade, medida pela proximidade das obras, foram realizados

²³ Marcos Ubirajara de Carvalho e Camargo, *Nota de Síntese sobre o índice de medição de inversão de prioridades*, Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, 2007, Projeto URBAL.

²⁴ Ver Marcos Ubirajara de Carvalho e Camargo, *Manual Metodológico sobre o índice de medição de inversão de prioridades*, Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, 2007, Projeto URBAL.

levantamentos para Orçamento Participativo até 1996 com base no censo de 1996, para o Orçamento Participativo até 2004, com base no censo de 2000, e para o Orçamento Participativo até 2006, com base no censo de 2000. A própria Secretaria do Planejamento, na Coordenadoria da Participação Popular, tem feito esses levantamentos.”

3.3. Principais resultados e índices

- i) *Índice de Proximidade: Abrangência territorial das obras do Orçamento Participativo*

Quadro 6. Abrangência Territorial. Número de habitantes em relação às obras do Orçamento Participativo

Distância em metros	População	Em % / População de Belo Horizonte
100	352.743	16
200	895.092	40
500	1.888.389	84
1000	2.214.396	99

Fonte : Marcos Ubirajara. Elaboração Y. Cabannes, 2007

Um dos resultados mais importantes do método é poder medir a distância que existe entre os habitantes de Belo Horizonte e as 816 obras financiadas pelo Orçamento Participativo concluídas entre 1994 e dezembro de 2006. Os resultados estão expressos no quadro acima e indicam que 99% da população está a menos de 1 quilômetro de uma obra realizada, que 84% está a menos de 500 metros e que 40% a menos de 200 metros. Os números demonstram claramente o elevado acesso da população aos benefícios do Orçamento Participativo e a ampla cobertura territorial que estas obras têm na cidade. Oferece uma clara resposta à pergunta legítima acerca do impacto real do OP para a melhoria da vida das pessoas. Entretanto, ainda não responde sobre que tipo de população está sendo beneficiada pelas obras do Orçamento Participativo. Em outras palavras: a que categoria social e a que nível de renda pertencem, por exemplo, os 40% dos habitantes que vivem a menos de 200

metros de uma obra do Orçamento Participativo, ou os 84% que estão em um raio de 500 metros? Ou seja, qual é a pertinência social destas obras e serviços, e, ao final, qual é a pertinência social e territorial do próprio Orçamento Participativo? A esta pergunta o método também responde.

ii) *Índice de Pertinência social*

Quadro 7. Níveis de renda mensal das famílias a menos de 200 metros de uma obra do Orçamento Participativo (em % em relação ao número de famílias de cada categoria social)

Níveis de renda (1 mais baixo)*	Equivalência em Salários mínimos mensais*	Total famílias de BH	Famílias a menos de 200 metros	Em %
1	0 a 0,5	2.510	1.360	54
2	0,5 a 1	69.195	35.091	51
3	1 a 2	101.936	50.885	50
4	2 a 3	69.194	31.486	46
5	3 a 5	93.598	36.700	39
6	5 a 10	116.266	36.366	31
7	10 a 15	41.176	10.562	26
8	15 a 20	32.012	7.452	23
9	20 +	53.659	10.200	19
10	0	43.402	20.461	47
MÉDIA		622.948	240.563	39 %

Dados, PBH 2007, elaboração Cabannes, Y. 2007.

*Categorias definidas pelo IBGE.

Salário mínimo em 2007 : 350 reais (aproximadamente 175 US \$).

Essa tabela se refere a 40% (39% exatamente) das famílias de BH que vivem a menos de 200 metros de uma obra do Orçamento Participativo. Indica qual é a renda dos responsáveis pelas famílias que vivem a menos de 200 metros de uma obra do Orçamento Participativo. Indica que as famílias mais pobres, ou seja, dos níveis do IBGE 1, 2, 3, 4, 5 e 10, foram mais beneficiadas que a média da população, que é de 39%.

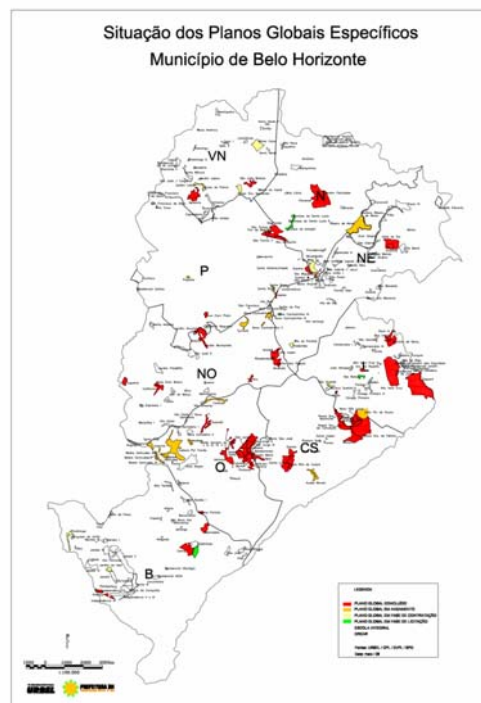
Assim, 47% da população sem renda (categoria 10) e 54 % das famílias com renda mensal - do responsável pela família - inferior a 87, 7 dólares (categoria 1) estão a menos de 200 metros. Os resultados demonstram que a proximidade das obras do Orçamento Participativo está em correlação direta com os níveis

de pobreza: maior acesso para famílias com níveis de renda mais baixos. Demonstra, portanto, sua pertinência social.

iii) *População beneficiada vivendo em áreas de abrangência dos PGE*

Outra maneira de medir a inversão de prioridades territoriais em direção aos bairros mais pobres é identificar o valor e a porcentagem relativa dos recursos do OP que foram canalizados às áreas de abrangência dos PGE, que são as partes da cidade com o menor índice de qualidade de vida urbana e onde se concentram os maiores níveis de pobreza – ver mapa.

**Mapa 4. Situação dos Planos Globais Específicos
Município de Belo Horizonte**



Desde 1994 e até dezembro de 2006, 1.184 obras foram aprovadas no contexto do OP Regional, representando um valor de investimento da ordem de 470 milhões de reais. As obras que beneficiaram as 31 áreas dos Planos Globais Específicos foram de 104 milhões (22% do investimento total) divididos em 238

projetos (20% do número total de projetos), como indicado no quadro abaixo. Considerando-se que 249.000 pessoas vivem nas áreas de abrangência dos PGE, ou seja, 11% da população, a conclusão da análise dos dados é que estes 11% da população receberam 22% dos recursos. *Fica demonstrada a “inversão de prioridades territoriais” a favor das áreas menos favorecidas da cidade, chamada, no Brasil, inversão de prioridades territoriais*²⁵.

3.4. A medição do impacto dos OP no território nas demais cidades

Se bem houveram avanços durante o projeto sobre a medição da inversão de prioridades no caso de BH, é de se notar que as demais cidades não estão, atualmente, medindo estes impactos. No caso de Guarulhos, um passo importante foi a criação de um método para avaliar os alcances do OP. Entretanto, esta proposta não introduz a variável territorial, e, portanto, limita o exercício à sua dimensão social e participativa, deixando de lado outros benefícios possíveis, o que minimiza o papel que o OP tem hoje em dia na cidade.

Incluir o impacto territorial nos trabalhos de avaliação não é somente um tema técnico ou uma resposta às inquietudes dos planejadores, mas também um tema político importante, uma vez que permite informar a opinião pública em geral acerca das contribuições que estão sendo feitas pelos OP. Se não é possível demonstrá-lo, faz-se o jogo dos que, legitimamente ou não, criticam o OP como um mecanismo de baixo impacto para reduzir as iniquidades sociais ou territoriais.

²⁵ Um estudo recente desenvolvido pelo IDHS chega a uma conclusão similar. Ver Nahas et al, 2007, op cit.

CAPÍTULO 4. CONCLUSÕES E PROPOSTAS.

4.1. Conclusões e propostas

Durante o seminário de lançamento, haviam sido expostas seis propostas para a medição das prioridades sociais e territoriais²⁶:

- i) Ter uma visão clara da situação que deve ser “invertida”.
- ii) Construir os planos locais participativos, físicos e territoriais.
- iii) Definir critérios ponderados para a definição dos projetos prioritários.
- iv) Definir critérios por territórios para dotação de recursos.
- v) Medir regularmente a inversão.
- vi) Construir Observatórios Locais Participativos, OLP.

À luz das experiências desenvolvidas pelas cidades, podem ser medidos os avanços realizados com relação a cada uma dessas propostas. É necessário diferenciar as experiências que são relevantes para vincular os orçamentos participativos com o planejamento físico e aquelas que estão mais diretamente enfocadas na medição da inversão de prioridades.

Que fazer para vincular melhor os orçamentos participativos com o ordenamento territorial:

As propostas são de várias ordens: a maioria, diretamente de ordem territorial, enquanto que outras estão em *interface* com as várias dimensões dos OP apresentadas no documento base: financeira, participativa ou institucional. Todas têm um fundo claramente político. As 11 propostas aqui detalhadas estão essencialmente baseadas nas contribuições das cidades participantes do projeto. *Não se trata de uma resposta geral.*

1. Privilegiar projetos de alta incidência sobre o **re-ordenamento** da cidade, por exemplo:
 - Praças públicas e lugares de socialização.
 - Regularização do solo urbano.

²⁶ Cabannes, Y. Comunicação, outubro 2004.

- Conjuntos habitacionais populares em bairros privilegiados e não privilegiados.
 - Obras estruturais em nível macro e ao mesmo tempo em nível micro, por exemplo macro e micro drenagem.
 - Planos locais integrais de desenvolvimento micro local
 - Reforço das cadeias de produção local, como o apoio à transformação e à comercialização dos produtos da agricultura local.
2. Definir unidades de planejamento em número superior às divisões administrativas, para aproximar o Orçamento Participativo dos bairros da cidade. Com isto, o OP avança no processo de descentralização em seu sentido pleno de devolução de poder aos níveis mais próximos da cidadania.
 3. Construir orçamentos participativos a partir de plenárias territoriais (que dialogam mais com as necessidades dos bairros, das favelas e dos distritos) e a partir de plenárias temáticas, ou de orçamentos participativos específicos (por exemplo para Habitação) que tendem a dialogar com o conjunto do território municipal.
 4. Formular Planos Locais de bairros de maneira participativa, sob a coordenação das organizações sociais, para dar coerência a todos os pedidos e estabelecer um diálogo frutífero com os planos existentes. Dentro do leque de experiências ressaltam, por exemplo, os PGE, os Planos de Bairro e os Planos de Urbanização de ZEIS.
 5. Ter uma visão territorializada da exclusão, da pobreza e do bem-estar no município como um todo (e, se possível, da Região Metropolitana em seu conjunto), a partir de métodos e de índices do tipo IQVU, IVS, pesquisas sócio- econômicas ou mapas de exclusão. É recomendável estabelecer esta visão ao iniciar o Orçamento Participativo, para poder medir de forma regular as mudanças geradas pelo mesmo. Esta territorialização teria que ser realizada a partir das unidades territoriais do OP (unidades de planejamento, divisões operativas para o Orçamento Participativo).

6. Territorializar a dotação dos recursos disponíveis no Orçamento Participativo a partir dos resultados obtidos com a territorialização da pobreza e da exclusão. Estes valores orçamentários teriam que ser indicados ao iniciar o ciclo de debates, e aprovados anteriormente em nível do conselho municipal.
7. Introduzir e privilegiar critérios territoriais dentro dos critérios de prioridade dos projetos propostos durante as plenárias temáticas ou as plenárias territoriais. Estes critérios estão baseados nos resultados dos planos parciais e de territorialização da exclusão e da falta de bem-estar.
8. Inscrever de forma clara o Orçamento Participativo no Sistema de Planejamento do Município e construir (ou explicitar) relações claras com os vários planos com os que a cidade conta: Planos de Desenvolvimento Municipal, Planos de Macro drenagem, Planos de saneamento. É importante que os Orçamentos Participativos não se vinculem somente com os Sistemas de Participação Municipais.
9. Definir relações sólidas com as Secretarias de Planejamento Municipais. A questão de situar o Orçamento Participativo na Secretaria de Planejamento é uma das soluções que permite melhorar este vínculo. Entretanto, esta sujeição depende de cada situação local e gera a necessidade de realizar novos estudos comparativos.
10. Capacitar os cidadãos e cidadãs de forma massiva, profunda e permanente, particularmente sobre temas territoriais. Esta capacitação não se limita a uma educação formal, mas integra também métodos próprios aos OP, como as “Caravanas de Prioridades”.
11. Introduzir nos regulamentos internos dos Orçamentos Participativos a possibilidade de financiar programas de capacitação com os recursos a ele destinados.

Que fazer para medir a inversão de prioridades

As respostas hoje são limitadas, e, portanto, o que aqui se propõe realmente é um plano de trabalho para o futuro:

- i) Ter uma visão territorializada, similar à que foi mencionada anteriormente para vincular Orçamento Participativo e Planejamento.
- ii) Construir sistemas de índices quantitativos e qualitativos com delegados(as) do Orçamento Participativo. É importante ter sistemas de índices que sejam inteligíveis²⁷ pelos delegados. Se não o são, não poderão transmiti-los ao resto da população.
- iii) Monitorar a partir do poder público de forma regular a cobertura das obras e serviços do op, sua pertinência social, e, principalmente, o uso destas facilidades pela população.
- iv) Realizar pesquisas de opinião e de percepção sobre o op e sobre as obras realizadas.
- v) Montar *observatórios multi-atores* (governo, universidades, sociedade civil, organizações sociais).
- vi) Divulgar os resultados em todos os meios de comunicação, incluindo a página web do município e dos sócios dos observatórios, quando exista.
- vii) Integrar os resultados em programas de capacitação cidadã.

Outra conclusão da presente síntese é que as três variáveis propostas como instrumento de análise no documento base continua sendo válido: a) grau de descentralização municipal, b) Grau de “*ruralização*” (leva em conta os espaços rurais, geralmente deixados de lado), e c) Grau de inversão de prioridades territoriais.

4.2. Algumas sugestões para o futuro

Atualizar o IQVU, Índice de Qualidade de Vida Urbana, e o IVS, Índice de Vulnerabilidade Social.

²⁷ O tema da inteligibilidade dos índices de avaliação foi o tema central da intervenção de Tarson Nuñez, ao apresentar o primeiro mapa da exclusão de Porto Alegre.

Compartilhamos a visão do *Instituto de Desenvolvimento Humano Sustentável*, de Belo Horizonte, quando propõe a atualização e a modernização dos índices que serviram de base para o Orçamento Participativo e o seguimento do seu impacto, tanto o IQVU como o IVS. É necessário, como coloca o IDHS, revisar a construção dos índices para “*assegurar sua contemporaneidade e representatividade aos olhos da gestão pública e da sociedade*”²⁸. Esta revisão, como bem colocado, aponta à redução do número de índices sem perder a qualidade do índice assim como a inclusão de variáveis e índices, como aqueles relativos à questão ambiental para os quais existem dados hoje em dia²⁹. Poderiam estar também vinculados aos índices que permitem a medição dos objetivos de desenvolvimento do milênio. Seria importante para poder identificar a contribuição do orçamento participativo para alcançá-los.

As demais propostas validadas durante o seminário final foram:

- A necessidade de uma avaliação dos PGE e de sua pertinência.
- A comparação das vantagens específicas dos Planos de Bairro e dos PGE.
- A avaliação das vantagens e desvantagens de situar o Orçamento Participativo na Secretaria de Planejamento para chegar a uma boa articulação entre Orçamento Participativo e Planejamento.
- Desenvolver pesquisas de percepção dos delegados e conselheiros (e da cidadania em geral) sobre as obras e os serviços financiados através do Orçamento Participativo.

²⁸ Correspondência, Maria Inês Nahas, PUC Minas, 2006.

²⁹ IDHS, Correspondência, 2006. “ O IQVU e o IVS - criados há cerca de uma década – necessitam ser atualizados com o uso de dados mais recentes. Esta é a intenção da Secretaria Municipal de Planejamento da PBH, que demandou ao IDHS/Instituto de Desenvolvimento Humano Sustentável da PUC Minas, a atualização destes índices para com dados de 2006]...[No entanto, estes índices tiveram suas variáveis e indicadores definidos há mais ou menos 10 anos: o IQVU em 1994 e o IVS em 1999. Depois disto, não foram incorporadas as mudanças ocorridas na produção de dados sobre a cidade e nem tampouco as inovações metodológicas desenvolvidas nos anos recentes. A título de exemplo, pode-se citar a temática ambiental, que hoje pode ser avaliada com informações não disponíveis à época da criação destes índices, como o Índice de Salubridade Ambiental de BH. Outro aspecto fundamental é que a análise temporal do IQVU²⁹, com dados de 1994, 1996 e 2000, aponta para a redução do número de indicadores, sem perda de qualidade da informação que o índice produz. Este aspecto também necessita ser considerado na revisão deste índice, especialmente por se tratar de instrumento de referência no Orçamento Participativo da PBH.”

- Medir o impacto inflacionário das obras dos OP sobre o preço do solo urbano e as conseqüências que isso traz para a população originária³⁰.

4.3. Observação final

O saldo do projeto é positivo no que diz respeito à sua capacidade de dar elementos de respostas para cada uma das duas perguntas: Como vincular Orçamento Participativo e Ordenamento Territorial e como medir a Inversão de Prioridades Territoriais. Entre as principais colaborações das cidades podemos destacar: o Balanço Social Anual (pesquisa de percepção) e o Sistema Informático Territorializado, em Arricia, e o início do primeiro Orçamento Participativo após o Primeiro Seminário do Projeto, por parte de Bella Vista, onde outra importante contribuição consiste nas jornadas de consultas populares para incidir sobre o Plano de Ordenamento Territorial. Córdoba, por sua vez, contribuiu para a problemática colocada ao desenvolver 46 Planos de Bairro abrangendo o conjunto dos bairros e dos aglomerados periféricos do município, oferecendo uma solução simples e concreta de vinculação do Orçamento Participativo ao território municipal. O método experimentado por Belo Horizonte constitui a contribuição de BH ao projeto, além de uma série de instrumentos tais como o Índice de Qualidade de Vida Urbana – IQVU, o Índice de Vulnerabilidade Social - IVS, as Unidades de Planejamento - UPs e os Planos Globais Específicos - PGE, que são contribuições decisivas ao tema. A capacitação da população por parte de Guarulhos sobre temas de ordenamento territorial, a vinculação do Orçamento Participativo ao Plano Diretor e a subdivisão do município de 5 macro zonas a 22 áreas para o OP foram os seus principais elementos de respostas.

São dois os principais modelos em jogo para vincular OP e ordenamento territorial: o primeiro são os Planos Globais Específicos de BH, construídos a partir do IQVU e das Unidades de Planejamento, e o segundo os Planos de Bairros de Córdoba formulados pelas comunidades e que cobrem o conjunto da cidade.

³⁰ Ver Murta, Ana Maria, *Projeção inversa: da prática do orçamento participativo a produção e apropriação do espaço urbano*, Belo Horizonte. UFMG, 2005. Neste trabalho de pesquisa demonstra-se que a população que participou no processo tende a apropriar-se mais das obras do Orçamento Participativo e por tanto a permanecer no lugar, apesar do aumento do valor do bem imóvel e da tentativa de vendê-lo.

Entretanto, e apesar das respostas, novas perguntas e campos de experimentação foram encontrados e merecerão uma atenção no futuro para poder enfrentar as iniquidades sociais e econômicas inscritas nos territórios de cidades européias e latino-americanas.