

APRESENTAÇÃO DO MÓDULO LOCAL DE CAPACITAÇÃO – BELO HORIZONTE

Tema:

“Sistema de Planejamento Participativo e Instrumentos de Medição de Impacto”

Antecedentes e Contexto

A Prefeitura de Belo Horizonte (PBH) coordenou no âmbito da Rede 9 do Programa URB-AL intitulado “Financiamento Local e Orçamento Participativo”, o projeto de “Articulação entre Planejamento Territorial e Orçamento Participativo”. Este incluía a participação das prefeituras de Bella Vista (Argentina), Guarulhos (Brasil), Córdoba (Espanha), Ariccia (Itália) e, como sócio externo, o Centro Internacional de Gestão Urbana (CIGU). Este projeto estudou as experiências que articulam o planejamento das cidades com as prioridades escolhidas pelo cidadão através do Orçamento Participativo, bem como, criar um instrumento de planejamento para medir o impacto urbano e social das obras do Orçamento Participativo (OP) e os benefícios decorrentes para as comunidades locais.

A partir desta experiência coletiva a PBH foi convidada a participar do Rede 9 do Programa URB-AL B sob a coordenação de Porto Alegre. O módulo que ficou sob sua responsabilidade foi denominado “Sistema de Planejamento Participativo e Instrumentos de Medição de Impactos” e implementado entre os dias 19/05 e 04/06 de 2008. Ancorado na experiência de quase 16 anos consecutivos de implementação do OP na cidade, na experiência de participação em outros projetos da URB-AL e de experiências de capacitação anteriores, o Módulo apresentou no seu desenho e formatação uma particularidade com relação ao seu objeto – o orçamento municipal – que foi tratado de forma abrangente, se relacionando ao planejamento urbano-territorial da cidade como um todo e articulado com a prática da democracia participativa. A intenção foi de compartilhar com as outras cidades partícipes desse segundo Programa a experiência de 16 anos de Gestão Democrática Popular, na qual o OP de Belo Horizonte se consolidou como instrumento de integração da participação popular no planejamento da cidade envolvendo, no período de 1993 a 2008, a participação de mais de 670 mil pessoas. Ao longo desse período, o OP passou por um processo constante de aperfeiçoamento. Em 2006, foi criado o OP Digital agregando novas

orientações ao processo do OP da cidade: a aprovação de um empreendimento no valor de R\$ 2.250.000 (dois milhões duzentos e cinquenta mil reais) em cada uma das nove Regionais da cidade, e a votação pela internet para a escolha do referido empreendimento. Em 2008, além do aumento dos recursos para investimentos em mais de 100%, para a edição 2009/2010 foi escolhida uma grande obra que beneficiasse toda a cidade e garantisse melhorias na mobilidade urbana, e o processo de votação foi ampliado: além da internet, votou-se também por meio do serviço gratuito de telefone (0800). Desta forma, o OP de Belo Horizonte fomenta o ingresso de novos atores no processo deliberativo e a sua interação com as intervenções urbanas e sociais de relevância Regional e de toda a cidade.

Um outro fato que merece ser mencionado é a experiência acumulada em capacitação pela Administração Municipal através de Belo Horizonte. Dentre estas destacam-se às iniciativas desenvolvidas pela Secretaria Municipal de Planejamento (SMPL), em especial a parceria estabelecida com a Secretaria Municipal de Assistência Social (SMAS), com a Escola Sindical 7 de Outubro e com os parceiros italianos ISCOS /Regione Emília-Romagna para desenvolvimento do projeto Escola da Participação. Neste modelo, foram realizadas duas edições: em 2004 e em 2005, sendo que esta última, com o tema “O Cidadão, o Território e a República”, foi semifinalista na premiação “Gestão Pública e Cidadania” da Fundação Getúlio Vargas (FGV) e da Fundação Ford, no ano de 2005.

As reflexões acima citadas não só qualificaram o papel de Belo Horizonte nesse Projeto como, também, nos imputou uma responsabilidade com o módulo executado na cidade de Belo Horizonte e ofertado, posteriormente, na cidade sócia de San Salvador/El Salvador.

1. Objetivos do módulo

1. Socializar conceitos e os instrumentos de planejamento utilizados pelo OP/BH para a distribuição de recursos nas diferentes regionais que compõem a administração municipal;
2. Discutir os conceitos de política pública, planejamento territorial, planejamento urbano participativo, espaço urbano, cidade, metrópole e democracia participativa;
3. Capacitar o público-alvo no conhecimento das técnicas de elaboração de

indicadores de avaliação, distribuição e medição de impactos;

4. Socializar e consolidar a adoção da concepção de “cidade” como unidade de planejamento integrado;
5. Introduzir os participantes no conhecimento dos princípios básicos relativos à gestão pública e sua agenda atual, gestão democrática e participação popular;
6. Propiciar aos participantes a compreensão da importância do orçamento público municipal e sua forma de elaboração, bem como a importância do papel da comunidade na sua fiscalização e execução.

2. Resultados pedagógicos esperados

Os objetivos pedagógicos da capacitação desenvolvida pelo módulo de Belo Horizonte são:

1. contextualizar as pessoas no espaço da cidade e seus problemas;
2. propiciar a consolidação nos participantes da importância do planejamento da cidade e de seus instrumentos;
3. propiciar a compreensão dos mecanismos de interação dos cidadãos com o poder público explicando-se os instrumentos de gestão compartilhada;
4. contextualizar e discutir os instrumentos de planejamento participativo e seus impactos;
5. propiciar um espaço de troca de conhecimentos acerca dos temas propostos para a capacitação;
6. potencializar as formas de diálogo entre os participantes do curso, tendo em vista a heterogeneidade do público;
7. dar continuidade ao processo de qualificação das lideranças comunitárias da cidade;

8. consolidar um grupo de trabalho com capacidade de debater a política da cidade e qualificar outros segmentos de participação popular.

3. Duração do curso

18 horas

4. Carga de trabalho

Além das 18 horas presenciais, haverá outras horas para trabalhos “extra-classe”.

5. Trabalho pessoal de fim de módulo

Optou-se pela elaboração de um trabalho em grupo cujo conteúdo versou sobre a aplicação dos conceitos teóricos supracitados a um exercício prático, a saber, um diagnóstico dos trabalhos e serviços prestados pela Administração Municipal nas suas Regionais administrativas.

6. Certificação

Os certificados são distribuídos no final do curso para os participantes que cumpriram 70% das atividades pedagógicas previstas.

7. Modalidades pedagógicas de cada sessão

As modalidades pedagógicas adotadas são: palestras seguidas de debates oferecidas por professores e/ou técnicos locais convidados; aulas expositivas realizadas pelos representantes e/ou funcionários da PBH; dinâmicas de grupo (a partir de questões pré-elaboradas e coordenadas pelos “facilitadores”, ou seja, por técnicos da PBH treinados para esta função) e a metodologia denominada “Pesquisa-Ação” (um tipo de pesquisa associada a uma ação ou a uma situação-problema, na qual os participantes e os pesquisadores envolvem-se de modo cooperativo). A utilização das modalidades pedagógicas para cada sessão foi apresentada junto com a descrição de cada um dos módulos para permitir uma visão de conjunto de cada uma delas.

Os recursos didáticos utilizados em todas as sessões foram: computador; data show; mapas da cidade; mapas gerados no programa MapInfo; cartolinas, canetas hidrográficas, cola, e materiais didáticos, como apostilas contendo o programa e os textos sobre temas abordados.

8. Descrição de cada sessão

1. CONSTRUÇÃO DA IDENTIDADE INDIVIDUAL E COLETIVA:

Objetivo 1 : Criar laços de comprometimento, afetividade, troca nas relações entre os moradores e a cidade em que habitam. Aprofundar o conhecimento sobre a mobilidade dos habitantes na sua cidade tendo como base as suas atividades cotidianas. Aprofundar o conhecimento sobre as questões do planejamento a partir da viagem pela cidade de Belo Horizonte, através do vídeo/imagens.

Objetivo 2: Esse caso deve ser aplicado para se compreender o conceito de planejamento. Planejar significa elaborar políticas públicas baseadas em critérios sociais para priorizar a aplicação de recursos escassos. O cidadão deve ter conhecimento do seu problema local, mas também reconhecer os problemas da cidade. Uma vez que ele reside

em um espaço urbano. Ele vai ao banco, ao hospital, ao parque, ao trabalho; utiliza o transporte coletivo, enfim, interage com todas as funções, atores e espaços da cidade.

Modalidade pedagógica adotada e seu desenvolvimento:

1. Divisão da turma em grupos;
2. Solicitação para que os grupos escolham 1 coordenador e 1 relator;
3. Solicitação para que os participantes indicassem a CIDADE/ESTADO/LOCAL/ANO de onde os mesmos vieram e anotar em tarjeta;
4. Simultaneamente, foi construída uma linha do tempo a partir da identificação acima proposta, tendo alguns marcos históricos como referência: Constituição de 1988, Eleição do governo popular democrático em Belo Horizonte (1993), 1º OP (1993) e o último OP 2007/2008 (2006), dentre outros.
5. Apresentação do Mapa dos Êxodos: cabe ressaltar que a apresentação deverá ser feita pelo relator do grupo, podendo abrir para no máximo 2 intervenções de cada grupo. O relator apresenta o acúmulo discutido no grupo e construindo a linha do tempo, colando as tarjetas.

2. CONCEITOS DE POLÍTICA PÚBLICA

Objetivo: Introduzir o público-alvo no tema das políticas públicas e sua análise.

Conteúdo: o que é a Política: as diretrizes constitucionais e as suas regulamentações estaduais e municipais. Os grandes eixos estratégicos, objetivos de atuação a longo prazo. A avaliação política e seu contexto. O desenho de projetos e sua dimensão operativa: avaliação sobre temas contemporâneos. O espaço público e seus modelos. O espaço público no Brasil.

Modalidade pedagógica adotada e seu desenvolvimento:

1ª. parte: Palestra realizada pela professora da Escola de Governo da Fundação João Pinheiro Flávia Brasil sobre o tema seguida de debate.

2ª. parte: Aula sobre Política Pública ministrada pelos técnicos “facilitadores” da Secretaria de Planejamento da PBH seguida de debate. Conceitos abordados: o que é a política; políticas públicas e os programas de políticas; a classificação das políticas; as im

(possibilidades) do projeto; espaço público no Brasil.

3. PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO E PLANEJAMENTO URBANO

Objetivo: valorizar o local como ente federativo importante, incluindo a participação popular no processo de planejamento, inserindo o território na focalização de políticas públicas e valorizando a função social da propriedade urbana. Essa nova concepção do planejamento territorial propõe que os problemas urbanos sejam resolvidos de forma local, permitindo um desenvolvimento regional mais equilibrado e sustentável e procurando articular o poder político, a sociedade civil e o conhecimento técnico.

Modalidade pedagógica adotada e seu desenvolvimento:

1ª. parte: Palestra com o professor João Gabriel Teixeira – Centro de Estudos Urbanos (CEURB/UFMG) seguida de debate.

Conteúdo: Política, participação e planejamento territorial urbano. Planejamento e capacitação. Leitura técnica e leitura comunitária. Negociações e Parcerias Urbanas. Projetos urbanos participativos.

2ª. parte: Dinâmica de grupo: Construção da Cidade “Novo Horizonte”.

Objetivo: Construir instrumentos imaginários de planejamento a partir da concepção de uma nova cidade. Dialogar com os problemas da cidade no sentido de identificar a necessidade de se planejar bem e como utilizar os critérios para esse planejamento.

Modalidade pedagógica (específica)

O facilitador apresenta o objetivo da atividade: Fazer um planejamento – por meio da construção no papel Kraft de uma nova cidade: “NOVO HORIZONTE”. O limite e os principais dados econômico-sociais e urbanísticos são definidos “*a priori*”. Depois de construída a cidade o grupo deverá observá-la no seu todo fazendo leitura da mesma apontando os problemas que se apresentaram no decorrer de sua construção. Na nova cidade existem vários problemas, por exemplo: (Debate – Perguntas orientadoras)

1. Esses problemas têm uma ordem de prioridade?
2. Como podemos solucionar os problemas?
3. O OP poderia contribuir para minimizar parte desses problemas? Justifique.

4. Quais são os instrumentos de planejamento presentes no OP?
5. Os empreendimentos votados no OP obedecem a uma ordem de prioridade?

4. A CIDADE E SEUS LIMITES

Objetivo: O objetivo central dessa seção é apresentar de forma simples e objetiva o funcionamento da metodologia de mapeamentos e viabilizar o seu uso para outros técnicos.

Modalidade pedagógica adotado e seu desenvolvimento:

1ª. parte – Palestra da professora convidada Heloisa Costa do Instituto de Geo-Ciências da UFMG seguida de debate.

Conteúdo: o processo de urbanização e suas tendências e implicações: crescimento acelerado, desigual, segregado e excludente. Os desafios do planejamento urbano participativo: melhor distribuição de serviços e equalização das condições de vida, inclusão das comunidades na produção e deliberação das políticas urbanas, focalização de políticas. A importância de se trabalhar com mapas, suas implicações comunicativas e importâncias teóricas para melhor entender a evolução do espaço urbano e o território.

2ª. parte – Aula expositiva dos facilitadores da PBH/SMPL com a participação da consultora responsável Maria de Lourdes Dolabela.

Conteúdo: O trabalho técnico com os dados e mapas, procurando explicar a combinação entre os dois e mostrando a criação de mapas temáticos em seguida explicando como interpretar os resultados mapeados. As formas do macrozoneamento e aplicação a Lei do Plano Diretor e algumas vantagens da aplicação de dados sócio-demográficos para a sua elaboração.

Materiais específicos utilizados para o encontro: Programa Map-Info interativo apresentando os mapas de Belo Horizonte e suas regionais; Belo Horizonte e seus limites físicos e de planejamento (cidade, regionais, bairros, Unidades de Planejamento/ UPs, vilas e favelas e setores censitários); Mapa dos empreendimentos do OP de 1994 à 2007/2008. Estes mapas têm como fonte a PRODABEL e a execução foi da PBH/SMPL.

5. GESTÃO COMPARTILHADA E FOCALIZAÇÃO DE POLÍTICAS. INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO UTILIZADOS NA CIDADE: O PGE – Plano Global Específico e o IQVU - Índice de Qualidade de Vida Urbana.

Objetivo: introduzir o público-alvo do curso no conhecimento de instrumentos de planejamento que estão integrados à política de Orçamento Participativo tornando-a mais efetiva e abrangente. Introduzir os formatos dos sistemas de monitoramento e avaliação/revisão.

Modalidade pedagógica adotada e seu desenvolvimento:

1ª. parte: palestra, seguida de debate, da Diretora de Planejamento da Companhia Urbanizadora da Capital (URBEL)/PBH, Maria Cristina Magalhães, sobre os Planos Globais Específicos (PGEs, sua metodologia e seu emprego na política urbana da cidade).

Conteúdo: O Plano Global Específico (PGE) é um instrumento de planejamento que norteia as intervenções de reestruturação urbanística, ambiental e de desenvolvimento social nas vilas, favelas e conjuntos habitacionais populares. Consiste num estudo aprofundado da realidade dessas áreas, considerando os aspectos urbanístico, sócio-econômico e a situação jurídica do terreno. O objetivo principal do PGE é apontar os caminhos para a melhoria da qualidade de vida nesses locais e integrá-los ao conjunto da cidade. A estrutura metodológica de desenvolvimento dos PGEs considera a abordagem integrada dos eixos físico-ambiental, jurídico-legal e socioeconômico-organizativo das comunidades, objetivando uma intervenção estrutural nos núcleos.

2ª. parte: palestra seguida de debate da Secretária Adjunto de Planejamento SMAPL/PBH, Ana Luiza Nabuco, sobre o IQVU (sua elaboração, metodologia e aplicação na política municipal).

Conteúdo: o IQVU é um instrumento de planejamento que a Prefeitura de Belo Horizonte utiliza para uma distribuição mais equânime dos recursos públicos municipais. É um índice que busca expressar o acesso da população a serviços e recursos urbanos, sendo calculado a partir de indicadores georreferenciados em 80 (oitenta) unidades de planejamento (UP's). É composto de 11 variáveis: Abastecimento, Assistência Social, Cultura, Educação, Esportes, Habitação, Infra-estrutura, Meio Ambiente, Saúde, Serviços Urbanos e Segurança Urbana. Mede a qualidade de vida dos bairros da cidade agrupados em UP; mede a disponibilidade de infra-estrutura e serviços públicos em cada UP; considera o quanto da oferta de infra-estrutura e serviços públicos disponível em um determinado lugar é utilizada por moradores de outros bairros.

6. O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO – OP BH – 15 ANOS DE PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA.

Objetivo: apresentar a experiência do OPBH em seus 15 anos de funcionamento com ênfase no papel dos COMFORÇA (conselho de fiscalização das obras do OP) e seu papel de controle social público.

Modalidade pedagógica adotada e seu desenvolvimento:

1ª. parte: palestra dos técnicos da Gerência do Orçamento participativo sobre os 15 anos do OP seguida de debate.

2ª. parte: exposição dos representantes da comunidade no OP – os COMFORÇA, sobre a sua experiência nas respectivas Regionais que representam. Foi seguida de depoimentos e debates.

7. SIMULAÇÃO DO PROCESSO DE PESQUISA-AÇÃO EM SALA DE AULA – 1ª parte

Objetivo: introduzir os participantes na investigação de uma política, coletando informações, fazendo um diagnóstico e chegando a uma proposta síntese.

Modalidade pedagógica adotada e seu desenvolvimento:

Trabalho em grupo – Construção da estrutura da pesquisa-ação

Conteúdo: A pesquisa ação consiste na avaliação dos resultados das ações que foram executadas pelo poder público e seu monitoramento. As fontes podem ser: visitas aos locais dos empreendimentos, entrevistas ou qualquer outra informação que os investigadores considerem relevantes. Após a coleta dos dados, os pesquisadores analisam e então geram possíveis soluções ou respostas ao diagnóstico. Além disso, os mesmos terão que dar significado aos dados apresentando o significado à organização.

8. SIMULAÇÃO DO PROCESSO DE PESQUISA-AÇÃO EM SALA DE AULA – 2ª parte

Esta sessão segue os mesmos objetivos, conteúdo e metodologia da sessão de nº 7.

Modalidade pedagógica adotada e seu desenvolvimento: Fase da visita e da coleta de dados.

9. SIMULAÇÃO DO PROCESSO DE PESQUISA-AÇÃO EM SALA DE AULA – 3ª parte

Esta sessão segue os mesmos objetivos, conteúdo e metodologia da sessão de no. 7.

Modalidade pedagógica adotada e seu desenvolvimento:

Os grupos deverão elaborar um documento/relatório sistematizando o acúmulo da pesquisa-ação, ressaltando os aspectos relevantes da investigação. O mesmo será apresentado no dia reservado para o fechamento da pesquisa.

10. A VISÃO GLOBAL DA CIDADE

Objetivo: reconstituir os limites de planejamento retornando a política da cidade como um todo. Trabalhar com a idéia de que a cidade é a unidade básica de análise e que todos devem entendê-la como o resultado de um planejamento articulado e intersetorial.

Modalidade pedagógica adotada e seu desenvolvimento:

Palestra realizada pela Secretária Municipal de Planejamento, em exercício, Maria Caldas. Avaliação; Certificação.

9. Leituras prévias às sessões

COSTA, Bruno Lazzarotti. Política, Instituições e Estratégia de Implementação. Elementos para a Análise de Políticas e Projetos Sociais in *Gestão Social. O que há de novo?* COSTA, B.L. & CARNEIRO, Carla B. BH, FJP, 2004. Volume 2, p.31- 46.

Pereira, M. L. Repensando as Relações entre Espaço Público e Cidadania. Ações e programas da Secretária Nacional de Programas Urbanos. Volume 1. Planos Diretores Participativos.

AVRITZER, Leonardo. Pereira, Maria de Lourdes Dolabela. "Democracia, participação e instituições híbridas". *Teoria & Sociedade*. Número especial. 2005.

AVRITZER, Leonardo. "Teoria democrática, esfera pública e participação local". *Sociologias*. Porto Alegre, ano 1, n.2. 1999.

Brasil. Constituição da República Federativa do Brasil. 1988.

Brasil. Estatuto da Cidade. Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001.

CALDEIRA, Teresa. Holston, James. "Estado e espaço urbano no Brasil: do planejamento modernista às intervenções democráticas" in Avritzer, Leonardo (org). *A participação em São Paulo*. Editora Unesp. SP. 2004.

CD-ROM. Ministério da Cidade. Planejamento Territorial e Plano Diretor. Instituto Pólis.

COSTA, Sérgio. *As cores de Ercília*. Esfera pública, democracia, configurações pós-nacionais. Editora UFMG. Belo Horizonte. MG. 2002.

FERNANDES, Edésio. Direito e Gestão na construção da cidade democrática no Brasil. *As cidades da cidade*. Editora UFMG. 2006.

GONDIM, Linda Maria de Pontes. Lima, Martonio Mont'Alverne Barreto. "Plano diretor participativo: instrumento para democratizar a gestão urbana?". 29º Encontro Anual da Anpocs. 2005.

MELUCCI, Alberto. *A invenção do presente: movimentos sociais nas sociedades complexas*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

PEREIRA, Maria de Lourdes Dolabela. "Negociações e parcerias: o desafio da gestão urbana democrático-participativa". *Teoria & Sociedade*. N. 6. Belo Horizonte. 2000.

Plano Diretor Participativo. Livro do Ministério das Cidades para elaboração dos planos. Brasília. DF. 2001.

Ações e programas da Secretária Nacional de Programas Urbanos. Volume 1. Planos Diretores Participativos.

REALE, Miguel. Lições preliminares de direito. São Paulo: Saraiva, 1987, 15ª edição.

VALLADARES, Lícia do Prado. *A invenção da favela: do mito de origem a favela.com*. Rio de Janeiro (RJ): FGV, 2005.