

O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE VITÓRIA

Marinely Santos Magalhães

Secretária de Gestão Estratégica

Luciane Aparecida Bolda

Gerente do Orçamento Participativo de Vitória

Joana Paula Binda

Coordenadora de Acompanhamento e Prestação de Contas

Resumo

Este artigo relata a experiência do Orçamento Participativo (OP) de Vitória com ênfase na edição que debateu os orçamentos dos anos de 2010 e 2011. Apresenta as etapas do processo de debate e elaboração do orçamento público municipal, assim como as regras e os critérios para definição das prioridades de investimento. Descreve sobre os mecanismos e espaços de interlocução e prestação de contas do OP junto à cidade de Vitória e, a partir de uma avaliação das três edições realizadas na gestão do prefeito João Coser, apresenta algumas ponderações acerca dos avanços e desafios para consolidação dessa experiência de gestão democrática.

Palavras-chave: orçamento participativo; participação popular; gestão pública; democracia; planejamento participativo

Abstract

Experience of the Participatory Budget of Vitória

This article describes the experience of the Participatory Budget of Vitória with emphasis on the issue that discussed the budgets for the years 2010 and 2011. It presents the stages of discussion and development of municipal budget and the rules and criteria for setting

priorities for investments. It also describes the mechanisms and spaces for dialogue and accountability of the PB in the city of Vitória and from an evaluation of the three editions held in the administration of the Mayor João Coser. The article also presents some considerations about the advances and challenges for the consolidation of this democratic administration experience.

Keywords: participatory budgeting; citizen participation; governance; democracy; participatory planning

As experiências de Orçamento Participativo (OP) no Brasil surgiram em um contexto de redemocratização política e de abertura de espaços públicos à participação popular, muitos desses institucionalizados pela nova Constituição Federal. Esse novo modelo contrapõe-se ao planejamento tradicional tecnocrático e normativo, predominante na experiência da administração pública brasileira, cujos resultados já se mostraram ineficazes na construção de relações de corresponsabilidade do cidadão para com a cidade.

Vitória foi uma das primeiras cidades brasileiras a implantar a experiência de Orçamento Participativo. Sua trajetória no período de 1989 até 2001, quando foi interrompida, passou por diferentes formas de organização e, muitas vezes, chegou a ser adotada apenas como meio de consulta popular. Dessa instabilidade metodológica destacam-se as mudanças na escolha da base territorial para o debate popular do orçamento: ora os processos baseavam-se em espacialidades mais abrangentes como regiões, ora o território de debate limitava-se ao bairro. Essa trajetória reforçou uma valorização sobre o debate de demandas pontuais e localizadas, o que levou à fragmentação do planejamento da cidade e à geração de um estoque de obras não executado até o fim das gestões.

Com a retomada do debate popular do orçamento, em 2005, a população apresentou expectativas de respostas às suas demandas, reiteradamente incluídas nos orçamentos anteriores, mas não executadas. O processo nesse primeiro ano da nova gestão, que debateu os orçamentos dos anos de 2006 e 2007, ainda privilegiou o bairro como território de identificação de necessidades por obras ou serviços, gerando, assim, um plano de investimentos de 103 intervenções, estimado, à época, em 150 milhões de reais.

O debate popular do orçamento público não pode se restringir a um levantamento de demandas pela população. Ele deve ser orientado por uma metodologia que possibilite uma visão integrada da cidade e que permita organizar a implantação dos equipamentos e dos serviços públicos de forma a contribuir com o desenvolvimento equitativo de seu território. Além disso, a corresponsabilidade na tomada de decisões deve ser norteadas pela análise rigorosa da disponibilidade orçamentária e da viabilidade técnica da execução das demandas apontadas.

A partir dessa concepção, no ano de 2006 foram introduzidos espaços regionais de debate, chamados fóruns regionais de delegados, em que se buscou promover um processo educativo e integrado de reflexão sobre a cidade. Esses fóruns constituíam espaços

privilegiados de interlocução com os representantes populares para o acompanhamento da execução do plano de investimentos aprovado em 2005. Essa nova configuração representou a inserção de mudanças processuais, até a adoção, em 2009, do OP regionalizado.

Em 2007, o debate das demandas para os orçamentos dos dois anos subsequentes ainda foi realizado em cada bairro. No entanto, a deliberação sobre as prioridades a serem incluídas no plano de investimentos ocorria nos fóruns regionais de delegados. Nas plenárias de bairro, as demandas eram indicadas e hierarquizadas, por meio de votação. Posteriormente e a partir das análises técnicas e orçamentárias, os representantes eleitos definiram o conjunto de prioridades a ser incluído no orçamento anual, que resultou em um plano de investimentos com 74 obras, estimado em 80 milhões de reais.

A terceira edição do OP desta gestão, realizada em 2009 com o objetivo de debater os orçamentos dos anos de 2010 e 2011, consolidou os espaços de participação direta em territórios mais abrangentes: o que antes era discutido em 79 bairros do município, passa a ser debatido nas oito regiões administrativas. Essa mudança justifica-se, também, em função da análise do primeiro plano de investimentos do OP que, apesar de reconhecidamente responder a demandas legítimas da população, supera a disponibilidade orçamentária anual do município. Nele, assumem-se intervenções de grande porte e complexidade, que exigem maior tempo de maturação.

O OP compreende um processo de debate contínuo, que pode ser dividido em duas fases: a primeira para debate e definição das prioridades que compõem o plano de investimentos para o orçamento de dois anos; na segunda fase, que ocorre principalmente no ano seguinte, são instituídos espaços permanentes para acompanhamento e prestação de contas da execução desse plano.

Etapas de debate e elaboração do Orçamento Participativo 2010/2011

O ciclo do OP instituiu duas formas de participação popular: os espaços de participação direta dos moradores da cidade, por meio das plenárias microrregionais e os espaços de interlocução com os representantes eleitos, que compreendem os fóruns regionais de delegados e o conselho do OP.

Para a realização das plenárias, as oito regiões administrativas da cidade foram subdivididas em quatorze microrregiões, adotadas somente para a realização das plenárias, como alternativa metodológica para facilitar a participação do morador. A referência para o debate e a definição das prioridades, porém, foram as oito regiões administrativas.

A divulgação e a mobilização para o processo de debate do OP são realizadas por meio de instrumentos comuns de divulgação, como televisão, rádio, sonorização volante, *outdoors*, *busdoors*, jornais e convites porta a porta. Além disso, foram criados espaços para apresentação e debate das etapas de participação popular e das regras do OP, como a plenária de lançamento e os Fóruns Regionais Preparatórios.

Debate e definição das prioridades

O primeiro momento de debate popular do orçamento ocorreu com os Fóruns Regionais Preparatórios em cada uma das oito regiões da cidade. Seu objetivo foi promover o debate entre os bairros de uma região, na perspectiva de refletir sobre ações necessárias para o enfrentamento dos problemas em comum.

Essa etapa buscou fomentar um processo educativo para compreensão do OP como um instrumento de planejamento e gestão e, como tal, as demandas devem ser analisadas sob a perspectiva do desenvolvimento da cidade nos diversos aspectos: social, urbano, ambiental e econômico.

Participaram dessa etapa os delegados do OP das edições anteriores, representantes da sociedade civil nos conselhos locais (escola, unidade de saúde etc.) e organizações comunitárias.

O resultado desses fóruns foi apresentado nas Plenárias Microrregionais, a fim de orientar o debate sobre as demandas da região. Com esses dados os moradores discutiram suas propostas e decidiram, por meio de votação, sobre sua ordem de importância.

Com base nessa hierarquização, as equipes da prefeitura realizaram as análises técnicas e do custo estimado das demandas. Inicialmente, foi avaliada a compatibilidade da demanda com a política de cada área, tendo em vista as diretrizes das políticas setoriais debatidas

pelos conselhos e conferências municipais específicas, que orientam a implantação da rede de equipamentos e serviços e o ordenamento urbano da cidade.

Posteriormente, foram realizadas visitas técnicas, imprescindível para a análise de viabilidade, que considerou, além das normas e legislações que orientam o planejamento e a organização do espaço urbano, questões como a compatibilidade do equipamento com as dimensões e características do terreno e uma localização que permitisse o melhor acesso da maioria da população da região.

O resultado dessa análise determinou a definição das prioridades a serem incluídas nos orçamentos dos anos de 2010 e 2011, porém, não se bastou. Fez-se ainda necessária uma análise da capacidade de execução, considerando o custo estimado da demanda e o recurso disponível para cada região, tendo em vista a disponibilidade orçamentária anual do município para a assunção de novos investimentos.

O plano de investimentos do OP, que compõe o conjunto de prioridades para os orçamentos dos anos de 2010 e 2011 foi definido nos Fóruns Regionais de Delegados.

Critérios para distribuição dos recursos

A definição do plano de investimentos do OP deve ser mediada por critérios que visam à promoção da justiça social, que contribuam para a melhoria das condições de vida das populações historicamente excluídas e para o desenvolvimento da cidade com equidade e oportunidades para todos.

Com base nesse princípio e considerando que os recursos financeiros são limitados para atender a todas as demandas da população, foram definidos critérios para distribuição dos recursos.

Dessa forma as regiões da cidade foram analisadas a partir de indicadores de renda, escolaridade e habitação, que são importantes balizadores para direcionar a distribuição do volume de investimentos nas diferentes áreas da cidade, priorizando as com menor infraestrutura e que concentram populações com menor renda e condições precárias de habitabilidade.

As regiões administrativas da cidade foram classificadas de 1 a 8 de acordo com os dados de cada indicador. A região com melhor indicador obteve a menor nota e aquela com pior indicador alcançou a maior nota. A somatória das notas resultou em uma cota orçamentária diferenciada para cada região.

Eleição de representantes

Nas plenárias microrregionais também foram eleitos os representantes da região que participam das etapas seguintes do ciclo. O total de representantes era proporcional ao número de moradores credenciados: a cada cinco moradores era possível eleger um delegado.

Os delegados têm o papel de representar a sua região na definição das prioridades, não lhes cabendo alterar a hierarquização definida pelos moradores ou incluir novas demandas. Também compete aos delegados acompanhar e fiscalizar a execução das prioridades aprovadas, participando dos Fóruns Regionais, realizados para debate dos projetos e para prestação de contas.

Além dos Fóruns Regionais de Delegados também foi instituído o Conselho Municipal do OP (COP), eleito entre os delegados. O COP é formado por quatro representantes de cada região, o que totaliza 32 conselheiros titulares; representantes da prefeitura com onze conselheiros e um do Conselho Popular de Vitória, todos com seus respectivos suplentes.

O conselho compreende uma instância de debate permanente e cabe a ele analisar as receitas e despesas do município e os critérios de distribuição dos recursos entre as regiões; homologar o plano de investimentos aprovado nos Fóruns Regionais de Delegados; acompanhar e fiscalizar a execução do OP; articular os Fóruns Regionais de Delegados; e avaliar e debater sobre a metodologia do OP.

Monitoramento e prestação de contas da execução

Após aprovação do plano de investimentos do OP, procede-se à fase de execução, que compreende a elaboração dos projetos, orçamentação, licitação e a execução efetiva da

obra. Como a cidade dispõe de poucas áreas públicas não edificadas, para a construção ou ampliação de equipamentos como escolas, unidades de saúde ou áreas de lazer, faz-se necessária a desapropriação de imóveis. Acrescenta-se, assim, mais uma etapa na execução, que comumente alonga os prazos para o início da obra.

O monitoramento interno dessa execução exige uma organização institucional que integre os diferentes órgãos da prefeitura, de forma a agilizar o seu andamento. Considerando que a maioria das prioridades requer a ação de mais de uma área, foi instituído um comitê formado por técnicos das secretarias envolvidas que passa a responder pela execução do OP. Esse comitê reúne-se frequentemente para debater e encaminhar as ações necessárias ao andamento das obras e/ou serviços. Além disso, foi implantado um sistema informatizado que qualifica o fluxo de processos e informações, através do qual é possível gerenciar cada etapa da execução.

O novo desenho institucional aprimorou as análises técnicas e orçamentárias das demandas, otimizou a elaboração dos projetos e contribuiu para a consolidação do planejamento participativo na instituição.

Os delegados também acompanham essa execução em reuniões e visitas às obras, assim como por meio da participação periódica nos Fóruns Regionais de Delegados e nas reuniões do conselho. Todos os projetos básicos, como de escolas, áreas de lazer, unidades de saúde ou aberturas de vias são apresentados e debatidos com os bairros e/ou regiões. Quando os projetos não são aprovados, pode ser necessária uma revisão pela equipe técnica, desencadeando, assim, novas reuniões até sua aprovação definitiva.

Esse processo de interlocução externa sobre a execução ocorre todos os anos, porém, com maior frequência nos anos em que não há debate de novas prioridades. A publicação de informativos e a página do OP na internet também são instrumentos utilizados para prestação de contas da execução.

Processos educativos dos representantes

Apesar da constatação de que a execução das obras ou serviços aprovados é fundamental, seja para a melhoria da qualidade de vida da população e/ou garantia de acesso a bens e

serviços públicos, seja para a manutenção da credibilidade no processo democrático, ela não é suficiente. Faz-se necessário empreender esforços em um processo de formação dos atores envolvidos, disseminando o OP como um importante instrumento para construção de novas relações com o Estado, fundamentadas na noção de direitos, de corresponsabilidade com a gestão da cidade e com a aplicação dos recursos públicos.

Nessa perspectiva, são disponibilizados aos delegados processos de formação em duas etapas: a) as caravanas que buscam proporcionar elementos para compreensão da complexidade em planejar e dotar a cidade de infraestrutura e de equipamentos públicos necessários, além de promover um debate sobre as desigualdades sociais e o quanto essa realidade deve orientar o planejamento dos investimentos públicos; b) cursos sobre temas relacionados à participação popular, democracia, políticas públicas, orçamento público e etapas da execução.

Porém, mais do que isso, o principal desafio consiste em não apenas implementar processos formais de capacitação. Trata-se de assumir um papel político-pedagógico, que possa estimular e fortalecer práticas associativas democráticas, sob a ética da justiça social e do direito à cidade.

Considerações finais

Muitos são os desafios para a consolidação de uma gestão democrática, em particular no que se refere à abertura de espaços de participação popular para a elaboração e o controle do orçamento público. Destacam-se aqui, tendo em vista a experiência do OP em Vitória, algumas questões que, apesar dos avanços já obtidos, requerem aprofundamento.

Em primeiro lugar é necessário internalizar na gestão e nas diversas representações sociais o OP como ferramenta de planejamento participativo, e não apenas de aferição de prioridades. Essa internalização requer, dentre outras, o manejo adequado de um conjunto de critérios técnicos e legais, análise da oferta e ampliação de serviços e a observância da disponibilidade orçamentária do município.

Para tal faz-se necessário aprimorar a integração com outros instrumentos de planejamento e gestão da cidade como o Plano Diretor Urbano, os planos locais integrados nas áreas das

poligonais do programa Terra Mais Igual, o plano diretor de drenagem urbana, dentre outros. Isso significa definir as prioridades do OP como parte de projetos estruturantes da cidade em suas diversas áreas, superando a alocação de recursos em ações isoladas e pontuais e conectando a discussão do orçamento com as demais questões que dizem respeito ao desenvolvimento urbano, social, ambiental e econômico da cidade.

Assim, é preciso afirmar o OP como um processo interdependente e integrado, que somente se realiza a partir de uma ação de governo.

Em segundo lugar é necessário definir uma estratégia que amplie a participação de setores da sociedade que hoje não ocupam os espaços de debate ou o fazem ainda de forma insuficiente. Considerando que o planejamento e a organização dos serviços e dos equipamentos públicos são realizados tendo como referência os territórios da cidade, é imprescindível incorporar os diferentes interesses presentes nesses territórios, buscando superar uma visão fragmentada, parcial e que não expresse de forma adequada a complexidade dessas áreas e as das demandas sociais nelas existentes.

Em terceiro lugar, e não menos importante, é indispensável o investimento na consolidação de espaços contínuos de formação dos atores envolvidos a fim de contribuir para os processos de auto-organização das entidades representantes dos segmentos da sociedade civil, tendo como perspectiva a preservação da autonomia dessas organizações, que cumprem papel de fundamental relevância no controle social das instituições públicas, mas sobretudo de aprimoramento e aperfeiçoamento da democracia em nosso país, em particular na cidade de Vitória.

Referências

AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (orgs.). A inovação democrática no Brasil: o Orçamento Participativo. São Paulo: Cortez, 2003

CARLOS, Euzineia. Orçamento Participativo em Vitória/ ES: sob o signo da participação neoliberal. XII Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional. Belém, mai/2007.

_____. Democracia e justiça redistributiva: estudo comparado das experiências de orçamento participativo em Vitória e Serra (ES). Geografares. Revista do Departamento de Geografia, v. 5, Vitória: EDUFES, 2006, p. 125-137.

FEDOZZI, Luciano. Orçamento Participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre. Porto Alegre: Tomo Editorial, Rio de Janeiro: UFRJ/IPPUR, 3ª ed., 2001.