



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
Núcleo de Pós-Graduação
Programa Regional de Pós-Graduação
em Desenvolvimento e Meio Ambiente



ALINA D'ALVA DUCHROW

**PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO PLANEJAMENTO E
GESTÃO URBANA:
O Orçamento Participativo de Olinda**

FORTALEZA, CE

2004

UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
Núcleo de Pós-Graduação
Programa Regional de Pós-Graduação
em Desenvolvimento e Meio Ambiente

ALINA D'ALVA DUCHROW

PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO PLANEJAMENTO E
GESTÃO URBANA:
O Orçamento Participativo de Olinda

Dissertação apresentada ao Núcleo de Pós-Graduação do Programa Regional de Desenvolvimento e Meio Ambiente da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para obtenção do grau de mestre em Desenvolvimento e Meio Ambiente.

Área de concentração: Ecologia e organização do espaço.

Orientador: Prof. Dr. Marcondes Araújo Lima

FORTALEZA, CE

2004

ALINA D'ALVA DUCHROW

PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO PLANEJAMENTO E
GESTÃO URBANA:
O Orçamento Participativo de Olinda

Dissertação apresentada ao Núcleo de Pós-Graduação do Programa Regional de Desenvolvimento e Meio Ambiente da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para obtenção do grau de mestre em Desenvolvimento e Meio Ambiente.

Aprovada em 09/09/2004

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Marcondes Araújo Lima (Orientador)
Universidade Federal do Ceará - UFC

Prof. Dr. Luis Renato Bezerra Pequeno
Universidade Federal do Ceará – UFC

Prof. Dr. José Almir Farias Filho
Universidade de Fortaleza - UNIFOR

Duchrow, Alina d'Alva
Participação no planejamento e gestão urbana:
O Orçamento Participativo de Olinda / d'Alva
Alina. Fortaleza, CE, 2004.
145p.:il.

Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento e Meio
Ambiente) – Núcleo de Pós-Graduação, Programa Regional
de Desenvolvimento e Meio Ambiente (PRODEMA),
Sub-Programa Universidade Federal do Ceará (UFC).

1. Planejamento e gestão urbana. 2.Orçamento Participativo. 3.
Participação Social 4. Olinda - Pernambuco

A meus pais
Ao meu companheiro
Ao meu filho

AGRADECIMENTOS

Ao meu companheiro Anselmo, pelo incentivo e apoio para que eu concluísse esse trabalho.

Ao meu orientador, professor Marcondes, por sua sensibilidade e paciência.

Ao amigo Cloves, da Secretaria do Orçamento Participativo de Olinda, pela sua incansável atenção, e a todos os amigos que, de alguma forma, estiveram ao meu lado nessa jornada.

“(...) a crise da sociedade estabelecida (...) pede aos homens, como produtores ou como cidadãos, que permaneçam passivos, que se limitem dentro da execução da tarefa que ela lhes impõe; quando constata que esta passividade é seu câncer, solicita a iniciativa e a participação para logo descobrir que não pode também suportá-las, que elas colocam em questão a própria essência da ordem existente”.(Cornelius Castoriadis,1982:116)

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo identificar e analisar os fatores determinantes para a construção e consolidação da participação social no planejamento e na gestão urbana, tendo como referência empírica o processo de discussão pública do orçamento participativo desenvolvido no município de Olinda-PE. A partir das discussões teóricas sobre o planejamento e a gestão urbana participativos e estudos empíricos já realizados sobre as experiências do orçamento participativo no Brasil e, principalmente, em Porto Alegre, são identificadas as variáveis que explicariam a participação social na gestão urbana e quais as condicionantes fundamentais para a consolidação de uma prática de gestão democrática da cidade. Essas variáveis posteriormente são testadas na experiência do orçamento participativo de Olinda, com o intuito de avaliar a evolução e a qualidade do processo participativo.

ABSTRACT

This work aims to identify and analyze the determinant factors for the establishment and consolidation of the social participation within the Urban Planning and Management, having as an empirical reference the process of public debate regarding the participative budget developed in the municipality of Olinda in the state of Pernambuco- Brazil. Through the theoretical discussions concerning the participative urban planning and management as well as the empirical studies about the experiences of participative budget in Brazil, are identified the variables which may influence the social participation in the urban management system. These variables are then tested against the study case occurring in the municipality of Olinda, in order to verify the quality and development of the proposed participatory process.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1.	Demandas atendidas e em andamento – 1992 - 1994	71
Quadro 2.	Evolução das receitas próprias arrecadadas pela Prefeitura Municipal de Porto Alegre - 1988-1992	72
Quadro 3.	Composição da receita corrente da Administração Direta - Executada em 1997	72
Quadro 4.	Olinda e a RMR - Emprego por Setores Econômicos - 2000.....	86
Quadro 5.	Renda média per capita e Intensidade da Pobreza em Municípios selecionados da RMR (1991 e 2000).....	87
Quadro 6.	Comparação de índices de Desenvolvimento Humano Municipal e Divisão de Renda de Municípios selecionados da RMR (1991 e 2000)	88
Quadro 7.	Dados gerais sobre o município de Olinda e o estado de Pernambuco	89
Quadro 8.	Evolução das receitas da Prefeitura Municipal de Olinda – 2000 - 2003	98
	Delegados e Conselheiros do OP.....	105
Quadro 9.	Estrutura do processo do Orçamento Participativo de Olinda.....	106
Quadro 10.	Ciclo do Orçamento Participativo de Olinda.....	108
Quadro 11.	Participação nas Plenárias do OP em Olinda.....	114
Quadro 12.	Número de Participações nas Rodadas do Orçamento Participativo de Porto Alegre – 1989-2000.....	115
Quadro 13.	Atuação em entidades entre os entrevistados já eleitos delegados no OP - 2004	120
Quadro 14.	Tipo de entidades em que atuam os entrevistados já eleitos delegados	120
Quadro 15.	Tipo de entidades em que atuam os entrevistados	121
Quadro 16.	Modo como os entrevistados foram informados sobre as reuniões do OP - 2004.....	121
Quadro 17.	Organização político-partidária de Olinda	126
Quadro 18.	Percepção sobre o poder de decisão da população que participa do OP - 2004	130
Quadro 19.	Vinculações de recursos do IPTU - 2003	132
Quadro 20.	Evolução dos rendimentos do IPTU 2000-2003 em Olinda.....	132
Quadro 21.	Avaliação sobre a obtenção de benefícios através do OP	134
Quadro 22.	Relação das obras realizadas pelo OP 2004	134
Quadro 23.	Relação das obras executadas e em andamento por RPA – 2004.....	141

Quadro 24.	Sistema de pontuação conforme população residente.....	162
Quadro 25.	Pontuação de cada RPA por população residente.....	162
Quadro 26.	Sistema de pontuação conforme o percentual de atendimento por educação	162
Quadro 27.	Pontuação por RPA pelo atendimento educacional	163

LISTA DE MAPAS

Mapa 1 -	Regiões Político – Administrativas de Olinda - RPA	90
Mapa 2 -	Percentual de domicílios atendidos pela rede geral de esgoto.....	91
Mapa 3 -	Percentual de domicílios com abastecimento de água	91
Mapa 4 -	Percentual de chefes de família com menos de três anos de instrução	92
Mapa 5 -	Percentual de chefes de família por RPA que ganham até dois salários mínimos	92
Mapa 6 -	Percentual de analfabetos	93
Mapa 7 -	Média de moradores por domicílio particular permanente.....	93
Mapa 8 -	Assentamentos Subnomais de Olinda	96
Mapa 9 -	Pontuação sobre carências - Percentual de áreas com drenagem por RPA...	137
Mapa 10 -	Pontuação por carência - Percentual de áreas pavimentadas por RPA	137
Mapa 11 -	Pontuação por carência – Percentual de jovens com idade entre 5 e 17 anos na escola.....	138
Mapa 12 -	Pontuação por carência - Percentual de domicílios atendidos pela rede geral de esgoto.....	138
Mapa 13 -	Pontuação pela carência conforme os critérios adotados	139
Mapa 14 -	Obras do OP já concluídas ou em andamento por RPA.....	140

LISTA DE ABREVIACÕES

COHAB/PE	Companhia de Habitao de Pernambuco
COP	Conselho do Orçamento Participativo
COPAL	Comissão Permanente de Licitao
CRC	Coordenao de Relações com a Comunidade da Prefeitura de Porto Alegre
CROP	Coordenao Regional do Orçamento Participativo
FIDEM	Fundao de Desenvolvimento Municipal de Pernambuco
FPM	Fundo de Participao Municipal
GAPLAN	Gabinete de Planejamento da Prefeitura de Porto Alegre
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre Circulao de Mercadorias e Serviços
IPTU	Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana
IPVA	Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores
IRRF	Imposto de Renda Retido na Fonte
ISS	Imposto Sobre Serviços
ITBI	Imposto de Transmissão de Bens e Imóveis
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
MNRU	Movimento Nacional pela Reforma Urbana
OGU	Orçamento Geral da União
ONG	Organizao Não-Governamental
ONU	Organizao das Nações Unidas
OP	Orçamento Participativo
PCdoB	Partido Comunista do Brasil
PIB	Produto Interno Bruto
PIR	Plano de Investimentos Regionalizado
PMO	Prefeitura Municipal de Olinda
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPA	Plano Plurianual
PRODEMA	Programa Regional de Pós-Graduao em Desenvolvimento e Meio Ambiente
PT	Partido dos Trabalhadores
RMR	Região Metropolitana de Recife
RPA	Região Político Administrativa
SEFAD	Secretaria da Fazenda e Administrao do Município de Olinda
SEPLAMA-PMO	Secretaria de Planejamento da Prefeitura Municipal de Olinda
UNACOMO	União das Associações e Conselhos de Moradores de Olinda
UNESCO	<i>United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization</i> (Organizao das Nações Unidas para a Educao, a Ciência e a Cultura)
ZEIS	Zona Especial de Interesse Social

SUMÁRIO

LISTA DE QUADROS.....	10
LISTA DE MAPAS	12
LISTA DE ABREVIACÕES	13
1. INTRODUÇÃO.....	17
1.1 OBJETIVOS.....	20
1.2 ASPECTOS METODOLÓGICOS	21
1.3 ESTRUTURA DO TRABALHO	22
2. PARTICIPAÇÃO, PLANEJAMENTO E GESTÃO URBANA - REFERÊNCIAS CONCEITUAIS.....	25
2.1 PLANEJAMENTO URBANO – UMA VISÃO CRÍTICA	25
2.1.1 <i>A evolução do planejamento urbano.....</i>	25
2.1.2 <i>A crítica do Planejamento Urbano - O Planejamento urbano Alternativo.....</i>	29
2.1.3 <i>O Planejamento e a gestão urbana no Brasil - contextualização</i>	35
2.2 A PARTICIPAÇÃO SOCIAL	43
2.2.1 <i>Desafios e obstáculos à participação social</i>	47
2.2.2 <i>Categorias de participação popular</i>	48
2.3 INSTRUMENTOS DE DEMOCRATIZAÇÃO DA GESTÃO E DO PLANEJAMENTO URBANOS	50
2.3.1 <i>O Estatuto da Cidade - Competências constitucionais dos entes federativos sobre a política urbana</i>	50
2.3.2 <i>A articulação da política urbana municipal - O Plano Diretor.....</i>	55
2.3.3 <i>O Orçamento Participativo – Antecedentes e características gerais.....</i>	57
3. O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NO BRASIL –VARIÁVEIS DA PARTICIPAÇÃO .	63
3.1 A ESTRUTURA ASSOCIATIVA	65
3.2 O CONHECIMENTO DO PROCESSO E CONSCIÊNCIA POLÍTICA DO CIDADÃO.....	66
3.3 O COMPROMISSO POLÍTICO GOVERNAMENTAL	68
3.4 A CAPACIDADE DE INVESTIMENTO E EFICÁCIA ADMINISTRATIVA	69
3.5 O DESENHO INSTITUCIONAL	74
3.5.1 <i>O formato deliberativo</i>	74
3.5.2 <i>A territorialidade do processo participativo.....</i>	75
3.5.3 <i>A capacidade de mobilização e a flexibilidade institucional</i>	77
3.6 A INTEGRAÇÃO DA AÇÃO ADMINISTRATIVA E ARTICULAÇÃO ENTRE O PLANEJAMENTO E A GESTÃO	78
4. OLINDA - CARACTERÍSTICAS MUNICIPAIS.....	84
4.1 DADOS BÁSICOS	84
4.2 OCUPAÇÃO E RENDA	86
4.3 SANEAMENTO BÁSICO.....	88
4.4 HABITAÇÃO E ÁREAS DE RISCO.....	94
4.5 EVOLUÇÃO FINANCEIRA DA ADMINISTRAÇÃO DO MUNICÍPIO DE OLINDA	98
5. CARACTERIZAÇÃO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM OLINDA	101
5.1 ANTECEDENTES	101
5.2 O PROCESSO IDEALIZADO	101
5.2.1 <i>A metodologia do OP.....</i>	102
5.2.2 <i>A estrutura institucional criada</i>	104
5.2.3 <i>O ciclo da participação em Olinda</i>	107
5.2.4 <i>A distribuição dos recursos.....</i>	109
5.3 O PERFIL SOCIOECONÔMICO DOS PARTICIPANTES.....	109
5.4 A IMPLEMENTAÇÃO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO ENTRE 2001 E 2004.....	110

5.4.1	<i>Orçamento Participativo de Olinda - 2001</i>	110
5.4.2	<i>Orçamento Participativo de Olinda - 2002</i>	111
5.4.3	<i>Orçamento Participativo de Olinda - 2003</i>	112
5.4.4	<i>Orçamento Participativo de Olinda - 2004</i>	113
5.5	A PARTICIPAÇÃO POPULAR	114
6.	A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO ORÇAMENTO PÚBLICO DE OLINDA – UMA AVALIAÇÃO	117
6.1	A ESTRUTURA ASSOCIATIVA	117
6.2	O CONHECIMENTO DO PROCESSO E CONSCIÊNCIA POLÍTICA DO CIDADÃO	122
6.3	O COMPROMISSO POLÍTICO GOVERNAMENTAL	125
6.3.1	<i>O papel do CROP na implementação do OP</i>	127
6.3.2	<i>A articulação entre representação e participação</i>	128
6.3.3	<i>O respeito às decisões tomadas pelos participantes</i>	129
6.4	A CAPACIDADE DE INVESTIMENTO E EFICÁCIA ADMINISTRATIVA	131
6.5	DESENHO INSTITUCIONAL	134
6.5.1	<i>A auto-regulamentação do OP</i>	134
6.5.2	<i>O formato deliberativo</i>	135
6.5.3	<i>Critérios distributivos das demandas</i>	136
6.5.4	<i>A territorialidade do processo participativo</i>	142
6.5.5	<i>Criação de espaços de debate democrático</i>	142
6.6	A INTEGRAÇÃO DA AÇÃO ADMINISTRATIVA E A ARTICULAÇÃO ENTRE O PLANEJAMENTO E A GESTÃO	143
6.6.1	<i>O Plano Diretor de Olinda</i>	144
7.	CONCLUSÃO	150
	BIBLIOGRAFIA	155
	ANEXOS 160	
	ANEXO 1. - FORMULÁRIO PARA VOTAÇÃO DE DEMANDAS PRIORITÁRIAS POR RPA	161
	ANEXO 2. - SISTEMA DE PONTUAÇÃO E DISTRIBUIÇÃO DE RECURSOS DO OP POR REGIÕES POLÍTICO ADMINISTRATIVAS.....	162
	ANEXO 3. - ATENDIMENTO POR SERVIÇOS DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA	164
	ANEXO 4. - ATENDIMENTO POR SERVIÇOS DE ESGOTAMENTO SANITÁRIO	164
	ANEXO 5. - ATENDIMENTO POR SERVIÇOS PÚBLICOS	165
	ANEXO 6. - PONTUAÇÃO SOBRE CARÊNCIAS DE INFRA-ESTRUTURA E SERVIÇOS, E CONFORME A POPULAÇÃO E MORROS NAS REGIÕES POLÍTICO ADMINISTRATIVAS	166
	ANEXO 7. - ARRECADAÇÃO DO IPTU E SUA APLICAÇÃO REGIONALIZADA	167
	ANEXO 8. - PESQUISA SÓCIO-ECONÔMICA REALIZADA PELA PREFEITURA DE OLINDA EM ABRIL DE 2002 NA PRIMEIRA RODADA DE PLENÁRIAS	168
	ANEXO 9. - PESQUISA SÓCIO-ECONÔMICA REALIZADA PELA PESQUISADORA EM MAIO/JUNHO DE 2004 NA SEGUNDA RODADA DE PLENÁRIAS DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM OLINDA.	170
	ANEXO 10. - PLANO DIRETOR DE OLINDA - DOS INSTRUMENTOS DA POLÍTICA URBANA.....	175
	ANEXO 11. - PLANO DIRETOR DE OLINDA - DA DIVISÃO TERRITORIAL	177
	ANEXO 12. - PLANO DIRETOR DE OLINDA - DO MONITORAMENTO DO PLANO DIRETOR.....	178

INTRODUÇÃO

1. INTRODUÇÃO

Esta pesquisa tem como tema a participação social no planejamento e na gestão urbana; entendendo-se aqui a participação social como um caminho – meio e fim – para a conquista da autonomia de uma coletividade.

O conceito de autonomia, desenvolvido pelo filósofo grego Cornélius Castoriadis, diz respeito à capacidade de uma coletividade em se apropriar das decisões referentes ao seu próprio destino. Tomando esse conceito como parâmetro, busca-se discutir, neste trabalho, as possibilidades de uma prática de planejamento e gestão urbana, que inclua a participação autêntica da população na luta para a conquista de justiça social nas cidades.

O ato de planejar é fundamental e necessário. A qualidade de vida nas cidades não pode prescindir de uma preparação anterior aos desdobramentos dos processos inerentes à vida urbana. O planejamento urbano é a preparação para a gestão futura, na busca de evitar ou minimizar problemas e ampliar as margens de manobra.

Entretanto, da forma que vem sendo praticado historicamente no Brasil, o planejamento urbano tem, de forma geral, se distanciado bastante das questões mais amplas – políticas, econômicas, sociais – que conformam as nossas cidades. Fingiu-se acreditar por muito tempo na possibilidade de conquistar a harmonia social a partir de intervenções no espaço físico, operando o planejamento urbano apenas na esfera técnica, dissociada da dimensão política da gestão.

Ao longo da minha trajetória profissional, como arquiteta e urbanista, tive a oportunidade de participar do processo de execução e implementação de alguns Planos Diretores no interior do estado do Ceará e, pela primeira vez, entrar em contato com a chamada “participação popular”. Dois anos de experiência foram suficientes para perceber como o planejamento urbano, através de seus mecanismos instituídos, pode servir a interesses bastante diversos dos da coletividade.

A “participação no planejamento”, nos casos que vivenciei, era apenas um item a ser cumprido dentro das exigências das fontes internacionais de financiamento. Permitia-se o acesso à informação e a população era consultada, porém não havia qualquer garantia de que

as opiniões da população fossem, de fato, incorporadas ao Plano Diretor ou que este fosse realmente implementado.

Em assentamentos rurais no interior do Estado, tive, porém, a oportunidade de vivenciar processos participativos mais autênticos, em que a população organizada debatia em conjunto com os “planejadores” as questões e soluções possíveis para a sua comunidade. Nestes casos, percebi que a atividade de planejamento pode ser um processo sinérgico, no qual planejar se torna uma troca de conhecimentos “técnicos” e vividos, em que o técnico na realidade “facilita” o processo que é conduzido pela comunidade.

Diante dessas questões, surgiu o meu interesse em aprofundar e colaborar no debate sobre a mudança social associada a uma prática de planejamento e gestão mais conscientes do seu papel indutor de transformações positivas para a sociedade.

A escolha do objeto da pesquisa – o Orçamento Participativo de Olinda no Estado de Pernambuco – deveu-se, primeiramente, a circunstâncias pessoais, já que tive de fixar residência em Olinda logo após a conclusão das disciplinas do mestrado. Tendo em vista o meu interesse inicial em estudar as questões que relacionavam a atividade do planejamento urbano com a participação social, a experiência do Orçamento Participativo, em Olinda, me pareceu uma excelente oportunidade de investigar, na prática, essas questões. Dessa forma, delimito como objeto da pesquisa a implantação e desenvolvimento do Orçamento Participativo em Olinda, na gestão 2001-2004.

A experiência do Orçamento Participativo vem manifestando-se em todo o território nacional, porém de forma profundamente desigual. Segundo pesquisa do Fórum Nacional de Participação Popular¹, as mais de cem experiências de administrações locais que realizavam a prática do OP no período 1997-2000, estavam concentradas na região Sudeste (45,6%) e Sul (37,8%). Na região Nordeste e Norte, o percentual registrado foi bastante inferior, 13,6% e 0,03% respectivamente.

O município de Porto Alegre, no Rio Grande do Sul, apresenta a experiência mais consolidada de OP a nível nacional; tendo sido utilizado como uma referência para as

¹ Pesquisa coordenada por Grazia de Grazia (Fase-Nacional), com assessoria de Ana Clara Ribeiro Torres (IPPUR-UFRJ).

inúmeras práticas difundidas no país por ter conseguido manter ao longo de mais de uma década uma significativa dinâmica de participação social.

O número de experiências na região Nordeste, (catorze municípios na gestão 1997-2000) apesar de comparativamente pequeno em relação às regiões sul e sudeste, vem difundindo-se rapidamente desde a última gestão. Considerando-se o contraste socioeconômico e político-cultural existente entre essas regiões, a introdução de uma forma inovadora de gestão dos recursos públicos em municípios da região Nordeste é, comparativamente, significativa.

O OP traz uma expectativa de uma prática de enfrentamento das questões estruturais da sociedade brasileira. A realização destas expectativas, porém, encontra-se submetida à influência das conjunturas econômicas e políticas locais. A consolidação dessa prática no Nordeste constitui um enorme desafio e a análise das experiências em andamento favorece o esclarecimento da natureza desses desafios a serem superados.

Inicia-se este ano, em Olinda, o quarto ano da experiência e o último ano do mandato da administração popular. Devido ao caráter historicamente opaco da relação entre o poder público e a sociedade civil, o orçamento participativo em Olinda já se constitui uma novidade, diferindo da política do governo anterior na medida em que propôs a participação da população na definição das prioridades de investimento em seus bairros.

A experiência foi iniciada no ano de 2001 com objetivos ambiciosos:

- O aumento da transparência da administração municipal;
- O fortalecimento da democracia e da cidadania;
- A valorização do papel das organizações populares;
- O beneficiamento das áreas mais carentes;
- O crescimento da participação e da solidariedade (PMO, 2003a).

Concretamente são muitas as dificuldades enfrentadas pelo governo municipal atual. Olinda é uma cidade que apresenta índices de pobreza bastante altos, que refletem uma base econômica extremamente fraca e uma grande desigualdade na distribuição de renda e riqueza. A situação salarial é uma das mais precárias da região metropolitana de Recife (RMR) e o atual mercado de trabalho é insuficiente para abrigar a maior parte da população

economicamente ativa do município. Comparativamente, as condições encontradas em Olinda são bastante diversas daquelas que fizeram o êxito da experiência em Porto Alegre.

Por ser a experiência de Olinda muito recente, não se encontra ainda entre as estatísticas já realizadas sobre a experiência nacional. Quando colocadas em ação pela primeira vez em um determinado contexto, essas políticas necessitam de adaptações e ajustes, apresentando novas situações que geram inovações no processo. Conhecer e avaliar essas iniciativas inovadoras na gestão pública local com relação aos resultados obtidos é de grande relevância para a geração de informação e para o aprimoramento da prática.

Várias iniciativas vêm sendo realizadas em todo o país tendo sempre um discurso voltado para o fortalecimento da democracia e da cidadania, porém o quanto dessas experiências realmente contribuíram para o aprofundamento da democracia e para um aumento da participação e engajamento da população com a questão pública, ou seja, para um real ganho de autonomia da população, é ainda questionável. O estudo de experiências concretas permite, porém, retirar-se aprendizados acerca das possibilidades e limites da efetivação desses princípios.

1.1 OBJETIVOS

O objetivo central da pesquisa é a análise da participação social na gestão e no planejamento urbano tendo como objeto empírico o processo de discussão pública do Orçamento Participativo, implantado do município de Olinda na gestão 2000-2004 do PCdoB.

Com base nas discussões teóricas e estudos empíricos realizados sobre os temas da participação social no planejamento e na gestão urbana e experiências de orçamento participativo realizadas no Brasil, principalmente a experiência “modelo” de Porto Alegre, são identificadas as variáveis que explicariam a participação social na gestão urbana.

O trabalho centra-se na identificação e análise dos fatores condicionantes para a consolidação de uma prática de gestão urbana com participação social. Buscar-se-á definir que variáveis são necessárias para que exista adesão ao processo participativo e que fatores são indispensáveis para que esse processo vá à direção almejada da autonomia.

As variáveis identificadas, em um segundo momento, serão submetidas a um estudo comparativo, investigando-se a sua presença e capacidade explicativa no processo de participação social no OP de Olinda.

A partir da análise do processo de implementação do OP em Olinda, será possível perceber como se manifesta a participação no município, se existem variáveis comuns entre os dois casos que expliquem o processo de participação e se existem especificidades locais que condicionam de maneira diferente a forma como a participação se dá em Olinda.

1.2 ASPECTOS METODOLÓGICOS

Uma pesquisa social crítica, como o presente trabalho, tem como meta o aprofundamento da compreensão de um fenômeno social por meio de análises qualitativas da consciência articulada dos atores envolvidos.

Torna-se essencial, em uma pesquisa como esta, estudar o desenvolvimento histórico do fenômeno em questão não apenas para registrar mudanças na sua aparência, mas revelar a natureza da relação entre a aparência e a essência do fenômeno.

Os fundamentos da pesquisa descansam na convicção da importância das opiniões e pontos de vista das pessoas envolvidas no fenômeno estudado e que o importante é a qualidade dessas informações. Como coloca Richardson (1999), o objetivo de uma pesquisa qualitativa é produzir uma descrição coerente e iluminadora de uma situação baseada no estudo consciente e detalhado dessa situação. Para tanto, é fundamental uma aproximação questionadora do testemunho dos informantes.

A articulação entre instrumentos de pesquisa que apreendam os diferentes discursos sobre o processo em análise é indispensável para não se correr o risco de tomar o discurso pela realidade, como se esta se resumisse às representações que as pessoas envolvidas buscam, de forma consciente ou não, transmitir. Neste sentido, procurou-se, neste trabalho, articular diferentes procedimentos de coleta e análise de dados, de forma a construir uma base empírica sólida que fundamente o processo de análise posterior.

Em relação à coleta de dados, os seguintes procedimentos foram utilizados:

- **Revisão e pesquisa bibliográfica**

- **Pesquisa documental** - coleta e análise de documentos referentes aos processos do OP em Olinda, trajetória política e associativa do município;
- **Observação participante** das plenárias Regionais e Temáticas do OP no ano de 2003 e 2004.
- **Pesquisa de campo** estruturada da seguinte forma:

Vinte e sete entrevistas qualitativas baseadas em roteiro estruturado, aplicadas aos seguintes atores sociais participantes do OP: 21 entrevistas com delegados e conselheiros do OP; 03 secretários adjuntos de governo e vereadores. As entrevistas em profundidade foram abertas com apenas alguns tópicos a serem discutidos com os entrevistados.

Cento e cinquenta questionários fechados, aplicados aos participantes nas plenárias, direcionados para o perfil socioeconômico e o campo das percepções políticas e a vinculação associativa dos participantes;

A partir das informações e dados coletados na pesquisa de campo e das variáveis identificadas na pesquisa literária e nos estudos empíricos já realizados sobre o Orçamento Participativo, é possível analisar como as variáveis se manifestam na experiência concreta estudada.

1.3 ESTRUTURA DO TRABALHO

O trabalho está estruturado do seguinte modo:

O *Capítulo 2* apresenta uma revisão acadêmica da atividade do planejamento urbano, procurando identificar as vertentes alternativas às abordagens conservadoras de planejamento e gestão e o posicionamento destas com relação à abertura para a participação social. Apresenta também uma contextualização da atividade do planejamento e da gestão urbana no Brasil sobre a perspectiva do Estatuto da Cidade e os desafios e obstáculos para uma gestão urbana participativa.

O *Capítulo 3* apresenta as variáveis identificadas como condicionantes da consolidação da prática participativa, com base em análises já realizadas sobre o processo de implantação e consolidação do Orçamento Participativo no município de Porto Alegre e em outros municípios do país. Essas variáveis serão posteriormente aplicadas à experiência de Olinda.

O *Capítulo 4* apresenta uma caracterização do município de Olinda com o intuito de fornecer elementos do contexto socioeconômicoespacial e das finanças públicas, que possibilitem apreender a realidade local, palco das ações propostas pela política do Orçamento Participativo.

O *Capítulo 5* apresenta uma descrição do processo de implantação e desenvolvimento do Orçamento Participativo, além de traçar um breve perfil socioeconômico dos participantes.

O *Capítulo 6* constitui a aplicação dos fatores anteriormente identificados no processo de participação do OP em Olinda, procurando avaliar as variáveis que fundamentaram a implantação e o desenvolvimento da realidade do OP no município.

Por fim, a conclusão estabelece uma reflexão sobre a análise efetuada.

CAPÍTULO II

2. PARTICIPAÇÃO, PLANEJAMENTO E GESTÃO URBANA -

REFERÊNCIAS CONCEITUAIS

O objetivo deste capítulo é traçar um panorama histórico da prática do Planejamento Urbano e suas implicações no desenvolvimento socioespacial das cidades e identificar as principais correntes alternativas desta prática e o seu posicionamento quanto à abertura para a participação popular. Busca-se também, neste capítulo, discorrer sobre a posição atual do planejamento urbano no Brasil, os desafios e obstáculos à democratização da gestão da cidade, dentro da perspectiva recente do Estatuto da Cidade, e as potencialidades contidas nessa nova lei de desenvolvimento urbano.

2.1 PLANEJAMENTO URBANO – UMA VISÃO CRÍTICA

2.1.1 A evolução do planejamento urbano

A cidade atingiu um papel determinante no mundo contemporâneo. Segundo Choay (1985), a cultura ocidental, ao aprofundar o conhecimento de si e de suas realizações, percebe a cidade como seu símbolo mais eloqüente. Em sua formulação inicial, o pré-urbanismo espelhou uma fase em que o homem se considerava no pleno direito de modificar os recursos naturais e deles usufruir para viabilizar o desenvolvimento da sociedade humana. Entrava em vigor uma ordem nova que buscava adequar as cidades ao modo de produção industrial. Por volta de 1910, com a criação do termo "urbanismo", iniciou-se uma nova disciplina voltada para a função de organizar os elementos urbanos por meio da estruturação administrativa e técnica dos espaços.

É importante, antes de tudo, frisar a diferença entre as atividades do Urbanismo e do Planejamento Urbano. O Urbanismo, segundo definição de Souza (2000), pertenceria essencialmente à tradição do saber arquitetônico, aos aspectos estéticos e funcionais concernentes ao espaço urbano, enquanto o Planejamento Urbano sugere um contexto mais amplo, incluindo as relações e os processos sociais, nas suas dimensões econômica, política e cultural, além dos condicionamentos espaciais para extrair proposições a respeito de caminhos válidos para a mudança social. O Urbanismo, dentro dessa definição, seria um subconjunto do Planejamento Urbano.

Todavia, durante décadas, o planejamento urbano esteve intrinsecamente associado a uma idéia de desenvolvimento urbano como modernização da cidade. A crença, principalmente entre arquitetos e urbanistas, era a do poder de alavancar o progresso e melhorias sociais com base em intervenções no espaço físico. "Desenvolver" seria o equivalente a fazer crescer, expandir o tecido urbano, dominar a natureza e modernizar.

A institucionalização do urbanismo como profissão, que despontou antes dos anos 20 com o ideário modernista, foi a base intelectual do Planejamento físico-territorial, florescido institucionalmente depois da Segunda Grande Guerra. O planejamento físico-territorial, correspondente ao *blueprint planning* dos anglo-saxões, era considerado como o estilo central na ideologia da profissão do planejamento e consistia na concepção do planejamento como a atividade de elaboração de planos de ordenamento espacial para a “cidade ideal”. A intervenção sobre o espaço urbano deveria eliminar as “disfunções” geradas pelas formas “arcaicas” de uso e ocupação do solo, que eram incompatíveis com as novas necessidades geradas pela industrialização (Ribeiro e Cardoso, 2003). Esse estilo de planejamento foi definido por Brindley (1989), como um *planejamento regulatório*, em que o Estado faz pleno uso de seus poderes de controle e disciplinamento da expansão urbana e do uso da terra.

O urbanismo modernista, que teve seu apogeu no período pós-segunda guerra e cujo expoente maior foi Le Corbusier, foi o ápice do planejamento físico-territorial e pode ser visto como uma tentativa de melhor adaptar as cidades à Era Industrial e, conseqüentemente, às necessidades do capital, buscando transpor para o espaço urbano categorias próprias ao universo da produção industrial. (Souza, 2000).

O iluminismo como ideologia que pregava o uso da razão para dirigir o progresso em todos os seus aspectos e que colaborou para o fim da ordem feudal teria, na visão de Harvey (1992), dominado o modernismo e, portanto, o planejamento urbano por ele produzido.

Partindo desta análise, Souza (2000) verifica como idéias, como a de “plano diretor” ou “planejamento urbano”, têm-se mantido com base em sua “lógica interna” e como adotam um discurso que propõe “formas racionais de organização social”. Esse discurso teria se baseado na crença de que na ciência e na técnica está a chave da solução dos ditos “problemas urbanos”, fazendo da ideologia da supremacia da razão a base do planejamento urbano atual.

A cidade é, porém, um fenômeno gerado por interações bastante complexas, jamais plenamente previsível ou controlável. A crise urbana que emergiu ao lado do processo de modernização da cidade trouxe, dentre outros fatores, a exclusão econômica, a pobreza e o aumento da desigualdade social, a desordem urbana e a escalada da violência. Demonstrou, além de tudo, uma incapacidade do Estado, instruído tecnicamente por planejadores, em gerenciar parcialmente os serviços públicos indispensáveis.

Idéias opostas a essa visão tecnicista sobre a cidade começam, porém, a surgir progressivamente. No final da Segunda Guerra Mundial, profissionais externos ao meio dos urbanistas (sociólogos, historiadores, juristas, economistas, psicólogos e outros) sob a liderança de Patrick Geddes, biólogo escocês, propõem um novo método conhecido como "*sociological surveys*". Esse método sugeria uma pesquisa ampla do quadro urbano a ser focalizado, anterior à intervenção urbana, desde a demografia, a economia, a história, até as condições sociais e culturais, enfim, todos os aspectos que possibilitassem amplo conhecimento do caso. A pesquisa vasta sobre o conjunto complexo de fatores urbanos deveria ser realizada de forma integrativa por profissionais de diversas formações, o que deu origem à metodologia do planejamento urbano moderno. Nas palavras de Geddes (1994);

"Os urbanistas estão acostumados a pensar o urbanismo em termos de régua e compasso, como uma matéria que deve ser elaborada só pelos engenheiros e arquitetos, para os conselhos municipais. Mas o verdadeiro plano (...) é a resultante e a flor de toda a civilização de uma comunidade e de uma época".

Na década de 1960, as idéias de Geddes influenciaram a formação de um estilo de planejamento conhecido como o planejamento sistêmico (*systems planning*), que partia do pressuposto de que a realidade se acha estruturada sob a forma de múltiplos sistemas. O tipo de crítica que faziam ao planejamento territorial clássico era, porém, essencialmente epistemológica e metodológica, a idéia central continuava a ser aqui a modernização das cidades, enfatizando porém a necessidade de saber como as cidades “funcionam” para poder intervir nelas.

Segundo Souza (2000), o enfoque sistêmico, apesar de admirado e bastante citado, nunca chegou a “destronar” o planejamento físico-territorial clássico. O que freqüentemente teria acontecido é este ter absorvido elementos do enfoque sistêmico e certa consciência da necessidade de se conceber o planejamento como um processo constante.

Jacobs (1961) foi uma das humanistas que endereçou importantes críticas ao Urbanismo modernista. Ao analisar as obras urbanas no segundo pós-guerra, construídas dentro de uma visão racional e utilitária, Jacobs afirmou haver uma profunda incompreensão do que são as cidades. Para a autora, nas conformações urbanas informais, haveria uma vitalidade e uma energia de interação social que dependeriam da diversidade, da complexidade e da capacidade de lidar com o inesperado de maneiras criativas. Essa criatividade, que pode gerar soluções além da limitação burocrática dos técnicos, representava uma temeridade para o planejamento urbano modernista. Assim, a liberdade das conformações urbanas encontrou eco apenas algumas décadas depois, no discurso pós-moderno; "a cidade é um lugar demasiado complexo para ser disciplinada dessa forma (pelos planejadores)" (Harvey, 1980).

Desde a década de 70, quando os Planos Diretores de várias cidades brasileiras começaram a ser detalhados e implementados, observam-se rápidas transformações, paralelamente ao aprofundamento da teorização sobre as cidades. Nessa época, a publicação de duas obras seminais marcou o início de uma poderosa influência marxista no campo dos estudos urbanos: em 1972, *A questão urbana*, de Manuel Castells e, um ano depois, *A justiça social e a cidade*, de David Harvey.

Castells e Harvey fizeram vigorosas críticas ao pensamento conservador nos estudos urbanos. Ambos historicizaram os problemas sociais manifestados na cidade, encarando o espaço urbano como um produto social e os "problemas urbanos" como problemas relacionados com a dinâmica das relações de produção e a estrutura de poder na sociedade capitalista. Contrapunham-se ao darwinismo social dos sociólogos urbanos da Escola de Chicago - os quais reduziam os conflitos sociais a uma competição entre indivíduos, subestimando a existência dos condicionamentos impostos pelas contradições de classe e recusando uma interpretação dos conflitos enquanto lutas de classe. (Souza, 2002).

Para Castells (1972), O sistema urbano desempenha uma função específica no sistema total, isto é, a reprodução da força de trabalho através da organização do processo de consumo. O sistema urbano seria uma expressão do sistema total do qual ele é parte: o modo de produção capitalista.

Os anos 80 testemunharam não apenas o começo do processo de acúmulo do pensamento de esquerda, que atingiria seu clímax com a derrocada do "socialismo real" na virada para os anos 90, mas também o descrédito da social democracia em sua versão clássica. A hegemonia ideológica do neoliberalismo e a crise do *welfare state* representam um enfraquecimento tanto efetivo quanto ideológico do planejamento, até então estreitamente associado a um Estado intervencionista. Representou a substituição de um "planejamento forte", típico da era fordista, por um "planejamento fraco", imediatista, fortemente ligado às idéias da era pós-fordista, da desregulamentação e do Estado-mínimo.

O planejamento subordinado às tendências de mercado limita-se a acompanhar as tendências deste, diversamente do que fazia o planejamento regulatório, que tentava disciplinar e controlar o mercado. O contexto do *welfare state*, em que o Estado intervencionista aparecia como um dos alvos preferenciais, cedeu lugar a uma conjuntura muito mais "darwiniana", em que o Estado tornou-se mais frágil, as contradições tornaram-se mais explícitas e direitos sociais vêm sendo erodidos. (Maricato, 2000)

2.1.2 A crítica do Planejamento Urbano - O Planejamento urbano Alternativo

O número de correntes de pensamento que propõem caminhos para o planejamento e a gestão é, atualmente, bastante considerável. Vários autores vêm fazendo uma tentativa de estabelecer tipologias que compreendam as diversas manifestações da prática do planejamento e da gestão urbana, uma tentativa nada fácil diante da riqueza de características das diferentes abordagens.

Souza (2002) divide, primeiramente, as abordagens de planejamento em dois grandes grupos: as abordagens *convencionais*, que não apresentariam nenhum nível significativo de crítica em relação à interpretação do desenvolvimento urbano como modernização da cidade, e as *não-convencionais*, que, em graus e maneiras diferentes, teriam se afastado dessa ortodoxia, seja em nome de considerações de ordem ecológica ou em busca de maior justiça social e de uma democratização na gestão da cidade.

Usando essa tipologia desenvolvida por Souza (2002), trataremos a seguir mais especificamente das abordagens não-convencionais que consideram a participação social como elemento conceitual relevante.

2.1.2.1 Planejamento comunicativo – colaborativo

O planejamento e a gestão urbana concebidos enquanto uma atividade “comunicativa” é uma discussão iniciada por teóricos do planejamento urbano anglo-saxão. (Healey, 1998 e Innes, 1995). A base dessa discussão seria as reflexões filosóficas de Jürgen Habermas em torno da razão e do agir comunicativo.

Um dos pontos fundamentais desse pensamento seria a crítica à racionalidade instrumental, conceito clássico no âmbito da terminologia da Escola de Frankfurt, que estaria voltada exclusivamente para a adequação dos meios a fins preestabelecidos. Os fins permaneceriam inquestionados, por ser a sua discussão uma discussão de valores, não considerada como pertinente a uma esfera racional em sentido estrito. Essa racionalidade não seria, na visão de Habermas, a única modalidade possível, e propõe uma forma de racionalidade que pode ser o fundamento de uma discussão racional a propósito dos próprios fins. A racionalidade comunicativa, proposta por Habermas (1981), não se deixaria aprisionar por uma análise acrítica da adequação entre meios e fins.

A *ação comunicativa* seria um processo de oferecimento e crítica de razões para sustentar ou rejeitar proposições e argumentos específicos. Nesse sentido, seria possível, na visão de Habermas, chegar a acordos voluntários em nome da cooperação, ou seja, seria o poder da conversação argumentativa em gerar consenso. Enquanto a moldura prática da racionalidade instrumental seria a “ação estratégica”, orientada para a eficiência e, comumente agasalhando uma dimensão de dominação e manipulação, a racionalidade comunicativa seria orientada para o entendimento por meio da comunicação, em que deve prevalecer o melhor argumento.

O objetivo do planejamento e da gestão urbana, nos marcos de uma ética comunicativa crítica, não seria o “equilíbrio” e a conciliação de interesses a todo custo, mas a promoção de maior justiça social sobre a base da explicitação dos conflitos latentes e do estímulo ao diálogo racional.

Na visão de Souza (2002), a fraqueza dessa concepção teórica seria a desatenção ao fato de que alguns conflitos de interesse, como por exemplo as contradições de classe objetivas, não podem ser superados pura ou totalmente com recurso à “comunicação”. Uma perspectiva comprometida com a mudança social e, ao mesmo tempo, com uma ética

ênfatisadora da exploração dos recursos do diálogo racional, ver-se-á sempre confrontada com os limites da argumentação racional perante a resistência e as reações de interesses contrários ao avanço de processos promotores de justiça social.

Dessa forma, a existência de profundas desigualdades sociais tornaria a prática do agir comunicativo, difícil. Essa prática pode colaborar para a realização de mais autonomia coletiva, mas, ao mesmo tempo, certo grau de autonomia individual e coletiva seria um pré-requisito para a ação comunicativa. Uma forma dialógica de racionalidade demandaria liberdade e equidade, consenso que só poderia ser efetivamente alcançado sobre os alicerces da livre participação de todos os cidadãos.

2.1.2.2 Planejamento politizado

Diante da escalada do discurso neoliberal que propõe o desmonte do Estado e o fortalecimento dos mecanismos reguladores baseados no mercado, os planejadores politizados (i.e. Ribeiro e Cardoso, 1990) defendem a necessidade de um formato de planejamento que seja capaz de gerar intervenções governamentais que efetivamente promovam a melhoria das condições urbanas de vida para o conjunto da sociedade. Nesse sentido, a elaboração de Planos Diretores é vista, dentro desta concepção, como uma forma de defesa do compromisso do poder público em assegurar um determinado nível de bem-estar coletivo.

O Plano se constituiria no mapeamento dos interesses e na construção de um pacto territorial em torno dos direitos e garantias urbanas, servindo de base para a gestão democrática da cidade. Tratar-se-ia, segundo Ribeiro e Cardoso (2003), de tornar a cena política da cidade um jogo explicitado, no qual as forças sociais se reconhecem mutuamente.

Para nortear a elaboração do “Plano Diretor Politizado”, os planejadores estabelecem uma série de condições e objetivos, que serviriam de base para uma intervenção sobre o urbano, subordinando as práticas de apropriação privada da riqueza social contida na cidade à defesa dos interesses coletivos relativos à preservação da qualidade de vida. Esses princípios, que colocam o planejamento como estratégia de enfrentamento da questão urbana, estão, hoje, na realidade, consolidados pelo Estatuto da Cidade.

O planejamento politizado seria, na visão de Souza (2002), uma versão de esquerda do “planejamento estratégico”, considerando a essência do planejamento estratégico, tal como

apresentada por Matus (1996), como a incorporação da dimensão política e a sensibilidade diante dos conflitos de interesse. Seria uma espécie de equivalente brasileiro ao que é designado nos países de língua inglesa como *radical planning e insurgent planning*.² No Brasil, a referência da corrente principal do planejamento politizado tem sido o Estado, enquanto os ativismos e movimentos sociais urbanos teriam recebido, na visão de Souza, uma atenção irrisória.

Uma crítica que Souza (2002) faz ao planejamento politizado é sobre o “otimismo” da maior parte dos planejadores com relação à implementação da reforma urbana por meio apenas de planos diretores. Segundo o autor, entre a elaboração da proposta e a sua execução, interpõe-se uma série de obstáculos de ordem sociopolítica e institucional. Segundo Souza, se a explicitação dos conflitos de interesse advogada por Ribeiro e Cardoso (1990) não for contextualizada por uma visão das contradições estruturais que estabelecem limites ao consenso, correr-se-á o risco de se subestimarem os obstáculos para se alcançar um governo urbano significativamente mais progressista.

Com relação à abertura para com a participação popular, Souza coloca que há certa ambigüidade e tolerância para com as formas de pseudo-participação. Faz notar também que a reflexão e a prática em torno dos orçamentos participativos e do planejamento politizado nem sempre andam juntas, havendo uma predominância das questões técnicas envolvendo os instrumentos de planejamento.

2.1.2.3 Planejamento e gestão urbanos na perspectiva autonomista

O planejamento urbano sob a perspectiva da autonomia é advogada por Souza em várias obras publicadas pelo autor (Souza, 1996, 2000, 2002) e tem como base filosófica o pensamento de Cornelius Castoriadis.

A conceito de “autonomia”, desenvolvido por Castoriadis (1982, 1992), englobaria dois sentidos relacionados entre si: a “autonomia coletiva”, que consistiria no consciente autogoverno de uma determinada coletividade, e a “autonomia individual”, isto é, a

² Práticas e propostas não-vinculadas ao aparelho de Estado (sob o rótulo de insurgentes) ou conduzidas por administrações públicas de esquerda. (sob o rótulo “radical”).

capacidade de indivíduos particulares realizarem escolhas com liberdade, responsabilidade e conhecimento de causa. O inverso da autonomia seria a “heteronomia”, em que as leis que regem a vida de uma coletividade são impostas à maioria por outros, via de regra uma minoria, nos marcos de uma assimetria estrutural do poder, ou seja, de uma separação institucionalizada entre dirigentes e dirigidos. (Souza, 2000)

Segundo Souza (2002), o ponto culminante da obra intelectual de Castoriadis foi sua contribuição para a "refundação" da democracia. Castoriadis via as democracias representativas ocidentais não como verdadeiras democracias, mas como "oligarquias liberais", caracterizadas por um vácuo estrutural entre uma minoria de poderosos, dirigentes, e uma maioria de cidadãos ordinários, alienados politicamente. A herança da pólis grega clássica, no que diz respeito à democracia direta, foi uma das principais fontes de inspiração de Castoriadis para a elaboração do seu "projeto de autonomia".

Castoriadis (1992:94) chama de *práxis* o "fazer, onde o outro ou os outros são vistos como seres autônomos e considerados como agente essencial do desenvolvimento de sua própria autonomia". Nessa reflexão, a comunidade, como objeto das transformações sociais, assume, ao mesmo tempo, a posição de sujeito de sua própria história, provocando uma nova ruptura na construção do saber científico, tirando do cientista o domínio da verdade sobre o outro. É este outro, transformado de objeto passivo em sujeito ativo, que assume responsabilidade na construção do saber sobre si mesmo e sobre sua própria realidade. Castoriadis reforça que "na *práxis* a autonomia do outro ou dos outros é um fim e um meio; a *práxis* visa à autonomia como um fim e a utiliza como um meio".

A tendência tradicional das elites e das vanguardas, protecionistas e diretivas, é tratar as camadas populares como objeto de políticas sociais para as quais é preciso definir e implementar programas sob a tutela das competências técnicas. O objeto é uma instância passiva sob os cuidados de agentes externos que passam a deter o saber e o poder de tomar iniciativa e de transformar a realidade para o outro, supostamente incompetente (Matos, 2003). A política revolucionária de Castoriadis vai em outra direção:

“A política, como vem sendo vista tradicionalmente, trata os homens como coisas a partir de suas propriedades e de suas reações supostamente conhecidas. A política revolucionária é uma práxis que se dá como objeto a organização e a orientação da sociedade de modo a permitir a autonomia de todos, reconhecendo que esta pressupõe uma transformação radical da sociedade que, por sua vez, só será possível pelo desdobramento da atividade autônoma dos homens”.(Castoriadis, 1982:98).

O conceito de *habitus*, segundo Pierre Bourdier, citado por Matos (2003), é fundamental à compreensão dos processos de construção histórica do social, pois permite entender esse processo como a "interiorização da exterioridade instituída" e, ao mesmo tempo, indica como esse mecanismo se perpetua pela ação e pela organização inconsciente dos agentes sociais. O *habitus* se estabeleceria de maneira sutil como uma cultura dominante que se constrói e que passa de geração a geração, sedimentando a ideologia dominante e construindo, pelo senso comum, uma matriz universal de interpretação da realidade, comprometida com os interesses das classes dominantes.

Nessa direção, a alienação e a submissão à ideologia, à cultura e aos interesses das classes dominantes surgem como fenômeno social, que, segundo Castoriadis (1992), encontra suas condições para além do inconsciente individual e das relações intersubjetivas que ocorrem no mundo social.

“Existe, para além do discurso do outro, alguma coisa que o carrega de um peso irremovível, que limita e torna quase vã toda autonomia individual. Isso se manifestaria como uma massa de condições de privação e de opressão, como estrutura solidificada global, material e institucional, da economia, do poder e da ideologia, como indução, mistificação, manipulação e violência” (Castoriadis 1992:131).

A constituição de sujeitos sociais autônomos exigiria a superação da conformidade alienada, que se insere nas comunidades como um *habitus* arraigado ao cotidiano das comunidades como parte da "natureza" das pessoas e dos coletivos. Uma superação que não pode ser imposta de fora para dentro por uma nova ideologia, mas por um processo de reflexão coletiva, centrado sobre os fatos objetivos da vida da comunidade e suas contradições historicamente ocultadas pelo senso comum e pelo *habitus*. (Matos, 2003)

Nesse sentido é que Souza (2000) coloca como o princípio e parâmetro central para a avaliação de processos e estratégias de mudança socioespacial, a autonomia. Na maioria das correntes teóricas, o agente do planejamento e da gestão é sempre o Estado. Mesmo nos casos em que a participação da sociedade civil é estimulada, o horizonte político-filosófico não rompe com o estadismo, com a crença de que o aparelho de Estado é algo fundamental e do que não se pode abdicar. Na abordagem autonomista, deve-se manter a compreensão do Estado, encarnando uma separação estrutural entre dirigentes e dirigidos, como uma instituição que é e permanece, em última análise, heterônoma. Deve, também admitir que, enquanto não forem ultrapassados os marcos do próprio modelo civilizatório capitalista, os

ganhos de autonomia possíveis, ainda que não sejam desprezíveis, serão, necessariamente, muito insuficientes (Souza, 2000).

Se a crítica operada pelo planejamento urbano alternativo no Brasil contra o planejamento e a gestão urbanos convencionais já havia ressaltado a importância da participação popular, é sobre os alicerces do pensamento autonomista que essa exigência radicalmente democrática pode atingir sua plenitude. A grande diferença é que no planejamento autonomista não se trata de uma instância de poder separada e acima dos cidadãos – o Estado, em cuja presença e sob cuja tutela o planejamento sempre será realizado, em maior ou menor grau, de cima para baixo. “Em uma sociedade autônoma, assim como a gestão urbana será um dos aspectos da autogestão da sociedade, o planejamento será um auto-planejamento, radicalmente conduzido de forma democrática e descentralizada.” (Souza, 2000)

Dentro dessa concepção, os cidadãos seriam sujeitos dos processos sociais nos quais estão envolvidos, sujeitos autônomos que se apropriam da reflexão sobre sua própria realidade e da construção da sua história. Às vanguardas políticas e aos intelectuais, caberia um papel que preservasse o saber local e facilitasse a construção crescente da autonomia (Matos, 2003).

O referencial político-filosófico da perspectiva autonomista diz respeito à autonomia como horizonte. A autonomia plena seria um ideal que atua como um farol iluminando o caminho, um princípio orientador. O desenvolvimento socioespacial deveria ser visto, assim, como um infundável processo de busca do justo e do melhor em matéria de instituições e relações sociais (Souza, 2000).

2.1.3 O Planejamento e a gestão urbana no Brasil - contextualização

2.1.3.1 A concepção tradicional do planejamento urbano no Brasil

Uma séria dificuldade que se apresenta para a construção da história do planejamento urbano no Brasil é que nele, comumente, discurso e prática se mesclam de tal forma que é difícil separá-los. É comum considerar como sendo política pública urbana o discurso do Estado acerca de sua ação sobre o urbano, há que considerar com cuidado a diferença entre o discurso e a ação real do Estado, cujos objetivos, segundo Villaça (1997), frequentemente são ocultos.

A tese de Villaça (1997) é que somente entendida enquanto ideologia é possível compreender a produção e principalmente a reprodução do planejamento urbano, cristalizado na figura do Plano Diretor, no Brasil dos últimos cinquenta anos. Sustenta-se, também, que as constantes mudanças de nome, de metodologia de elaboração e de conteúdo dos planos ao longo de sua história, foram estratégias dos quais as classes dominantes lançaram mão para renovar a ideologia dominante e com isso contrabalançar a tendência de enfraquecimento de sua hegemonia, contribuindo assim para sua manutenção no poder e para o exercício da dominação.

Villaça divide a história do Planejamento urbano no Brasil em três grandes períodos. O primeiro, que começa em 1875 e vai até 1930, é marcado pelos planos de melhoramento e embelezamento, ainda herdeiros da forma urbana monumental, que exaltava a burguesia e que destruiu a forma urbana medieval (e Colonial no Brasil). É o urbanismo de Versalhes, Haussmann e Pereira Passos.

O segundo período, que se inicia na década de trinta e vai até a década de noventa, é marcado pela ideologia do planejamento enquanto técnica de base científica. O último período, que se inicia na década de noventa, seria marcado pela reação ao segundo.

Carvalho (1998), coloca que nos anos quarenta o planejamento urbano não era propriamente um planejamento, mas sim a tentativa de administrar os desafios postos pelo crescimento das cidades brasileiras. Era um ato estritamente formal, administrativo, sem preocupação seja com os moradores, principalmente de bairros mais pobres, seja com a complexidade dos espaços urbanos em suas diferentes funções, como lazer, trabalho e moradia. Nos anos cinquenta, a gestão urbana era considerada apenas como apêndice de uma política modernista de desenvolvimento – período no qual os assentamentos periféricos e favelas cresceram em um ritmo acelerado e desordenado, gerando todos os problemas urbanísticos, sociais e ambientais, que hoje vivem as grandes cidades.

No Brasil, a institucionalização do planejamento urbano nas administrações municipais se teria disseminado a partir da década de 70, com a missão de promover o desenvolvimento integrado e o equilíbrio das cidades, em um contexto de explosão do processo de urbanização. A concepção de planejamento urbano então em vigor correspondia à idealização de um projeto de cidade do futuro – o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado.

O instrumento que teria hegemonizado a prática do planejamento nesse período, segundo Villaça (1997), teria sido o zoneamento, que significa a divisão do conjunto do território urbano em zonas diferenciadas, para as quais são aplicados parâmetros de uso e ocupação específicos. Essa estratégia se baseia na idéia da definição de um modelo de cidade ideal, traduzido em índices como taxas de ocupação, coeficientes de aproveitamento, etc., modelo formulado pelos países centrais de onde veio a teoria do zoneamento.

Nas décadas de sessenta e setenta, as críticas às práticas modernistas e excludentes de lidar com a gestão urbana teriam ganhado espaço não apenas em decorrência deste desenvolvimento visivelmente descontrolado, mas também alimentado pelo surgimento de movimentos populares cobrando uma maior participação na formulação e gestão de políticas públicas. Porém, como coloca Carvalho (1998), as críticas e reivindicações durante muito tempo levaram apenas a projetos de atendimento de demandas setoriais na área habitacional e não a uma redefinição de políticas urbanas integrando as funções do espaço urbano e os atores que nele vivem.

Os parâmetros tradicionais do planejamento urbano começam a ser mais fortemente questionados com a emergência de movimentos sociais urbanos cada vez mais convergentes e abrangentes a partir do final dos anos 70. Esses movimentos teriam impulsionado o tema da Reforma Urbana, politizando o debate sobre a legalidade urbanística e influenciando fortemente o discurso e as propostas nos meios técnicos e políticos envolvidos com a formulação de instrumentos urbanísticos. Um dos temas que marcaram os debates foi o da relação da legislação com a cidade real e sua responsabilidade para com a cidade irregular, informal e clandestina.

Foi apenas nos anos oitenta sob pressão de movimentos urbanos da sociedade civil que várias cidades experimentaram formas de planejamento e gestão compartilhada e participativa. Serve como exemplo os primeiros conselhos populares e os orçamentos participativos em várias cidades no início da década de 80. Como foi mencionada, a nova filosofia de gestão urbana materializou-se na Constituição Federal de 1988 e, mais recentemente, no Estatuto da Cidade, ratificado em Julho de 2001, que regulamenta o capítulo de política urbana da Constituição. No Estatuto da Cidade, estão definidos, entre outros, os instrumentos voltados para induzir uma nova estratégia de gestão que incorpora a idéia de participação direta dos cidadãos em processos decisórios sobre o destino da cidade.

2.1.3.2 A Reforma Urbana

Segundo Souza (2002), o principal exemplo de apropriação do planejamento e da gestão urbanos pelo pensamento crítico se deu não no Primeiro Mundo, mas no Brasil, com o ideário da *reforma urbana*.

O momento que vai da década de 60 até o começo da década de 80 equivaleria a uma “pré-história” da reforma urbana, porquanto, ainda que o núcleo da idéia já estivesse presente, com o seu conteúdo crítico de busca de maior justiça social no espaço urbano, um ideário mais amplo, que fosse além da questão da habitação e incluísse reflexões sobre instrumentos, só viria a se constituir duas décadas após. Além disso, após o golpe militar de 1964 até a década de 70, com a repressão política desencadeada pelo regime, a margem de manobra para reivindicações populares e movimentos sociais teria sido reduzida drasticamente.

Em meados da década de 80, com a abertura política iniciada, a perspectiva da elaboração de uma nova constituição para o país serviu como um catalisador para a recomposição do campo da reforma urbana. Novas questões e perspectivas haviam sido acrescentadas além da questão da moradia. Foi nesse momento que amadureceu a concepção progressista de reforma urbana, que pode ser caracterizada como um conjunto articulado de políticas públicas, de caráter redistributivista e universalista, tendo como objetivos primários a redução dos níveis de injustiça social no meio urbano e a maior democratização do planejamento e gestão das cidades. Dessa forma, a reforma urbana diferencia-se, claramente, de simples intervenções urbanísticas, mais preocupadas com a funcionalidade, a estética e a “ordem” que com a justiça social.

A mobilização em prol da reforma urbana desembocou na constituição do Movimento Nacional pela Reforma Urbana. O MNRU, formado tanto por organizações de ativistas de bairro quanto por entidades profissionais, conseguiu elaborar uma emenda popular da reforma urbana, subscrita por cerca de 130 mil eleitores, que, porém, não foi aprovada integralmente pelo congresso.

Na visão de Souza (2002), com a transferência das responsabilidades para os planos diretores municipais e o esvaziamento de uma amarração da reforma urbana em nível nacional, a importância de planos e garantias formais foi exagerada, em detrimento de uma análise social mais ampla, redundando em certo “legalismo” e tecnocratismo.

Souza coloca que a perspectiva do Plano Diretor como "instrumento da reforma urbana" não foi, jamais, uma reivindicação do MNRU, mas sim uma situação que se instalou na esteira do esvaziamento da emenda popular na Constituinte e que obrigou as forças pró-reforma urbana a se reposicionarem.

2.1.3.3 Urbanização de risco

A população urbana brasileira sofreu um vertiginoso aumento de 31 milhões para 106 milhões de novos moradores no período entre 1960 e 1996. Essa urbanização, na opinião de Maricato (2001), não evocaria o progresso ou desenvolvimento do Brasil, mas revelaria um quadro de contraposição entre uma minoria qualificada e uma maioria com condições urbanísticas precárias que mais do que expressar as desigualdades sociais é agente de reprodução dessa desigualdade.

A grande maioria das cidades brasileiras é dividida em uma porção legal, rica e com infra-estrutura e uma porção ilegal, pobre e precária. Essas duas porções são quase impermeáveis, pois a população de baixa renda não tem acesso à cidade estruturada, ocupando terras periféricas. A cidade não consegue nunca crescer para dentro, aproveitando locais que podem ser adensados, e se estende indefinidamente, ocupando as áreas ambientalmente frágeis com conseqüências negativas para toda a população, provocando enchentes, erosão e poluição dos mananciais.

A própria ação do poder público, segundo Maricato (2001), teria reforçado muitas vezes a tendência de expulsão dos pobres das áreas bem localizadas, já que procura, para a construção de conjuntos habitacionais, os terrenos mais baratos e periféricos. A concentração das oportunidades de emprego em um fragmento da cidade gera a necessidade de transportar um grande número de pessoas, sobrecarregando e criando um caos no sistema de circulação urbano.

Rolnik (2004) coloca que haveria também uma relação muito estreita entre a exclusão territorial e a violência urbana. Os municípios que apresentam as piores condições de exclusão territorial – e não os mais pobres – são aqueles onde há maior violência; ou seja, a violência estaria muito mais associada à exclusão do que à pobreza propriamente dita.

Segundo Maricato (2001), esse modelo de crescimento e expansão urbana tem sido identificado, no senso comum, como falta de planejamento. Trata-se, porém, na visão da

autora, não da ausência de planejamento, mas de uma interação bastante perversa entre processos socioeconômicos, opções de planejamento e políticas urbanas e práticas políticas que construíram um modelo excludente.

“O tema do controle da expansão urbana das cidades tem sido alvo de uma constante contradição entre a ordem urbanística expressa no planejamento e legislação e a gestão. A cidade estabelecida pelo planejamento urbano e, sobretudo pelo zoneamento, não se relaciona com a cidade real, mas com a lógica de investimentos dos mercados de classe média e alta, definindo padrões de ocupação do solo e destinando o território urbano para esses mercados. Dentro dessa lógica, define-se uma oferta potencial de espaço construído para esses setores muito superior a sua dimensão e real necessidade, gerando, ao mesmo tempo, uma enorme escassez de localização para os mercados de baixa renda” (Maricato, 2001:39).

Perpetua-se assim uma dinâmica altamente perversa sob o ponto de vista urbanístico em que de um lado, nas áreas reguladas, são produzidos vazios e áreas subutilizadas e, de outro, reproduz-se infinitamente a precariedade dos assentamentos populares.

Esta dinâmica urbanística, apesar de aparentemente irracional, teria alta rentabilidade política. A condição de ilegalidade e informalidade dos assentamentos populares converte-os em dependentes de "favores" do poder público que se utiliza da satisfação de algumas demandas básicas da população como moeda de troca nos períodos eleitorais.

A ilegalidade seria tolerada porque é válvula de escape para um mercado fundiário altamente especulativo. A ocupação do solo obedece a uma estrutura informal de poder: a lei de mercado precede a lei jurídica e esta é aplicada de forma arbitrária (Maricato, 2001). O exercício do poder de política urbanístico, ou seja, a fiscalização e o controle do uso e ocupação do solo, aplicar-se-ia apenas a uma parte da cidade: aquela que segue as leis urbanísticas.

Além disso, a adoção de padrões exigentes e de difícil compreensão e a alta complexidade de Planos Diretores fariam parte de um quadro de hegemonia de uma visão tecnocrática na legislação urbanística, ignorando qualquer dimensão que reconheça conflitos, e muito menos a realidade da desigualdade das condições de renda e sua influência sobre o funcionamento dos mercados imobiliários urbanos (Rolnik, 1999). Dessa forma, a esfera da política, ou seja, a permeabilidade da lei a processos e pressões vindos dos diversos setores da sociedade, perde sua força, favorecendo a constituição de espaços para a captura dos mecanismos legais por parte dos mais poderosos.

2.1.3.4 Planejamento para a crise urbana no Brasil

Algumas posições de esquerda, baseadas nas análises de urbanistas marxistas, recusam-se a elaborar proposições, alegando que planejamento é competência do Estado e este é a expressão das classes dominantes, daí a impossibilidade do planejamento democrático e igualitário. Segundo Maricato (2000), aceitar a interpretação generalizante e ortodoxa sobre a inevitabilidade do planejamento reproduzir o *status quo*, levaria à condenação de qualquer urbanismo de esquerda.

Seriam inúmeras, na visão da autora, as fontes de limitações à elaboração de propostas democráticas para as cidades brasileiras. Uma delas é a impossibilidade de tornar o ambiente construído independente da sociedade que o constrói e ocupa. Seria impossível esperar que uma sociedade radicalmente desigual, baseada em relações de privilégio e arbitrariedade, pudesse produzir cidades sem estas características.

Outra grande dificuldade estaria em lidar com a máquina pública administrativa. Maricato destaca uma especificidade que está na base da formação social brasileira, que é uma tradição livresca e retórica, que, guarda mais proximidade com a Europa e com os Estados Unidos do que com a realidade que nos cerca. A distância entre o discurso e a prática além da origem exógena da inspiração teria, dentre outras, as seguintes consequências:

- A aplicação arbitrária da lei, influenciada pelo poder econômico e político;
- Cidadania restrita para alguns e relações de privilégio;
- Confusão entre a esfera pública e privada. O clientelismo e a relação de favor ocupam o lugar da relação baseada em direitos;
- O distanciamento em relação à realidade local que é dado pelo olhar emprestado às universidades e à produção intelectual estrangeira.

Muitos planos e legislação urbanística e ambiental, bem intencionados e rigorosos, são elaborados e aprovados no legislativo, porém o controle, fundamental para garantir a implementação dessas propostas, fica nas mãos de fiscais que são, não raramente, em pequeno número, mal pagos, desaparelhados e dotados de baixa escolaridade (Maricato, 2000).

Apesar dos planos e normas possuírem enorme impacto sobre a vida das cidades, são normalmente desconhecidos pela maioria dos cidadãos. A regulação urbanística parece ser

sempre algo de competência da prefeitura, sobre o qual o cidadão não tem controle nem qualquer poder de determinação. Essa relação favoreceria as máquinas clientelistas, já que, quanto menor o poder de interferência nas definições da lei, maior é a vulnerabilidade aos esquemas de favor.

Diante de tais limitações, alguns questionamentos são inevitáveis:

“Seria possível um planejamento democrático no Brasil? Se o planejamento depende de continuidade administrativa e de um pacto social em torno de uma proposta, ele é viável em meio a interesses tão conflitantes? (Maricato, 2001).

Uma visão alternativa e crítica do desenvolvimento urbano, de acordo com Souza (2000), o qual seria o objeto fundamental do planejamento e da gestão urbanos, teria dois objetivos derivados: a melhoria da qualidade de vida e o aumento da justiça social. Esses objetivos seriam extremamente relevantes já que dizem respeito a fins e não somente a meios. Dentro deste ponto de vista social abrangente e crítico, metas, como eficiência econômica, avanço técnico e tecnológico, não deveriam ser vistas como fins em si mesmos, mas como meios, objetivos instrumentais a serviço de objetivos maiores.

Não se deveria, então, de acordo com esse pensamento crítico, dissociar a gestão e o planejamento urbano de uma visão mais ampla dentro do domínio das estratégias de desenvolvimento. Souza (2000) define desenvolvimento como uma mudança social positiva e utiliza o termo "desenvolvimento socioespacial", realçando a importância da dimensão espacial para essa mudança, já que o espaço é referencial físico e simbólico, palco, fonte de recursos, lugar e território. O conteúdo desse desenvolvimento almejado, todavia, não deveria ser definido à revelia dos desejos e expectativas dos grupos sociais concretos, com seus valores culturais próprios e suas particularidades histórico-geográficas.

O caminho mais legítimo para se alcançar essa mudança social seria quando os próprios indivíduos e grupos específicos definissem os conteúdos concretos e estabelecessem as prioridades com relação a isso. Diante desses termos, a participação social nos processos decisórios, no sentido de conquista de autonomia individual e coletiva, é considerada como um parâmetro essencial do desenvolvimento socioespacial.

A democratização dos processos decisórios e do controle social de sua implementação é fundamental, na visão de Grazia (2003), para transformar o planejamento da ação municipal em algo não apenas compartilhado pelos cidadãos, mas assumido por estes. Este processo é

marcado por conflitos, e seria papel do poder público promover um processo organizado de escuta e de debate em torno das diferentes opções e suas implicações com a cidade. Desta forma, os planos urbanísticos, os projetos urbanos e a regulação precisariam aproximar-se dos cidadãos, estabelecendo um vínculo com a cidade real.

Com O Estatuto da Cidade, o planejamento, que, em décadas passadas, representava a racionalidade tecnocrata ou o desejo de alcançar a beleza do padrão europeu de cidades, é recuperado como instrumento importante para aproximar a população dos governantes no intuito de realizar uma gestão que modifique o nível e a qualidade de vida urbana para o conjunto da população. (Grazia, 2003)

Abrir o processo de tomada de decisões sobre o investimento e controle do território urbano é um pressuposto, na visão de Rolnik (2003), para se construir uma política urbana que inclua a totalidade dos atores sociais. Os conselhos de desenvolvimento e política urbana e as instâncias de participação popular, são instrumentos que agiriam neste sentido, abrindo espaços de interlocução para que os setores populares possam efetivamente interferir na construção de um projeto de cidade. Neste ponto, é fundamental e insubstituível a participação popular organizada, produzindo uma interface real – e não simulada – com o poder público. Os planos urbanísticos, os projetos urbanos e a regulação precisam ser congruentes com a gestão da cidade. Não se pode inventar um plano, um projeto de cidade cheia de qualidades, absolutamente deslocado da capacidade de organização e possibilidades reais de implementação e controle dessa política.

2.2 A PARTICIPAÇÃO SOCIAL

A “participação”, tida como o “suporte social fundante do processo deliberativo”, vem alcançando nos últimos anos crescente respeitabilidade e legitimação, inclusive científica, especialmente, como coloca Evans (2001), devido à ênfase e à urgência dos debates atuais sobre a desigualdade socioeconômica e o crescimento da pobreza urbana.

Além dos efeitos benéficos proporcionados pela participação, ela se apresentaria também como uma "necessidade fundamental" do ser humano. Na visão de Bordenave,

“A participação não tem, pois somente uma função instrumental na co-direção do desenvolvimento do povo e do governo, mas também exerce uma função educativa da

maior importância, que consiste em preparar o povo para assumir o governo como algo próprio de sua soberania, tal como está escrito na constituição (1996:62)”.

Dentre os argumentos levantados por Souza (2000) sobre a importância da participação voluntária, ele coloca que, apesar de não ser uma garantia de acerto, já que uma coletividade poderia, naturalmente, tomar uma decisão equivocada, uma participação ampla poderia contribuir para minimizar distorções. A probabilidade de corrupção ou de erros de avaliação seria muito maior em um sistema em que poucos decidem e a maioria não tem chances de monitorar adequadamente esses poucos. Outro argumento é o de que, participando de uma decisão, o cidadão se sentiria muito mais responsável pelo resultado dessa decisão, seja ela equivocada ou não e, ao sentir-se mais responsável, a população cuidaria e fiscalizaria mais. O argumento essencial e inquestionável, porém, seria que *“a participação é um direito inalienável do cidadão. Abrir mão do poder de decidir seria aceitar ser infantilizado”* (Souza 2002).

Na visão de Santos (2002), a participação, além de elemento instrumental no processo de tomada de decisões, exerceria uma função educativa no que diz respeito à preparação do povo para exercer a sua soberania. Além do mais, segundo o mesmo autor, a articulação da democracia representativa parlamentar com canais institucionalizados de gestão participativa, teriam contribuído para desprivatizar a gestão pública, alterando os arranjos institucionais formadores de políticas, contribuindo para desestabilizar tradicionais relações simbióticas entre o Estado e grupos de interesse, para tornar pública e democratizar as políticas sociais. Essa articulação entre democracia representativa parlamentar com novos canais de participação direta teria gestado uma nova concepção de democracia, alargando-a e aprofundando-a.

Dentro desse processo um dos instrumentos que mais têm chamado a atenção dentro e fora do país é o orçamento participativo. Através desse mecanismo institucional, a população especialmente seus setores mais pobres - passa a discutir os problemas urbanos que afetam suas vidas, as prioridades de investimento do governo municipal e a decidir o que deve ser feito, onde e quando. Essa experiência teria encontrado grande repercussão, como forma inovadora de gestão pública, pelo seu suposto caráter “modernizador” e “democratizador”, com grande capacidade de aumentar a eficácia e a legitimidade do governo. (Santos, 2002).

Segundo Navarro (2003), foi na década de 70 que a exigência de participação teria surgido com maior presença em processos de mudança social e na implementação de programas e políticas governamentais. Nessa época, diferentes declarações de intenções, por parte de instituições multilaterais ou de organismos de ajuda internacional, propiciaram espaços para a participação dos mais pobres. A “participação popular” tinha a intenção de oferecer novas oportunidades aos setores sociais mais pobres e a chance de exercer maior influência em ações governamentais a eles relacionadas.

Nessa mesma década, expressões como “desenvolvimento de comunidades”, “desenvolvimento participativo” e “participação no desenvolvimento” foram comuns, significando esforços que tentaram transformar os programas e políticas emoldurados pela idéia do desenvolvimento.

Esta fase se teria modificado a partir dos anos oitenta, quando a emergência dos chamados “novos movimentos sociais” e, em especial, o surgimento da noção de sociedade civil introduziram novos significados para o termo participação, dentro de um novo contexto de liberalização econômica, no qual a convergência de uma linguagem própria do neoliberalismo com noções de desenvolvimento participativo terminaram por alterar até mesmo o estatuto do público-alvo, que, não sendo mais integrado por “beneficiários”, passou a ser formado por “consumidores” de projetos de desenvolvimento e políticas diversas na mesma direção.

Já nos anos noventa, um quase consenso teria emergido no qual se passou a demandar a participação em projetos diversos como um requisito necessário para garantir eficiência, efetividade e sustentabilidade. Lentamente a participação se institucionalizava, não mais apenas como um direito, mas, igualmente, como um pressuposto dos processos de mudança social, ao mesmo tempo que teria produzido uma inesperada convergência entre agências multilaterais e setores mais radicalizados ligados aos projetos de desenvolvimento

Diversos estudos começam, porém, a analisar criticamente os conteúdos da “participação” em processos sociais concretos, questionando mesmo a efetividade e a qualidade das experiências participativas ou até a viabilidade do conceito de gestão participativa na realidade sociopolítica atual.

Maricato (2000) reconhece que a sociedade civil tem-se interligado cada vez mais com o Estado através do seu envolvimento com propostas de políticas públicas ou de sua participação em conselhos e outros espaços de participação instituídos. Ela questiona, porém, a capacidade dessas práticas participativas de efetivamente melhorar as condições de vida da população, provocando uma real inversão de prioridades, sua capacidade de efetivamente democratizar a política, desprivatizando os processos de formulação e gestão de políticas públicas. Esta efetividade dependeria, além do grau de comprometimento do conjunto do governo com essa política participativa, da qualidade com que a população ocupa esses espaços e da pressão social que podem exercer na defesa de suas propostas e na garantia da continuidade do processo.

Historicamente, os espaços institucionais do governo ou gestão não são tradicionalmente reconhecidos como lugares do movimento social, definidos por uma suposta recusa do Estado e da institucionalidade (Carvalho, 1998). Alguns estudiosos e formuladores de políticas públicas afirmam que a melhoria da qualidade de vida em áreas urbanas pobres dependeria da capacidade dos moradores em formar redes sociais e organizações cívicas e que tal capacidade só se desenvolve com a retração do Estado. Outros autores argumentam, porém, que redes de organização cívica podem ser criadas e transformadas, na medida em que o ambiente institucional e o balanço de poder também mudem (Cohen, 1992). Ou seja, acredita-se na possibilidade de que certo tipo de instituições de Estado podem induzir o ativismo cívico em comunidades com pouca experiência de cooperação.

A participação ativa dos agentes sociais na gestão pública é, porém, segundo Silva (2001) uma construção social que depende de um aprendizado fundado na experiência de uma trajetória social, e não algo natural e espontâneo, como afirmam algumas ideologias políticas. Estes processos dependeriam de ações de organização e mobilização coletivas que não possuem "naturalidade", mas seriam construções "artificiais" produzidas por indivíduos e grupos com a intenção de gerar tal organização e mobilização e, assim, participação.

O sentido de uma "construção da participação social" implica, na visão de Silva (2000) em maior ou menor grau, a presença de uma intencionalidade que teria na produção da ação coletiva um de seus principais objetivos. Essa construção estaria inserida em um campo determinado de relações sociais, que condicionaria não apenas as possibilidades de realização das vontades, como também o próprio conteúdo dessas vontades.

2.2.1 Desafios e obstáculos à participação social

Vários obstáculos condicionariam negativamente a construção da participação na sociedade brasileira. A desigualdade social, característica maior dessa sociedade, não se constituiria apenas como um fator gerador de organização e mobilização dos segmentos mais pobres, mas também como um grande fator de descrédito e desestímulo a ações coletivas, na medida em que esses setores da sociedade não avistariam interesse ou capacidade de uma atuação do Estado no sentido de uma mudança dessas tendências (Silva, 2001).

A trajetória de exclusão dos processos políticos e subordinação da grande maioria da população brasileira teve como conseqüência a não identificação com as instituições e agentes políticos, tidos sempre como algo distante e, muitas vezes, oposto aos interesses e necessidades da maioria pobre. Com base nessas experiências, instituiu-se um senso comum de descrédito, que associa política à corrupção, interesses pessoais, dominação e enganação. (Navarro, 2003)

O padrão de relacionamento predominante entre a população e os representantes eleitos, no Brasil, foi determinado historicamente por práticas de favorecimentos individualizados e personalizados, em que o atendimento das demandas da população por parte dos "políticos" não se constituía em um cumprimento dos direitos universais que todo cidadão possui, mas de "favores" por parte desses políticos, reforçando sempre a relação de subordinação dos que demandam.

Esse padrão de relacionamento clientelista e o senso comum de descrédito político da população se teria constituído, segundo Silva (2001), em um *habitus* poderoso que se contrapõe aos discursos e práticas de participação política. Assim, construir a participação significaria, entre outras coisas, romper com um *habitus* instituído, produzido e reproduzido por uma trajetória de exclusão, subordinação e clientelismo.

O discurso paricipacionista e a instituição de novas práticas que efetivem a participação encontrariam esse obstáculo do instituído. Particularmente, entre as classes populares, o descrédito e o ceticismo com relação à participação política podem constituir-se em um grande obstáculo às propostas de organização e mobilização orientadas para a construção da

participação, ampliando as possibilidades de rejeição e inviabilizando esforços de adesão à ação coletiva.

Além disso, constituiu-se em nossa sociedade o que Santos (1989) define como "Sociedade civil secundária", formada pelos espaços da sociedade civil criados pela ação dos agentes ligados ao Estado. Muitas organizações populares teriam sido criadas e mantidas diretamente por agentes políticos, como parte do processo de organização de sua clientela eleitoral.

Essa vulnerabilidade das organizações sociais revela em que medida ela pode ser transformada em um processo de controle social organizado de cima para baixo, no qual interesses e atores excludentes encontrariam uma nova forma de prevalecer sobre interesses e atores subordinados.

Percebe-se, através das diversas colocações, a existência de um conjunto de fatores que se contrapõe negativamente aos processos de construção da participação social na gestão pública. A sociedade civil constitui-se um campo de conflitos e disputas em que agentes comprometidos com processos de organização e mobilização participativos precisam enfrentar outros agentes, cuja prática e intencionalidade não se baseiam na ação coletiva, mas em contatos privilegiados com "políticos", além do forte ceticismo da maioria da população em relação a qualquer forma de ação política.

Dentro desta perspectiva, Silva (2001) coloca que deveriam ser descartadas concepções simplistas que idealizam a participação como um desdobramento natural da vontade de participação, supostamente existente entre a população, e como se a abertura de espaços institucionais de participação por forças políticas do governo, por si só, fosse suficiente. Muito ao contrário, na visão do autor, a participação coletiva seria uma construção e uma conquista, que dependeriam da articulação de uma série de fatores e da superação daqueles obstáculos.

2.2.2 Categorias de participação popular

Para julgar os parâmetros de consistência das experiências de participação popular, Souza (2000) propõe uma escala de avaliação que vai da simples *coerção* dos indivíduos por

parte do Estado à *autogestão*. A classificação adotada por Souza é uma alternativa à “escada da participação popular” de Sherry Arnstein (1969) e compreende as seguintes categorias:

1. *Coerção*: representa situações em que, freqüentemente, nem as aparências são salvas, como as remoções de favela, comuns durante o regime militar no Brasil. Normalmente essas situações são encontradas em regimes ditatoriais ou totalitários;
2. *Manipulação*: situações nas quais a população envolvida é induzida a aceitar uma intervenção, mediante, por exemplo, o uso maciço da propaganda ou de outros mecanismos. O Estado não tem a menor intenção de estabelecer um verdadeiro diálogo, e muito menos criar canais de participação. Políticas públicas compensatórias e intervenções pontuais, com objetivos eleitoreiros, ilustram essa categoria;
3. *Informação*: neste caso, o Estado disponibiliza informações sobre as intervenções planejadas. Dependendo de fatores como cultura política e grau de transparência do jogo político, as informações serão menos ou mais completas ou "ideologizadas".
4. *Consulta*: aqui, além do Estado permitir o acesso à informação, a população é consultada. Não há, porém, qualquer garantia de que as opiniões da população serão, de fato, incorporadas. Na prática, argumentos técnicos são muitas vezes invocados, para justificar a não incorporação das sugestões da população.
5. *Cooptação*: faz-se referência, aqui, à cooptação de indivíduos (líderes populares, pessoas-chave) ou dos segmentos mais ativos da população, convidados para integrarem postos na administração ou para aderirem a um determinado "canal participativo". A institucionalização de canais e instâncias permanentes de participação pode parecer um avanço em comparação à mera consulta, no entanto, a partir do momento em que essa institucionalização ocorre sem que a instância participativa possua real poder decisório, existe o risco da domesticação e desmobilização ainda maiores da sociedade civil. Da mesma maneira que a informação e a consulta, a cooptação não passa de uma pseudoparticipação.

6. *Parceria*: a parceria corresponde ao primeiro grau de participação autêntica, não meramente consultiva ou cooptativa. Estado e sociedade civil organizada colaboram, em um ambiente de diálogo e razoável transparência, para a implementação de uma política pública ou viabilização de uma intervenção.
7. *Delegação de poder*: aqui o Estado abdica de atribuições antes vistas como sua prerrogativa exclusiva, em favor da sociedade civil. Observam-se, nessa categoria, elementos da democracia direta. A parceria e a delegação consistem em situações de co-gestão entre Estado e sociedade civil.
8. *Autogestão*: a delegação de poder é, na prática, o nível mais elevado que se pode alcançar nos marcos da democracia representativa. Ir, além disso, ou seja, implementar políticas e intervenções de modo autogestionário, sem a presença de uma instância de poder pairando acima da sociedade, pressupõe, a rigor, um macro contexto social diferente: uma sociedade basicamente autônoma.

Somente as categorias 6, 7 e 8 corresponderiam a marcos político- institucionais em que as soluções de planejamento e gestão podem ser encontradas de modo fortemente democrático. As situações 1 e 2 correspondem a situações de não-participação e as categorias 3, 4 e 5, a uma pseudo-participação.

2.3 INSTRUMENTOS DE DEMOCRATIZAÇÃO DA GESTÃO E DO PLANEJAMENTO URBANOS

“A República Federativa do Brasil é formada pela união dos Estados e Municípios e o Distrito Federal, constituindo um estado democrático de direitos tem como fundamento a soberania, a cidadania, a dignidade das pessoas humanas, os valores sociais trabalhistas, a livre iniciativa e o pluralismo político. Todo o poder emana do povo que exerce através dos seus representantes eleitos ou diretamente através dos termos desta Constituição”.(Constituição Federal do Brasil, 1988, Art.1)

2.3.1 O Estatuto da Cidade - Competências constitucionais dos entes federativos sobre a política urbana

O princípio democrático na Constituição brasileira está inserido no artigo 1º, parágrafo único, pelo qual o poder emana do povo e é exercido de forma direta e indireta por meio de

representantes eleitos. A Constituição acolhe, portanto, os postulados da democracia representativa e participativa, no qual predomina como pressuposto a existência de um processo dinâmico, com a existência de uma sociedade aberta e ativa, que no decorrer desse processo, oferece aos cidadãos a possibilidade de desenvolvimento integral, liberdade de participação crítica no sistema político e condições de igualdade econômica, política e social. (Estatuto da Cidade, 2001).

O Estatuto da Cidade é a lei federal de desenvolvimento urbano exigida constitucionalmente que regulamenta os instrumentos de política urbana que devem ser aplicados pela União, Estados e especialmente pelos Municípios.

O município, com base no artigo 182 e no princípio da preponderância do interesse, é o principal ente federativo responsável em promover a política urbana de modo a ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, de garantir o bem-estar de seus habitantes e garantir que a propriedade urbana cumpra sua função social, de acordo com os critérios e instrumentos estabelecidos no Plano Diretor, definido constitucionalmente como o instrumento básico da política urbana. (Maricato, 2001).

O Estatuto abre importantes perspectivas no que se refere ao controle social sobre o processo de Planejamento Urbano, historicamente conduzido no país com métodos autoritários arquitetados em gabinetes de tecnocratas. As inovações contidas no Estatuto situam-se, segundo Maricato (2001), em três campos:

1. Um conjunto de novos instrumentos de natureza urbanística, voltados para induzir mais do que normatizar as formas de uso e ocupação do solo.
2. A ampliação das possibilidades de regularização das posses urbanas, através dos instrumentos de regularização fundiária.
3. Uma nova estratégia de gestão que incorpora a idéia de participação direta do cidadão em processos decisórios sobre o destino da cidade.

O Capítulo IV do Estatuto da Cidade é integralmente dedicado à gestão democrática da cidade, prevendo instrumentos como os conselhos de política urbana; os debates, audiências e consultas públicas; as conferências de desenvolvimento urbano; a iniciativa popular de projetos de lei e planos. O Estatuto prevê também o Estudo de Impacto de Vizinhança e a gestão orçamentária participativa.

De acordo com o inciso II do artigo 2º, a gestão democrática da cidade como diretriz geral da política urbana está prevista da seguinte forma:

Art. 2º. A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

I – Gestão democrática da cidade por meio da participação da população e das associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

II – Instrumentos de Gestão Democrática da Cidade

Art.43. Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados os seguintes instrumentos:

I – Órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal;

II – debates, audiências e consultas públicas;

III- conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal;

IV – iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

Art. 45. Os organismos gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas incluirão obrigatória e significativa participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, de modo a garantir o controle direto de suas atividades e o pleno exercício da cidadania.

Estes instrumentos têm por objetivo, de um lado, fortalecer a cidadania, ampliando a base de conhecimento, planejamento e sustentação da política urbana, para que este deixe de ser um assunto restrito aos especialistas, e, por outro, integrar o planejamento, a elaboração e execução das políticas desenvolvidas no município e a legislação com a gestão urbana, visando democratizar o processo de tomada de decisões.

O Estatuto também resgata a articulação entre o orçamento como instrumento essencial de gestão urbana e o planejamento como um todo. No art. 4 (inciso III), o Estatuto prevê a gestão orçamentária participativa. No art. 44, o Estatuto estabelece ainda que a gestão orçamentária participativa incluirá “a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do Plano Plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal”.

As experiências de Orçamentos Participativos associados aos instrumentos de elaboração e co-gestão do planejamento e das políticas darão, na visão de Grazia (2003), uma qualidade ainda pouco experimentada nos municípios brasileiros. O planejamento da cidade poderá contemplar, em um processo contínuo, as demandas imediatas, de médio e longo prazo, integrado ao Orçamento Público anual, e esse poderá ser menos pragmático e mais definidor de um processo cumulativo de distribuição mais justo de recursos.

Além da gestão orçamentária participativa, o Estatuto prevê que outros canais de participação institucionalizados podem constituir-se como espaços de debate técnico e político, viabilizando a descentralização do processo decisório na gestão urbana. Os Conselhos de desenvolvimento urbano podem ser constituídos de representantes de governo e da população a fim de formular e acompanhar ações da política de desenvolvimento no município, no estado e no país (Correia, 2003).

As conferências de desenvolvimento urbano, debates e audiências públicas podem mobilizar os diversos segmentos como associações, sindicatos, universidades e movimentos populares para analisar projetos urbanísticos de impacto socioambiental a fim de discutir, avaliar e formular instrumentos de gestão urbana.

O Estatuto, Reforçando a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101, de 04/05/00), prevê situações em que o prefeito pode incorrer em improbidade administrativa, dentre elas deixar de assegurar meios para promover debates públicos sobre o Plano Diretor Urbano e divulgar amplamente informações e documentos referentes ao mesmo, que deverá orientar o Plano Plurianual, as diretrizes orçamentárias e o Orçamento anual. Ou seja, o gestor público, incluindo os Poderes Executivo e Legislativo, fica sujeito a punições, exigindo-lhe transparência político administrativa.

A população também pode, caso alguma diretriz ou princípio do Estatuto for contrariado pelo Poder público, através do Ministério Público, mover ação civil pública (proposta por entidades organizadas há pelo menos um ano), ação popular (proposta por qualquer cidadão em casos de violação ao patrimônio Público) ou mandado de segurança coletivo (em casos de abuso de poder da autoridade ou agente público e atos ilegais) (Correia, 2003).

Quanto à Lei 101, de 4/5/00, que estabelece normas para a responsabilidade na gestão fiscal, a questão da participação popular está contemplada no Capítulo IX da transparência, controle e fiscalização, Seção I da transparência da gestão fiscal:

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório resumido da execução orçamentária e o Relatório de gestão fiscal, e as versões simplificadas destes documentos. A transparência será assegurada também mediante o incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos.

O principal requisito para a implementação desses instrumentos é a disposição do Executivo e Legislativo em investir em um processo de participação real – e não simulada – nas definições da política urbana. O investimento fundamental deve visar processos de comunicação, formação e capacitação e disseminação de informações, dando condições aos participantes desses espaços para analisar os problemas, discutir sobre as opções e assumir posições. Uma vez tomada a decisão de partilhar efetivamente o poder, o Executivo deve criar condições efetivas para que a participação popular ocorra.

A linguagem corrente nos processos representa também um desafio. Uma linguagem acessível é fundamental para o sucesso de um projeto de participação popular. Ela deve ser condizente com o repertório e as possibilidades de todos os seus membros, principalmente para que os setores populares cheguem à mesa de negociação em pé de igualdade com os interlocutores de outros setores. Para tanto, faz-se necessário capacitar os cidadãos para entender uma gama mais ampla de linguagens. É fundamental que eles conheçam o que é um orçamento, uma regulação urbanística e o funcionamento da Câmara. Esse conhecimento significa também um aumento do poder dos cidadãos.

É preciso observar e discutir o déficit de urbanidade no país, que se expressa nos extraordinários níveis de desigualdade econômica, de segregação socioespacial, e pela ausência, em escala nacional, de órgãos efetivamente responsáveis pelo planejamento do território. O Estatuto da Cidade reúne princípios e instrumentos que, em mãos de governos democráticos e de forças sociais que defendem os interesses das camadas populares, podem ser acionados em direção à conquista da urbanidade e da democracia. (Grazia, 2003)

2.3.2 A articulação da política urbana municipal - O Plano Diretor

A Constituição de 1988 define como obrigatórios os Planos Diretores para cidades com população acima de 20.000 habitantes. O Estatuto da cidade reafirma essa diretriz, estabelecendo o Plano Diretor como o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana. O Plano Diretor passa a ser, a partir desta lei, instrumento obrigatório para municípios com população acima de 20.000 habitantes; para aqueles situados em regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas; em áreas sob influência de empreendimentos de grande impacto ambiental; ou em áreas de interesse turístico.

Segundo Villaça (1997), o “plano diretor” se teria difundido, no Brasil, a partir da década de 40, sendo substituído por outros nomes na década de 60. A partir da década de 70, a institucionalização do planejamento urbano se teria disseminado nas administrações municipais, com a “missão” de promover o desenvolvimento integrado e o equilíbrio das cidades, em um contexto de explosão do processo de urbanização. A concepção de planejamento em vigor correspondia à elaboração de um projeto de cidade ideal, delineado no Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado, baseado na idéia da definição de um modelo de cidade ideal, traduzido em índices como taxas de ocupação, coeficientes de aproveitamento, etc. Um modelo, na realidade, formulado pelos países centrais de onde veio a teoria do zoneamento.

Ignorava-se, desta forma, qualquer dimensão que reconhecesse conflitos, e muito menos, a realidade da desigualdade das condições de renda e sua influência sobre o funcionamento dos mercados imobiliários urbanos. O foco desse modelo de planejamento era no que “falta” ao invés do que “existe de fato”, embutindo uma eterna concepção da cidade como algo doente, a ser curado pelo planejamento. Naquele momento, com as limitações do poder legislativo e a desarticulação da sociedade civil, o planejamento urbano foi produzido “no gabinete”, enquadrado e limitado pela visão centralizadora e tecnocrática que dominava o sistema de planejamento do país como um todo. (Rolnik, 1999)

Depois de pelo menos duas décadas de prática de elaboração de Planos Diretores dentro do receituário tecnocrático, ficou evidente a incapacidade do planejamento urbano de produzir cidades equilibradas e de acordo com as normas.

Com a emergência dos movimentos sociais urbanos, a partir do final da década de 1970, os parâmetros tradicionais do planejamento urbano começaram a ser mais fortemente questionados. Os movimentos impulsionaram o tema da Reforma Urbana, politizando o debate sobre a legalidade urbanística e influenciando fortemente o discurso e as propostas nos meios técnicos e políticos envolvidos com a formulação de instrumentos urbanísticos.

De maneira diferente da concepção tradicional – que pratica uma separação total entre planejamento e gestão, havendo inclusive um conflito entre essas duas dimensões – o novo paradigma parte do pressuposto que a cidade é produzida por uma multiplicidade de agentes que devem ter sua ação coordenada, não em função de um modelo produzido em escritórios, mas a partir de um pacto que corresponda ao interesse público da cidade.

Dentro dessa nova concepção, o Plano Diretor passa a ser definido como um conjunto de princípios e regras orientadoras da ação dos agentes que constroem e utilizam o espaço urbano, partindo, para tanto, de uma leitura da cidade real, envolvendo temas e questões relativos aos aspectos urbanos, sociais, econômicos e ambientais, que embasaria a formulação de hipóteses realistas sobre as opções de desenvolvimento e modelos de territorialização.

Com base no parágrafo único do artigo 1º, combinado com o artigo 29, inciso XII, da Constituição Federal, o direito à participação popular se transforma em requisito constitucional para a instituição do Plano Diretor e a fiscalização de sua implementação tanto no âmbito do Executivo Municipal e da Câmara dos Vereadores. O Estatuto da Cidade aponta os mecanismos de participação popular no Plano Diretor. Conforme o parágrafo 4º do artigo 40 do Estatuto, no processo de elaboração do Plano Diretor e na fiscalização de sua implementação, os poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:

I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;

II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;

III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.

Como coloca Maricato (2003), do ponto de vista formal já temos um aparato legal bastante satisfatório para garantir um destino regulado para nossas cidades. Ele, entretanto, nunca parece ser suficiente para que os municípios iniciem uma nova fase da gestão urbana.

Mesmo antes da aprovação do Estatuto da Cidade, havia instrumentos para cumprir a promessa de todo Plano Diretor, de garantir um desenvolvimento urbano equilibrado. Os instrumentos existentes têm a orientação de sua aplicação, ou suspensão de sua aplicação, dada pela correlação de forças, nenhuma virtualidade técnica, portanto, substituiria o controle social sobre a prática.

2.3.3 O Orçamento Participativo – Antecedentes e características gerais

O aparecimento do orçamento público tem as suas origens, segundo Sanches (1997), nos sistemas feudais da idade média. Sua finalidade mais evidente era o controle das finanças públicas, dando ênfase aos objetos de gasto e ao estrito emprego das dotações nos fins para os quais foram concedidos. O orçamento era, então, um instrumento jurídico sem maior complexidade, por meio do qual se fixavam os meios para que o Estado pudesse cumprir suas tarefas.

As despesas estatais naquela época eram, comparativamente, modestas em relação à fase monopolista do capitalismo. No início do século XX, com o início da construção do *welfare state* em diversos países centrais, tanto o peso econômico quanto o significado social das despesas públicas cresceram rapidamente. Com o tempo, o orçamento veio mostrar-se mais claramente como um instrumento imprescindível na administração e não apenas como um instrumento de controle político sobre o executivo (Souza, 2002).

Com a consolidação da "gestão científica" dos negócios públicos, sustentada pelo advento da racionalização administrativa, surge, na década de 60, o "orçamento programa". Com essa metodologia, o processo orçamentário desempenha o papel de um elo entre o planejamento e as funções executivas do Estado, através do processo de fixação de despesas públicas a partir da identificação das necessidades públicas segundo níveis de prioridade e estruturas apropriadas de classificação da programação. (Sanches, 1997).

A alocação de recursos no orçamento programa tem em vista a realização de metas e as decisões orçamentárias levam em conta análises de diversas alternativas. Nesse sentido, pode-se dizer que o orçamento programa consegue articular aspectos ligados tanto à dimensão da gestão quanto à do planejamento. (Souza, 2002).

No caso brasileiro, o orçamento público é anual; o processo de elaboração da peça orçamentária representa a elaboração de um plano de trabalho que articula e organiza um vasto conjunto de ações em diversos setores pelo período de um ano. Sendo assim, trata-se claramente de um instrumento de planejamento que agrega as metas e os recursos financeiros disponíveis para o seu alcance.

No nível municipal, a elaboração do orçamento constitui o momento em que o poder público local define os programas, projetos e atividades que irá empreender. Ele vai expressar a forma como a administração pretende lidar com as suas funções e competências - que estão definidas na constituição e na Lei Orgânica Municipal. Assim, o planejamento municipal tem a função de pensar a cidade a curto, médio e longo prazo, e compatibilizar as políticas setoriais e as intervenções pontuais com os objetivos ali estabelecidos (Sanches, 1997).

Muito mais relevante que o avanço técnico introduzido pelo *orçamento-programa* foi a recente emergência do *orçamento participativo*. O Orçamento tradicional é encarado, nos marcos do pensamento e práticas conservadores (Souza, 2002), como algo puramente técnico, um instrumento neutro de gestão econômica, quando, na verdade, ele possuiria um imenso conteúdo político, uma vez que trata de gerir os recursos públicos que serão investidos para satisfazer as necessidades da população. O orçamento participativo buscaria repolitizar o orçamento, no sentido de um controle direto e efetivo da administração pela sociedade civil.

Segundo Souza (2002), os orçamentos participativos, muito mais que os orçamentos convencionais, devem ser entendidos como um objeto interdisciplinar, e não apenas um assunto exclusivo para economistas, já que envolvem aspectos que vão desde estratégias para facilitar e promover a participação do maior número de cidadãos a uma necessária preocupação com a dimensão espacial do processo orçamentário.

No Brasil, a motivação pela participação é parte de uma herança comum do processo de democratização que levou atores sociais democráticos, especialmente aqueles oriundos do movimento comunitário, a disputarem o significado do termo participação. Dentre as diversas formas de participação que emergiram no Brasil após o regime da ditadura, o orçamento participativo adquiriu proeminência particular (Pires, 2000).

Apesar da experiência do orçamento participativo ter-se consolidado em Porto Alegre, outras iniciativas já haviam sido implantadas no Brasil no final dos anos 70. As cidades de

Lages (SC), Vila Velha (ES) e Pelotas (RS) registraram experimentos que, devido às condições restritivas do contexto político da época, tiveram pouca visibilidade e curta duração. O orçamento participativo de Porto Alegre tem servido, desde o começo da década passada, de parâmetro e referencial para várias municipalidades no Brasil (Souza, 2000).

Dois atores teriam grande relevância nesse processo de evolução das formas de relacionamento entre o poder público e a sociedade. O papel dos movimentos sociais urbanos e das associações civis que, segundo Avritzer (2002a), teriam contribuído fortemente para que fosse criado um ambiente sócio-político propício para o surgimento de experiências participativas, e o ideário dos partidos comprometidos com projetos democráticos-populares, destacando o Partido dos Trabalhadores. Esse partido teria sido o mentor das experiências de orçamento participativo no país, tendo incorporado essa iniciativa como elemento central de seus programas de governo, atuando como principal difusor da prática do orçamento participativo nos municípios brasileiros.

A maioria das análises realizadas sobre o OP concentram-se principalmente nos casos de Porto Alegre e Belo Horizonte (Avritzer, 2000a; Abers, 1997; Souza, 2002). Embora as evidências apontem Porto Alegre como o caso mais bem sucedido, Wampler (2003) alerta para o cuidado ao se fazer generalizações a partir dessa experiência. O OP de Porto Alegre deve ser entendido como um caso exemplar, mas os outros casos devem ser avaliados com base em critérios que sejam apropriados às particularidades locais.

Segundo Santos (2002), são três as características principais do orçamento participativo:

(1) Participação aberta a todos os cidadãos sem nenhum *status* especial atribuído a qualquer organização, inclusive às comunitárias. (2) Combinação de democracia direta e representativa, cuja dinâmica institucional atribui aos próprios participantes, a definição das regras internas; e (3) alocação dos recursos para investimentos baseada na combinação de critérios gerais e técnicos, ou seja, compatibilização das decisões e regras estabelecidas pelos participantes com as exigências técnicas e legais da ação governamental, respeitando também os limites financeiros.

Avritzer (2003) oferece uma definição de orçamento participativo com o objetivo de facilitar um posicionamento sobre diferentes tipos de OP e mesmo identificar o caráter ilusório de algumas experiências que utilizam o termo.

O OP seria uma forma de rebalancear a articulação entre a democracia representativa e a democracia participativa baseada em quatro elementos: a primeira característica do OP é a cessão da soberania por aqueles que a detêm enquanto resultado de um processo representativo a nível local. A soberania é cedida a um conjunto de assembleias regionais e temáticas que operam a partir de critérios de universalidade participativa. Todos os cidadãos são tornados, automaticamente, membros das assembleias regionais e temáticas com igual poder de deliberação; em segundo lugar, o OP implica na reintrodução de elementos de participação a nível local, tais como as assembleias regionais e de elementos de delegação, como os conselhos, representando portanto, uma combinação dos métodos da tradição de democracia direta; em terceiro lugar, o OP baseia-se no princípio da autoregulação soberana, isso é, as regras da deliberação são definidas pelos próprios participantes, vinculando o OP a uma tradição de reconstituição de uma gramática social; em quarto lugar, o OP se caracteriza por uma tentativa de reversão das prioridades de distribuição de recursos públicos a nível local através de uma fórmula técnica de determinação de prioridades orçamentárias que privilegia os setores mais carentes da população. As principais experiências do OP associam o princípio da carência prévia no acesso a bens públicos a um maior acesso a esses mesmos bens.

Entre os efeitos positivos mais imediatos, de curto e médio prazo, nos casos mais bem sucedidos do OP, Souza (2002) destaca: a redução das disparidades de dotação de infraestrutura entre o núcleo urbano e a periferia, e entre os bairros formais e as favelas, com conseqüente redução dos níveis de segregação residencial e espoliação urbana; o enfraquecimento do clientelismo; a redução do desperdício de recursos com investimentos supérfluos; o fortalecimento das associações de moradores que passam a ter o seu papel reforçado por serem organizações já disponíveis.

Wampler (2002) sugere a seguinte conceituação do OP: uma força inicial de transformação social; uma instituição democrática e uma instituição de elaboração de políticas públicas.

Conceituar o OP como “transformação social” significaria reconhecê-lo como parte de uma trajetória histórica de mudança social e política mais ampla, com potencial para educar, transferir poder e socializar os participantes. Ele funcionaria também como uma “escola” na qual os cidadãos adquirem uma compreensão sobre o que os governos fazem, o que os governos não podem fazer e sobre como os cidadãos podem apresentar seus interesses e demandas para os representantes públicos. Setores excluídos da população, frequentemente destituídos de poder em função da ausência de garantias claras sobre seus direitos político e civis, ganham a oportunidade de conformarem diretamente seus futuros. A participação dos cidadãos comuns nas decisões cotidianas de seus governos locais seria um momento ímpar, um divisor de águas na política brasileira.

O OP amplia também os limites da democracia representativa. Nos casos mais bem sucedidos o OP ocupa o centro da disputa política na medida em que diferentes atores políticos, com interesses diversos são forçados a negociarem no seu interior. O OP traz uma inovação para a democracia representativa clássica, já que incorpora os cidadãos diretamente no processo de tomada de decisão e, simultaneamente, estimula a delegação de poder.

Wampler conceitua o OP também como uma esfera pública que possibilita a deliberação, a negociação e o monitoramento. A deliberação permite que um conjunto amplo de questões incertas, seja colocado na agenda. A negociação pública faz com que os grupos de interesses entendam melhor quem obtém o que durante a fase de planejamento do orçamento. O monitoramento aumenta a oportunidade de transparência e estabelece as bases iniciais para o processo de *accountability*³.

Segundo Tarso Genro (2001), o processo do Orçamento participativo não se choca somente com a estreiteza e as limitações da democracia representativa, mas se diferencia também do "conselhismo puro", aquele processo não regrado, em que os mais hábeis e ativos levam vantagem, e do "populismo tradicional", meramente consultivo, no qual a participação é um simples elemento de conhecimento, para que o Executivo tome as decisões que lhe pareçam mais convenientes.

³ Accountability – pode ser definido como a responsabilização do Estado na prestação de contas das atividades e do uso dos recursos públicos.

CAPÍTULO III

3. O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NO BRASIL –VARIÁVEIS DA PARTICIPAÇÃO

O Orçamento Participativo é considerado nacional e internacionalmente⁴ como uma prática recente e bem sucedida de participação social e fortalecimento da democracia local, sendo a experiência de Porto Alegre divulgada como a de maior êxito. Sua expansão e reprodução em outras localidades não é, porém, uma tarefa fácil de ser realizada. Segundo Avritzer (2002c), a importância do OP como forma de democratização das políticas públicas no Brasil só poderá vir a se firmar se, de fato, for possível estendê-lo a outras regiões e situações político-partidárias diferentes daquela de Porto Alegre.

O objetivo deste capítulo é, com base na literatura (Avritzer, 2002; Wampler, 2003; Abers, 2002; Silva 2003; Santos, 2002) discutir as variáveis condicionantes da prática participativa no contexto do OP para fins de comparação. Essas variáveis serão posteriormente aplicadas à experiência do Orçamento Participativo de Olinda, no sentido de avaliar a evolução e a qualidade desse processo.

O impacto do Orçamento Participativo varia em cada município e os resultados são bastante significativos em alguns casos e irrelevantes em outros. Para explicar tais variações, alguns pesquisadores vêm compartilhando métodos de análise e conceitos comuns sobre os resultados do OP, realizando análises comparativas em diversos municípios do País e tendo a experiência de Porto Alegre como referência. Uma questão relevante colocada por estes pesquisadores é em que medida seria possível estender essa experiência em casos nos quais algumas condições básicas presentes em Porto Alegre não estejam presentes em outras localidades.

Como salienta Silva (2003), os processos sociais são extremamente complexos e uma experiência como a do Orçamento Participativo de Porto Alegre tem a sua implantação e desenvolvimento condicionados por um considerável número de variáveis possíveis. Neste

⁴ O Orçamento Participativo de Porto Alegre foi selecionado pelo Programa de Gestão Urbana da ONU – Seção para a América Latina – como uma das 22 melhores práticas de gestão pública. Da mesma forma o comitê técnico da ONU – Habitat II – escolheu a experiência do OP como uma das 42 melhores práticas de gestão urbana do mundo. (Genro, 1997)

sentido, delimitar variáveis é um processo simplificador, porém bastante útil quando se chega a este resultado a partir de uma cuidadosa investigação da experiência concreta.

O sucesso do orçamento participativo em Porto Alegre estaria assentado, segundo uma análise panorâmica feita por Avritzer (2002c), em quatro pilares: o primeiro deles seria o pilar da democracia expresso tanto na capacidade de crescimento da participação no OP quanto na consolidação político-eleitoral da administração; o segundo pilar seria o associativo-deliberativo, destacando a importância das estruturas organizativas da sociedade civil no êxito das políticas participativas, expresso no caso Porto Alegre por diversos elementos tais como a presença constante das associações de moradores no OP e a capacidade do OP de ter tornado a forma dominante de distribuição de recursos públicos na cidade, diminuindo sensivelmente o papel do clientelismo na distribuição de bens públicos. O terceiro pilar trata do desenho institucional e de sua capacidade de estruturar processos de mudanças no relacionamento entre o poder público e a sociedade civil. O quarto elemento seria a capacidade distributiva do OP e sua vinculação com o processo de reforma do Estado e com a capacidade administrativa e financeira de implantar a proposta.

Tomando como referência os conceitos de autonomia de Castoriadis, além dessas categorias derivadas da empiria de Porto Alegre, faz-se necessário ampliar a análise identificando no processo participativo elementos que apontem para uma participação mais ampla, que vá à direção de uma efetiva autonomia da coletividade e da “radicalização” da democracia. Para tanto, acrescentamos aos campos de análise ainda as questões que envolvem a formação de uma consciência de cidadania e de direitos, a oferta de informação e de chances para o cidadão se capacitar a participar de fato e não apenas correr atrás de demandas emergenciais.

Outro importante elemento, dentro desta mesma ótica, seria a articulação entre o planejamento urbano e a gestão. Tendo hoje a perspectiva do Estatuto da Cidade como um valioso instrumento para o fortalecimento da cidadania, uma vinculação maior entre os instrumentos do planejamento urbano e o orçamento público com participação social, poderão vir a ser, como coloca Grazia (2003), de fato indutores de mudanças estruturais.

Somando então os enfoques de análise supracitados às questões identificadas a partir da experiência de Porto Alegre, chega-se à seleção das seguintes variáveis:

- A estrutura associativa
- O conhecimento do processo e a consciência política do cidadão
- O compromisso político governamental
- A capacidade de investimento e a eficácia administrativa
- O desenho institucional
- A integração da ação administrativa e articulação entre o planejamento e a gestão

3.1 A ESTRUTURA ASSOCIATIVA

Silva (2003), coloca como um dos fatores explicativos para a participação na gestão pública a existência de uma rede associativa relativamente densa. Essa rede associativa só seria potencializadora da participação na medida em que fosse composta por agentes comprometidos com a sua produção, capaz de contraporem-se de forma efetiva às práticas de organizações da sociedade civil que orientam sua atuação por outros referenciais opostos à participação.

Esta estreita relação entre experiência associativa e "participação popular" pode ser observada nos dados coletados por Silva (2001) sobre os processos de discussão do orçamento municipal em Porto Alegre. Apesar da abertura existente a toda a população, quando se observam os dados sobre a experiência associativa dos participantes do OP, percebe-se que a atuação em algum tipo de entidade ou organização é predominante. Segundo os dados coletados quase três quartos dos participantes do OP de 1993 e 1995 e mais de dois terços dos participantes em 1998 possuíam algum tipo de experiência associativa, indicando que essa se constitui em importante fator na mobilização e organização dos indivíduos para a atuação neste espaço de participação direta na gestão municipal.

A importância da inserção associativa evidencia-se quando se observa o seu peso entre os indivíduos que já foram eleitos delegados no OP. Noventa por cento dos entrevistados já eleitos delegados no OP 1998 participavam de entidades associativas. Esses dados sugerem que a experiência associativa praticamente se constitui em um pré-requisito para que os indivíduos sejam escolhidos como representantes das regiões e temáticas que compõe o OP.

Os indivíduos isolados e deslocados das formas associativas tendem a possuir um papel secundário e minoritário na condução do processo.

Desses noventa por cento, quarenta por cento freqüentavam as associações de moradores. Esse fato demonstra que as associações de moradores se constituem no principal formato associativo da população que participa do OP, confirmando a maior presença de um tipo de vida associativa que caracteriza a cidade de Porto Alegre historicamente. Esses dados demonstram, segundo Silva (2001), o equívoco da concepção de que a participação é um processo "espontâneo" no qual os cidadãos isoladamente participariam. A dinâmica da participação seria resultante principalmente da ação mobilizadora de um conjunto de lideranças que possuem como principal campo de identificação e atuação uma rede associativa de base comunitária.

Quando perguntados de que forma foram informados sobre as reuniões do OP, 41,9% responderam que foram informados por associações de moradores; 14,4% por vizinhos e 9,7% por delegados do OP. Isso confirma a importância das Associações de Moradores como um dos pilares de sustentação e legitimação do processo de participação em Porto Alegre. Em segundo lugar, a relativa importância das relações sociais construídas no cotidiano como meio de informação e mobilização dos participantes do OP. As lideranças eleitas como delegados e conselheiros também se constituem em pontos de referência para a população que participa do processo. Os meios de comunicação desempenhariam um papel relativamente secundário no processo.

Na medida em que se encontram articuladas e interligadas com as redes de sociabilidade cotidiana, as redes associativas funcionariam como instrumento de recrutamento de indivíduos e grupos para a participação. Através de um trabalho cotidiano de convencimento de que a participação é um meio eficaz de atingir interesses, atuam no sentido da legitimação e da construção da credibilidade dos processos participativos. Tal ação é fundamental frente ao ceticismo predominante em relação ao governo em geral (Silva, 2003).

3.2 O CONHECIMENTO DO PROCESSO E CONSCIÊNCIA POLÍTICA DO CIDADÃO

Vários autores concordam que existe um papel político-pedagógico sendo desempenhado pelo Orçamento Participativo. Souza (2000) observa, em pesquisa realizada em Porto Alegre, que os efeitos do processo sobre o nível de consciência e os hábitos políticos

da população são inquestionáveis. Segundo o autor, a preocupação com a difusão de conhecimentos e a qualificação dos participantes deveria ser um pilar essencial da participação autêntica e da autonomia.

“As questões da quantidade e da qualidade das informações, bem como da adequação dos canais de comunicação, são aspectos bastante relevantes, pois somente estando adequadamente informados os cidadãos poderão decidir com conhecimento de causa, a salvo de manipulações e induções espúrias”.(Souza, 2000:463)

Abers (2000) coloca que a dinâmica do OP possui uma potencialidade educativa enorme referente aos ganhos em várias dimensões da cidadania. Ao promover a discussão popular sobre o conteúdo do orçamento público, o Orçamento Participativo possibilitaria o acesso às informações tanto pelos cidadãos quanto pelo governo. O governo, através dessa prática, captaria com maior precisão as demandas sociais e os participantes das assembléias do OP adquiririam uma maior noção da dinâmica e dos processos burocráticos que caracterizam a administração pública, como também dos limites objetivos a algumas demandas.

Essa consciência que passa a ser gerada através de um fluxo de informação, além de criar condições para que haja um maior entendimento do cidadão sobre o governo, seria um instrumento eficaz de controle público, pois proporcionaria ao cidadão bases e referências para a contestação do poder público (Wampler, 2003).

Abers (2000) coloca que os participantes do OP de Porto Alegre teriam respondido à política de orçamento porque as questões que ela suscitava eram de fácil compreensão e de grande relevância para suas vidas. Quando as pessoas não compreendem plenamente os propósitos de certa política pública, é muito menos provável que irão mobilizar-se. Segundo a autora, o debate participativo sobre o Plano Diretor conduzido pela mesma administração, nunca conseguiu comunicar claramente aos moradores como o Plano Diretor afetaria suas vidas.

“Predominava nas reuniões o obscuro jargão dos planejadores, nunca traduzido em linguagem acessível à maioria dos participantes do Orçamento. Como resultado, o interesse da maioria dos participantes do Orçamento se diluiu e o processo de discussão foi então dominado por representantes de organizações setoriais, ONGs e por empresários interessados, todos com nível de educação formal mais elevado.” (Abers, 2000:23)

Wampler (2003) chama a atenção para a importância da distribuição da informação no OP. A disseminação de informação, vital para a promoção do controle social e para a *accountability*, dependeria da boa vontade do Executivo. Os cidadãos não conseguem com facilidade informações que o executivo não esteja disposto a fornecer.

Conclui-se, desta forma, no que concerne aos processos de capacitação orientados pela exigência do Orçamento Participativo, que não se trata apenas de introduzir metodologias que facilitem o envolvimento da máquina administrativa nas etapas do ciclo de participação, mas de introduzir mudanças fundamentais na construção da cultura democrática.

“É necessário, inclusive, difundir conhecimentos que permitam o controle do orçamento geral do município, que propiciem o uso socialmente justo dos recursos públicos o exercício da representação dos interesses sociais e a negociação, destes interesses, nas diferentes arenas e ambientes institucionais do Ciclo de Participação”.(Grazia, 2003:68).

3.3 O COMPROMISSO POLÍTICO GOVERNAMENTAL

A existência de um comprometimento efetivo das forças políticas ocupantes do governo em respeitar e atender as deliberações resultantes dos processos participativos seria, na visão de Silva (2001), Wampler (2003) e Avritzer (2002c), um aspecto determinante da eficácia dos processos de participação popular. Os processos de ação coletiva orientados para a participação na gestão pública encontrar-se-iam fortemente condicionados pela vontade política governamental, uma vez que esta é central na determinação da estrutura de oportunidades para o surgimento daqueles processos.

A ação governamental seria um condicionante central na determinação da estrutura de oportunidades políticas aberta aos agentes que buscam construir a participação (Silva, 2001). A atuação governamental, por influir na configuração do contexto político-ideológico no qual se dá a construção da participação, pode colocar-se como mais um obstáculo ou como um estímulo, dependendo da orientação dos agentes que integram o governo.

Dessa forma, considera-se o compromisso político governamental como um fator explicativo na viabilização do processo de "participação popular". No caso de Porto Alegre, as forças políticas que compunham a Frente Popular tinham entre seus compromissos centrais a instituição da "participação popular" na gestão municipal. Apesar das críticas às indefinições iniciais da Administração e à sua incapacidade de efetivar a maior parte das

deliberações dos processos participativos, foi sendo construída uma imagem de compromisso e respeito governamental à participação, fundamental para a sua legitimação dentro e fora do governo (Silva, 2003).

A filiação partidária, na visão de Wampler (2003), seria também um sério indicador da disposição do governo para embarcar nas reformas. Quanto maior for o número de representantes públicos escolhidos que compartilham uma agenda similar a do prefeito no esforço de realizar as reformas, maior será a capacidade do prefeito para gerenciar as mudanças iniciais. Se o governo inicia um programa como o OP, com uma base de apoio fraca no interior da coalizão governamental, pode-se esperar que a probabilidade da administração implementar reformas será menor.

A habilidade da administração em criar uma maioria estável na Câmara Municipal seria um fator relevante que pode contribuir positivamente para a variação nos resultados. Se a administração tem apoio parlamentar fraco, deve-se esperar então um aumento de energia, recursos e tempo por parte do Executivo para construir uma maioria parlamentar sólida. (Wampler, 2003).

3.4 A CAPACIDADE DE INVESTIMENTO E EFICÁCIA ADMINISTRATIVA

A habilidade da administração municipal de implementar os projetos de políticas públicas selecionados pelos participantes seria, segundo Wampler (2003), uma parte vital do OP. Se um município é financeiramente destituído, provavelmente o OP se tornará, na melhor das hipóteses, um processo de educação pública. Quando a capacidade de investimento é limitada, é pouco provável que exista uma transferência de autoridade. Quanto mais recursos de investimentos estiverem disponíveis para o OP, mais se delegará aos participantes a autoridade para tomar as decisões.

Silva (2001) também coloca a eficácia da participação como diretamente dependente da existência de condições materiais e financeiras de atendimento das demandas definidas pela população participante. Neste sentido, mesmo que a população esteja disposta a participar e mesmo que o governo esteja aberto para o atendimento de suas reivindicações, na ausência de recursos para a materialização das demandas, o processo tenderia a ser questionado devido à inexistência de resultados concretos. A consequência da incapacidade de ação governamental seria a desmobilização e o esvaziamento dos processos participativos.

Essa hipótese foi confirmada em Porto Alegre pelo mesmo autor, constatando que a legitimidade, tanto da proposta da gestão participativa e das forças políticas que a propõem, quanto da rede associativa que organiza e mobiliza para a participação popular se apóiam na eficácia concreta do processo de participação. A participação acontece porque se mostrou que produz resultados na vida cotidiana da população da cidade (Silva 2001).

Abers (2000) coloca que a atuação da administração de Porto Alegre ao responder de forma visível e rápida às reivindicações que os participantes consideravam prioritárias teria causado um “efeito demonstração”, contribuindo para que grupos desmobilizados tivessem incentivos para se organizarem em seus bairros, ajudando as pessoas a perceberem que a participação lhes poderia trazer benefícios.

A existência da noção de "eficácia da participação" entre a população que participa do OP em Porto Alegre pode ser demonstrada através dos dados coletados para a pesquisa de Silva (2001), em entrevistas no OP 1995 e 1998 sobre os benefícios, em termos de obras e serviços, obtidos através do OP. Mais de 50% dos participantes das Plenárias do OP em 1995 e quase 60%, em 1998, reconheciam que, direta ou indiretamente, já haviam obtido benefícios através do processo.

A credibilidade do OP pode ser demonstrada também através das respostas dos entrevistados sobre o real poder de decisão da população que participa do OP. Os dados revelaram que mais de 55% dos entrevistados em ambos os casos conferem elevado poder de decisão à população que participa do OP. Somados aos mais de 23% que consideram que esta população possui um relativo poder de decisão, observa-se que mais de 80% dos entrevistados em 1995 e 1998 consideram que o OP é realmente um processo que delibera sobre a alocação dos investimentos públicos na cidade de Porto Alegre.

A avaliação extremamente positiva sobre o poder de decisão dos participantes do OP deve-se ao cumprimento pela Administração Municipal das definições estabelecidas no processo, conforme indicam os dados no quadro 1, abaixo:

Quadro 1. - Demandas atendidas e em andamento - 1992-1994

Anos	Nº total de demandas	Demandas atendidas ou em andamento	% de demandas atendidas
1992	554	476	86
1993	507	397	78
1994	360	229	64
Total	1421	1102	78

Fonte: CIDADE; CRC/Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 1999

No período de 1992 a 1994, os dados mostram um percentual relativamente alto, embora decrescente, de cumprimento das decisões tomadas pelos participantes, fato que condicionou de forma positiva a participação no OP. Nos primeiros anos do governo da Frente Popular de Porto Alegre, porém, a situação era bem diversa. Em 1989, o governo iniciou com uma intensa participação da população no primeiro ano do OP, porém com um quadro de profunda crise financeira herdado da administração anterior.

“O governo, porém, não tinha recursos nem projetos. A intensa participação das comunidades caiu consideravelmente no ano seguinte. A decepção era grande. Era preciso fazer uma profunda reforma tributária, gerar uma poupança local e assim potencializar o governo da cidade para responder às demandas e criar um nível mínimo de credibilidade”. (Genro, 1997:25)

Genro (1997) coloca que, por meio de uma difícil negociação com a Câmara de Vereadores, e com a participação dos delegados e representantes do Orçamento Participativo, realizou-se a primeira grande reforma tributária. Tais modificações acarretaram um aumento da capacidade arrecadadora do município que subiu gradativamente de 25% da receita total (em 1989), para 51% da receita total (em 1996). A reforma tributária só foi surtir efeitos visíveis, porém, a partir de 1992, quando foi iniciada a maioria das obras decididas ao longo dos dois primeiros anos de OP.

As análises de Silva (2001) e Navarro (1997) confirmam que a recuperação da capacidade de investimento da Administração Municipal deve ser reconhecida como habilidade técnica e política do governo no sentido de aproveitar as novas condições de atuação municipal em termos fiscais, estabelecidas pela Constituição Federativa de 1988. Neste sentido buscou-se um reajuste dos principais impostos regulados e arrecadados diretamente pelo município - O Imposto Sobre Serviços (ISS) e o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) - de forma a torná-los efetivos para o financiamento da ação governamental municipal. O impacto destas mudanças se expressa nos

seguintes dados coletados por Silva (2001), que demonstram o sucesso do trabalho de "saneamento financeiro" realizado pela primeira gestão da Frente Popular em Porto Alegre:

Quadro 2. Evolução das receitas próprias arrecadadas pela Prefeitura Municipal de Porto Alegre - 1988-1992

ANO	IPTU		ISS		Taxa de Lixo		Receitas Correntes	
	1000 R\$	(%)*	1000 R\$	(%)	1000 R\$	(%)	1000 R\$	(%)
1988	23 546	-	57 647	-	7 770	-	198 541	-
1989	21 643	-8	61 168	6	6 545	-16	251 083	26
1992	55 108	134	70 730	23	16 733	115	356 112	79

Fonte: Prefeitura Municipal de Porto Alegre, GAPLAN. Orçamento Público. PMPA, 1998

* Os percentuais representam a variação em relação ao ano de 1988.

Segundo Navarro (1997), a "reforma fiscal" de 89-90 é que tem sido o principal fator de atração para a experiência do OP Porto Alegre. Essa "saúde financeira" se expressa no crescente significado adquirido pelas receitas próprias na composição da arrecadação da Prefeitura Municipal, que evoluíram até chegar a representar mais da metade da receita governamental conforme quadro abaixo.

Quadro 3. Composição da receita corrente da Administração Direta - Executada em 1997

RECEITA CORRENTE PRÓPRIA	100%	55,87%
IPTU		12,83%
ITBI		7,06%
ISS		22,75%
Taxas		0,27%
Outras receitas		12,96%
TRANSFERÊNCIAS	44,13%	
FPM (União)		5,51%
IRRF (União)		3,25%
ICMS (Estado)		25,97%
IPVA (Estado)		8,69%
Outras transferências		0,61%

Fonte: Prefeitura Municipal de Porto Alegre, GAPLAN. Orçamento Público. 4 ed. Porto Alegre: PMPA, 1998

Além da disponibilidade absoluta de capital de investimento do município, o percentual alocado no OP obviamente determina a capacidade de atendimento de demandas e a eficácia do processo como todo.

Wampler (2003) coloca os casos de Recife, Belo Horizonte e Porto Alegre para ilustrar como esse aspecto influencia os resultados. Em Porto Alegre, no ano de 1999, 100% dos gastos com investimentos foram transferidos para o OP. Portanto, políticos e ativistas buscam incluir seus projetos no OP e, assim, acompanham de perto os resultados dos projetos selecionados no interior das assembleias do OP. Em Belo Horizonte; são apenas 50% e no caso de Recife; 10%. Esse nível baixo de alocação orçamentária enfraqueceu o OP como uma alternativa importante de tomada de decisão.

Finalmente cabe destacar a importância da transparência e dos critérios de distribuição do orçamento disponível nos bairros ou regiões administrativas. A intenção de que o OP provoque uma redistribuição dos recursos municipais seria um dos principais objetivos do OP na sua concepção inicial (Genro, 1995).

A análise quantitativa sobre a distribuição dos recursos via OP, porém, só foi possível depois de um período de dez anos da experiência em Porto Alegre. Marquetti (2002), em pesquisa realizada em Porto Alegre, comprova que o governo municipal tem gastado, através do OP, mais recursos nas áreas menos favorecidas do município.

Wampler (2003) coloca que não existem garantias de que esse efeito distributivo do OP aconteça de fato, e que, em experiências iniciais, seria precipitado analisar esse aspecto. Diante disso seria importante definir indicadores que permitam aferir se o programa está ou não alocando recursos em regiões de baixa renda. A adoção de índices de qualidade de vida, por exemplo, seria um fator relevante para determinar a alocação de recursos.

Em Porto Alegre, foram introduzidos os chamados Critérios de Priorização e um sistema de pontuação, facilitando o estabelecimento de quotas para cada Região. Os Critérios de Priorização adotados são:

- A carência no acesso anterior a bens públicos;
- A população da Região;
- A prioridade temática eleita pela região.

A tentativa de estabelecer um equilíbrio entre esses fatores vai de encontro à desejada harmonização entre elementos deliberativos e distributivos do OP (Silva 2002).

3.5 O DESENHO INSTITUCIONAL

Diversos autores (Avritzer, 2002b; Wampler, 2002; Luchmann, 2002; Silva, 2003) mostram que o desenho institucional do OP de Porto Alegre tem sido relevante para o sucesso da experiência.

O OP teria introduzido um novo conjunto de regras que, quando seguidas, teriam o potencial de mudar como e onde as decisões serão tomadas. As regras podem ser desenhadas pela administração ou pelos setores organizados da sociedade civil em um esforço comum com a administração. Diferentes regras serão estabelecidas conforme os interesses diferentes dos seus criadores (Wampler, 2003).

O fato de o Orçamento Participativo ser regrado, com previsibilidade, e, ao mesmo tempo, aberto para qualquer cidadão participar, criaria uma cultura e uma psicologia nas quais as lideranças precisam ter conhecimento das regras do processo, devendo respeitá-las e também ativar a participação do maior número de pessoas possível, procurando aumentar a sua influência nos resultados (Genro, 1997).

3.5.1 O formato deliberativo

Wampler (2003) coloca como uma das características do desenho institucional que varia de município para município, a forma como os cidadãos são selecionados como representantes. Quando a estrutura de regras requer mobilização e participação dos cidadãos nas assembleias do OP, ou seja, quando as regras permitem e demandam uma quantidade maior de participação, a pressão dos líderes comunitários e dos representantes do governo sobre a realização do que foi demandado aumenta. Os governos ficam expostos diretamente às demandas de uma população mobilizada que, por sua vez, limita a capacidade dos governos de esconder informações. Isso aumentaria a importância do OP como um vetor de transformação social.

Quando os representantes são eleitos através do voto secreto, o direito de deliberar é cedido aos representantes escolhidos pelos cidadãos. As regras canalizariam a participação para um corpo estreito de representantes. Esse sistema de seleção limitaria a possibilidade de pressão dos grupos mobilizados sobre a administração quando ela não cumpre suas

obrigações para com o OP, diminuindo a importância do OP como uma instituição participativa (Wampler, 2003).

Para Avritzer (2002c), a variação do desenho do OP seria desejável apenas enquanto mantém e fortalece as prerrogativas deliberativas do desenho. Quando esses elementos são comprometidos, o sucesso da proposta seria reduzido na sua capacidade de efetivamente transferir capacidade deliberativa para a população.

O caso do OP Recife na gestão Jarbas Vasconcelos entre 1996 e 2000 ilustra bem o caso da redução dos elementos deliberativos da proposta. O modelo de Recife, segundo pesquisa de Silva (2003), rompeu com um dos elementos centrais do OP que é a definição das prioridades pela população nas assembleias regionais, cabendo apenas aos delegados a negociação das obras. Estabeleceu-se, dessa forma, um mecanismo intermediário de negociação, que passa a atender às conveniências da incorporação de mediadores sociais pelo sistema político.

Em Icapuí, município do Ceará que implementou o OP em 1997, o formato deliberativo implantado também compromete a autonomia da sociedade civil local. Segundo Teixeira (2003), em pesquisa realizada sobre o município, 63,9% dos conselheiros do OP em Icapuí são funcionários públicos e 8,3% são prestadores de serviços à prefeitura.

3.5.2 A territorialidade do processo participativo

A espacialidade seria também, segundo Souza (2000), um importante aspecto a ser analisado na implementação e evolução das experiências do OP. Duas facetas do espaço social assumiriam, no processo de participação social na elaboração do orçamento, uma grande importância: o espaço enquanto *território* - designando, em sentido conceitual, espaços definidos por e a partir de relações de poder - e o espaço enquanto lugar, que assume, também conceitualmente, um sentido bastante específico de espaço vivido e percebido, carregado de simbolismo e atuando como referencial para a construção de identidades.

A dinâmica básica do Orçamento Participativo privilegia a dimensão espacial na organização do processo, oem que o município é dividido em setores geográficos que são os recortes espaciais que servem de referência para a mobilização da população e o processo de eleição de prioridades e escolha dos delegados que representarão diretamente a população

junto à prefeitura. Esses recortes, na medida em que definem fronteiras, expressam poder e condicionam a participação.

Identidades sócio-espaciais e tradições de organização sociopolítico-espacial da própria sociedade civil devem ser consideradas e respeitadas no momento da definição das unidades espaciais de referências. Essa definição deveria ela própria ser participativa. Souza (2000) coloca que, se as unidades forem artificiais, definidas por critérios objetivos, distantes da dinâmica social do lugar, vários riscos são possíveis: o risco da não identificação com as fronteiras e limites propostos; o risco de tradições de organização territorial dos próprios ativismos sociais serem desprezadas; o risco das unidades espaciais serem muito grandes, dificultando os deslocamentos a pé e exigindo, dos pobres, custos com deslocamentos por transporte coletivo.

A espacialidade do OP Porto Alegre apresenta, segundo Souza (2000), notáveis qualidades como indicador de consistência. A divisão do município em unidades espaciais possui uma história que revela a incorporação de sentimentos de pertencimento e de certas tradições de organização do próprio ativismo de bairro. Prevaleceram as configurações regionais que os movimentos sociais haviam produzido a partir da tradição das articulações social, política e cultural que desenvolviam.

Souza coloca que esse cuidado com a dimensão espacial não é freqüente em outras experiências de OP por ele observadas onde o processo de divisão espacial é geralmente pouco ou nada participativo. Em estudo realizado sobre a experiência de Recife em 2001, Souza coloca que a divisão municipal que serve de base à organização do processo de participação do orçamento remonta aos anos 80, quando a cidade foi dividida em doze Regiões Político Administrativas para implementar o programa Prefeitura nos Bairros. Essas unidades espaciais teriam sido, contudo, essencialmente, um produtos de gabinete e não uma malha territorial pactuada.

A modelagem da dimensão espacial, notadamente a definição de territórios para fins organizativos, interfere na dinâmica sociopolítica, pois grupos e interesses podem ser fortalecidos ou enfraquecidos com o seccionamento ou a fusão de áreas de abrangência (Souza, 2000).

3.5.3 A capacidade de mobilização e a flexibilidade institucional

Para responder aos objetivos de justiça social e de democratização, o desenho institucional do OP deve permitir a mais ampla participação possível e ter a capacidade de adequar seus instrumentos e suas instâncias às dinâmicas da sociedade civil organizada e dos movimentos sociais onde for possível.

A criação de Plenárias Temáticas para complementar as principais instâncias deliberativas locais, estaria, segundo Genro (1997) vinculada ao objetivo de gradativamente ampliar a participação. Segundo esse pesquisador e ator principal da experiência de Porto Alegre, as Plenárias Temáticas, teriam ampliado a participação para outros setores sociais, como sindicalistas, empresários, comerciantes, estudantes, movimentos culturais e cidadãos em geral que ainda não haviam sido incorporados ao processo de discussão do OP. Mesmo que questionado por outros autores (veja também capítulo 3.7 e Souza, 2000), as Plenárias Temáticas, seriam ainda uma maneira de dar uma nova dimensão ao processo, aprofundando a discussão do planejamento global da cidade e das políticas setoriais por área. Segundo Genro (1997) *“O próprio público das regiões passou a frequentar as reuniões temáticas, buscando soluções para os problemas mais estruturais da cidade”*.

Esse aspecto, frisado também por Silva (2003), torna-se ainda mais importante levando em conta o perigo já mencionado do OP, pela sua gênese, tornar-se um instrumento “para os pobres”.

A questão da flexibilidade institucional é debatida por Avritzer (2002a), ressaltando a importância do OP se constituir em um processo auto-regulado, com capacidade de variação e adaptabilidade a diferentes ambientes, dando aos atores que dele participam ampla capacidade de redesenhar o seu formato, o que raramente ocorre com outros formatos institucionais.

Um exemplo positivo para a capacidade de adaptação da estrutura institucional foi registrado em Porto Alegre, quando foram introduzidas assembleias regionais de acordo com a dinâmica dos movimentos comunitários e as próprias regiões administrativas foram redesenhadas para melhor responder as redes existentes desses movimentos. O fator decisivo para alcançar esse grau de flexibilidade institucional é a sensibilidade do poder público, e, nesse caso específico, dos órgãos de coordenação como o CRC (Coordenação de Relações com a Comunidade) e o GAPLAN (Gabinete de Planejamento) de Porto Alegre (Silva, 2002).

Em pesquisas realizadas sobre a experiência do OP em cidades de pequeno porte, como Icapuí no Ceará (Teixeira, 2002) e alguns municípios do Rio Grande do Sul (Silva, 2001, 2002), percebe-se que o desenho do OP varia no sentido da simplificação, já que alguns elementos próprios do modelo de Porto Alegre, como duas rodadas de assembléia, tornam-se um excesso desnecessário.

3.6 A INTEGRAÇÃO DA AÇÃO ADMINISTRATIVA E ARTICULAÇÃO ENTRE O PLANEJAMENTO E A GESTÃO

As estruturas administrativas urbanas são, segundo Maricato (2001), na sua grande maioria, arcaicas, viciadas em procedimentos baseados no privilégio e na troca de favores. A fragmentação da ação administrativa entre secretarias, departamentos, empresas e autarquias, seria, na visão da autora, muito funcional para os interesses "arcaicos". *“A tradição de distribuir cada setor da máquina administrativa a diferentes partidos ou personalidades importantes que ajudaram a eleger o prefeito, é um obstáculo à abordagem integrada dos problemas econômicos, sociais e urbanos”*(Maricato, 2001).

Na visão de Maricato (2001), uma política de inclusão social exigiria uma abordagem integrada e uma reforma administrativa com a formação de um novo tipo de agente, seja o funcionário público, o vereador, a liderança social ou o profissional do mercado privado.

Souza (2000) chama a atenção para o fato de que, normalmente, não existe uma integração entre o orçamento e o planejamento e, quando existe, é deficiente. Segundo o autor, as propostas de intervenção e os investimentos previstos ou implícitos no Plano Diretor, não poderiam estar desvinculados da realidade orçamentária do município. Da mesma forma, existiria uma dependência do orçamento com o planejamento, principalmente em um planejamento inspirado no ideário da reforma urbana, em que a aplicação de instrumentos como o IPTU progressivo no tempo propiciaria o aumento das receitas próprias municipais, fazendo aumentar, dessa forma, a margem de manobra para novos investimentos.

Como mencionado, as Plenárias Temáticas introduzidas em Porto Alegre teriam sido uma tentativa de integrar o OP ao planejamento da cidade, porém, na visão de Souza (2000), insuficiente e ainda inadequada devido a certa arbitrariedade na divisão de competência e poder entre as duas abordagens, a espacializada e a temática-setorial. Como não existe nas plenárias temáticas a discussão de verbas, não existiria um ponto de interesse tão forte como

nas plenárias regionais. Ou seja, também em Porto Alegre com o OP as discussões de orçamento e planejamento caminham paralelamente e a cargo de conselhos e órgãos administrativos distintos.

Souza (2000) coloca então, como sugestão de aprimoramento do OP, a criação de um conselho que seja, ao mesmo tempo, de desenvolvimento urbano e orçamento participativo, encarregado tanto de discutir e acompanhar a aplicação de instrumentos e planos quanto de garantir que as prioridades de investimento decididas pelas bases sejam respeitadas e implementadas. Combinar-se-ia, desta maneira, a virtude dos dois conselhos, integrando a participação popular no planejamento e na gestão de modo a evitar a duplicação de esforços e as contradições.

As perspectivas e possibilidades de se superar esse problema estrutural da gestão urbana são abordados também na análise, realizada por Pires (2001), sobre o Orçamento Participativo de Belo Horizonte. Em aproximadamente dez anos da experiência do OP Belo Horizonte (1994-2004), foram realizadas diversas alterações em sua metodologia. Muitas destas alterações se refletiram na dimensão do planejamento urbano. Segundo o autor, as alterações visaram, em sua maioria, ao aprimoramento das técnicas e critérios empregados desde o processo de diagnóstico, passando pelo processo das demandas, à elaboração dos projetos das obras e empreendimentos.

Dentre as iniciativas e adaptações realizadas, ao longo da experiência do OP em BH, Pires (2001) destaca um conjunto de medidas direcionadas para o aprimoramento dos processos de captação e qualificação de demandas e para o aumento da capacidade organizativa e de viabilização das demandas por parte da prefeitura:

Os critérios de abrangência social

Esse critério tem como objetivo propiciar uma melhor qualidade no processo de definição de prioridades e ações a serem empreendidas. Leva em consideração uma estimativa do número de pessoas e da extensão dos benefícios que podem vir a ser gerada por uma dada reivindicação, qualificando uma determinada proposta a partir do número de vezes que foi apresentada enquanto demanda em Fóruns do OP anteriores sem que tenha sido neles

aprovada. A escolha dos empreendimentos prioritários passa a ser definida da seguinte forma: o voto popular nas assembleias representa 51% e o resultado da pontuação 49%.⁵

O Índice de Qualidade de Vida Urbana

Foi elaborado com a intenção de orientar a distribuição dos recursos do orçamento participativo, e cada vez mais vem sendo reconhecido como um instrumento de grande utilidade para as atividades de planejamento em diversos setores e políticas. O IQVU possui a capacidade de mensurar a oferta de serviços e recursos urbanos, bem como o acesso da população a eles e as prioridades de cada região. Dessa forma, apresenta-se como um índice essencialmente urbanístico. O processo de construção do IQVU foi feito com a incorporação da participação de seus usuários imediatos, que opinaram acerca do elenco de variáveis, bem como determinaram o peso de cada variável.

Pré-requisitos de planejamento Urbano

Foram introduzidos na metodologia parâmetros que buscam constituir pré-requisitos de planejamento urbano para a avaliação e qualificação de demandas. Esses parâmetros visam atuar de forma a pré-selecionar as demandas que possuem articulação e integração com os instrumentos de planejamento urbano vigentes. Estes instrumentos de planejamento incluem o Plano Diretor; os Planos Regionais; os Planos Globais Específicos para vilas e favelas; a Lei de Uso e Ocupação do Solo; as diretrizes das áreas de saúde e educação; dentre outros. A partir desta alteração, demandas que não apresentavam conformidade com os instrumentos de planejamento, não deveriam constituir objetos sujeitos à priorização em assembleias populares. Dessa forma, seriam evitados casos em que, por exemplo, uma determinada obra poderia ter sua realização inviabilizada tecnicamente por prescindir da realização de outra intervenção estruturante não prevista.

A implantação do Orçamento Participativo Cidade.

O OP Cidade seria o equivalente às Plenárias Temáticas criadas em Porto Alegre, e foi introduzido com o objetivo de ampliar a abrangência da participação popular do nível regional para a cidade como um todo, democratizando as decisões sobre os investimentos estruturantes da cidade e os gastos com políticas sociais. A metodologia tem como resultado final a

⁵ O cálculo final é feito a partir de planilha e software especialmente elaborado para combinar a pontuação com o resultado da votação.

elaboração de Planos Estratégicos Setoriais, em que são hierarquizadas as ações da prefeitura nas áreas de educação, saúde, desenvolvimento social e cultural, assuntos da comunidade negra, e outros. Constituiu um avanço na metodologia por buscar a melhoria das ações de cada setor, além de uma maior integração intersetorial da prefeitura.⁶

Estabelecimento de uma nova regionalização intra-municipal a partir das Unidades de Planejamento (UP)

As UP são unidades espaciais definidas para o Plano Diretor da Cidade e tiveram seus limites estabelecidos respeitando-se alguns critérios pré-definidos como: a homogeneidade do padrão de ocupação do solo; continuidade da ocupação; limites das Regiões Administrativas da prefeitura e limites das grandes barreiras físicas naturais ou construídas. As UP vem sendo introduzidas gradualmente em Belo Horizonte como referência espacial para o processo do OP, a partir de reuniões com os representantes das atuais sub-regiões do OP. Associadas ao IQVU elas proporcionam uma base de informações georreferenciadas de fundamental importância para o planejamento municipal.

Maior integração e articulação intersetorial

A necessidade de uma melhor integração e articulação entre os diversos órgãos da Prefeitura de BH era uma sugestão constantemente levantada pelos participantes do OP, tanto o corpo técnico quanto a população. Para tanto foi necessária uma reformulação considerável dos processos de trabalho e da estrutura organizacional existente. Foram criados os Grupos de Trabalho Intersetoriais de coordenação, integração e gerenciamento, com o objetivo de articular as ações dos diversos órgãos, definir diretrizes, planejar a execução e cumprir prazos. A atuação desses grupos culminou na reforma administrativa implantada na PBH em 2000.⁷

É inegável a oportunidade de transformação social que uma prática bem sucedida do OP oferece. Existem, porém, condições mínimas para que isso ocorra, e não é um “modelo” padrão de OP que vai garantir as mudanças sociais nos municípios onde a experiência de participação é fraca.

⁶ Mais detalhes sobre as mudanças metodológicas do OP Belo Horizonte em Prefeitura Municipal de Belo Horizonte (2000)

⁷ Sobre a reforma administrativa ver Prefeitura Municipal de Belo Horizonte (2000)

O OP, apresenta uma grande variação nos resultados nas inúmeras experiências realizadas no país. Ao identificar alguns critérios de avaliação das experiências, pode-se comparar os resultados do OP nos casos mais bem sucedidos com outros municípios e perceber em que aspectos a experiência pode ser aperfeiçoada.

Deve-se levar em consideração, porém, como salienta Wampler (2003), que alguns casos necessitam de anos para apresentar resultados positivos, sendo necessário identificar quais os fatores que contribuem de forma mais significativa para a produção de resultados negativos e positivos. Nesse sentido, as variáveis acima identificadas, contribuem para uma melhor apreensão dos aspectos positivos que condicionaram experiências como a de Belo Horizonte e Porto Alegre e que podem ser inspiradores para uma prática recente de OP, como a do município de Olinda.

CAPÍTULO IV

4. OLINDA - CARACTERÍSTICAS MUNICIPAIS

O objetivo deste capítulo é realizar uma caracterização do município de Olinda, procurando expor o contexto econômico, socioespacial e político, onde se desenvolve o processo participativo.

Por mais que Olinda seja um dos mais famosos núcleos coloniais do Brasil, o Município não poderia ser caracterizado isoladamente da Região Metropolitana de Recife (RMR). Usando as palavras de F. Villaça, a RMR vem *absorvendo* a cidade, transformando-a lentamente em um bairro como os demais 14 Municípios da área metropolitana (Villaça, 2001). Segundo esse autor, a *absorção* não é um fato isolado da RMR, mas um fenômeno afetando todas as regiões metropolitanas brasileiras caracterizado pela gradativa transformação da cidade absorvida, que assume cada vez mais funções de periferia do núcleo principal. Esse processo incluiria uma gradativa homogeneização socioeconômica e, conseqüentemente, um desaparecimento da segregação espacial original.

A prova empírica dessa tese, especialmente visando realizar previsões em relação à velocidade do fenômeno da absorção, requereria uma profunda análise de séries históricas de dados sobre a transformação sócio-espacial de Olinda, exigência essa que não podemos cumprir no contexto desse trabalho. Todavia, a teoria que baseia essa tese nos parece bastante sólida para orientar a caracterização do Município dentro da RMR.

4.1 DADOS BÁSICOS

A RMR é composta por 14 Municípios nos quais moravam, em 2000, segundo o IBGE, 2.942.405 milhões de habitantes, uma população com predominância de jovens, ou seja, 30,5% com até 14 anos e apenas 7,8% com 60 anos e mais. Ao longo das últimas décadas tem sido observada uma redução significativa na taxa de crescimento populacional, a qual foi de 2,7% ao ano no período 1970/80, tendo caído para 1,8% em 1980/91 e para 1,6% em 1991/95. Nesse aspecto a cidade de Recife destaca-se das demais: sua expansão demográfica reduz-se de 1,3% ao ano em 1970/80 para 0,6% ao ano em 1980/91.

Fundada em 1535, por Duarte Coelho Pereira, primeiro donatário da Capitania de Pernambuco, o município de Olinda se considera e se orgulha de ser “o berço da civilização

ocidental cristã no Brasil⁸”. O sítio histórico, tombado em 1968 e elevado a monumento nacional em 1980, foi inscrito pela UNESCO como Patrimônio Cultural da Humanidade em 1982.

Olinda é composta basicamente por três áreas determinantes de sua vida social e econômica: a área rural, a área urbana fora do perímetro histórico e o sítio histórico.

A área rural representa aproximadamente 14% da área do município. Encontra-se ocupada por atividades agrícolas de subsistência; criação de animais em pequena escala; vegetação natural; assentamentos tipo granjas, sítios e condomínios.

A área urbana fora do sítio histórico é composta, basicamente, por conjuntos habitacionais que abrigam aproximadamente 30% da população do município; por bairros de classe média próxima ao litoral, onde predominam atividades de comércio e prestação de serviços de porte médio; e por bairros populares, junto ao limite com o Recife, concentrando uma alta densidade populacional e alguns eixos de comércio. Compreende também as urbanizações a oeste do município com relevo acidentado e ocupação predominante de população de baixa renda.⁹

O polígono de tombamento do **Sítio Histórico de Olinda** ocupa uma área de aproximadamente 1,20 km², inserido em um polígono de preservação de 10,4 km² com características de área predominantemente residencial. Concentram as atividades compatíveis com sua especificidade de núcleo urbano histórico, especialmente cultura e lazer, atividades comerciais varejistas de âmbito local e voltadas para atendimento turístico, de prestação de serviços de pequeno porte, inclusive de hotelaria e restaurantes, além de concentrar toda a administração municipal.

Terceira maior cidade de Pernambuco, Olinda abriga em seus 40,83 quilômetros quadrados de extensão territorial uma população de 367.902 habitantes, o que significa uma densidade demográfica de 9,028 habitantes por quilômetro quadrado, segundo o Censo demográfico de 2000. A taxa de urbanização é de 98%, o faz de Olinda um município eminentemente urbano.

⁸ Slogan usado nas placas rodoviárias de delimitação municipal.

⁹ Dados extraídos do documento “Olinda em dados” – Prefeitura Municipal de Olinda – 2003.

4.2 OCUPAÇÃO E RENDA

Tradicionalmente a RMR concentra a maior parte das atividades econômicas de Pernambuco. As informações mais recentes dão conta de que cerca de 84% do ICMS arrecadado no Estado de Pernambuco provém da RMR (FIDEM, 1996).

Também bastante concentrada é a distribuição do PIB dentro da RMR. Uma indicação dessa concentração é a fatia de 64,5% da cidade do Recife no total da arrecadação do ICMS na RMR, vindo em seguida Jaboatão (12%), Cabo (6,5%) e Olinda (5,6%). (Dados da FIDEM 2000) A explicação para essa hegemonia econômica de Recife na RMR está na concentração das atividades do setor terciário nessa cidade. A importância do setor terciário na RMR em geral é ligada a fatores históricos de intermediação comercial e financeira em função de posição geográfica, a localização de serviços públicos, inclusive de órgãos regionais, e a centralização de atividades de educação e saúde bem como de ciência e tecnologia.

Mesmo concentrado em Recife, em termos relativos (percentual de Empregos) o setor terciário também é o mais importante em Olinda como mostra o quadro 4, abaixo. Segundo dados do IBGE em 2000-2001, da população formalmente ocupada 73,7% empregavam-se em Serviços, vindo em seguida Comércio (10,8%), Indústria de Transformação (9,7%), e Construção Civil (5,8%), numa estrutura ocupacional semelhante à da RMR. Olinda apresenta a característica de cidade-dormitório, já que parte expressiva dos moradores olindenses encontra ocupação nos demais municípios da RMR. A situação atual do mercado de trabalho em Olinda é insuficiente para abrigar a maior parte da População Economicamente Ativa.

Quadro 4. Olinda e a RMR - Emprego por Setores Econômicos - 2000

SETORES	OLINDA	%*	RMR	%
Serviços	27.994	73,7	701.000	57,2
Ind. Transform.	3.686	9,7	108.000	12,2
Comércio	4.039	10,8	246.000	21,2
Construção Civil	2.225	5,8	58.000	5,0
Outros	3	0,01	40.000	4,5
TOTAL	29.657		1.162.000	

Fonte: IBGE-2000

* % de pessoas empregadas

Embora o Sítio Histórico apresente um potencial enorme para geração de emprego e renda através do turismo cultural, esse setor contribui pouco a renda da cidade. Muitos dos turistas, por exemplo, preferem hospedar-se em Boa Viagem, o bairro de segregação da classe média de Recife, onde encontram uma infra-estrutura de lazer e comércio mais adequada. Em consequência a economia gerada pela hotelaria, bares, esportes etc.fica, de acordo com a tese de *absorção*, com o núcleo principal da RMR.

Os dados relativos à média da renda per capita e a ocorrência de pobreza são alarmante na RMR. Como pode ser verificado no quadro 5, abaixo, Olinda está no segundo lugar em relação a renda média, mas longe dos níveis de Recife e a melhoria desse indicador no período analisado continua abaixo da capital do Estado. A ocorrência de pobreza, que atinge praticamente a metade da população em todos os Municípios da RMR (média de 27,5% nas outras Regiões Metropolitanas) apresenta uma tendência negativa nos últimos 10 anos. Os índices de pobreza da RMR refletem a estreiteza da sua base econômica, junto com as desigualdades na distribuição da renda e da riqueza.

Quadro 5. Renda média per Capita e Intensidade da Pobreza em Municípios selecionados da RMR (1991 e 2000)

Município	Renda per Capita 1991	Renda per Capita 2000	Intensidade da Pobreza 1991	Intensidade da Pobreza 2000
Olinda	218,02	257,41	46,47	45,21
Recife	303,12	392,46	46,58	44,77
Camaraçibe	119,36	173,44	47,54	44,97
Paulista	186,7	213,38	44,52	44,6

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano, PNUD, 2000

Uma breve análise dos índices compostos no mesmo período de 1991-2000 mostra que a região como todo e também Olinda realizaram ligeiras melhorias do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M), enquanto a concentração de renda continua igual. O IDH-M é uma composição dos três indicadores: expectativa de vida, grau de escolaridade e renda per capita. O Índice de Gini relaciona informações sobre a população economicamente ocupada, de 10 anos ou mais de idade, e seus respectivos rendimentos mensais, frente à riqueza produzida. Ele varia de 0 (perfeita igualdade) a 1 (desigualdade

máxima). A média brasileira era de 0,567 em 1999. O quadro 6, abaixo, relaciona comparativamente os índices de Olinda e outros municípios pertencentes à região e a RMR.

Quadro 6. Comparação de índices de Desenvolvimento Humano Municipal e Divisão de Renda de Municípios selecionados da RMR (1991 e 2000)

Município	IDH-M 1991	IDH-M-2000	Índice de Gini 1991	Índice de Gini 2000
Olinda	0,732	0,792	0,6	0,61
Recife	0,74	0,797	0,67	0,68
Camaraçibe	0,681	0,747	0,54	0,58
Paulista	0,739	0,799	0,55	0,54

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano, PNUD, 2000

4.3 SANEAMENTO BÁSICO

As carências nos aspectos de infra-estrutura urbana refletem-se em diversos dados coletados. Em termos de esgotamento sanitário, por exemplo, Olinda encontra-se em situação crítica. Segundo dados do IBGE em 2000, apenas 35% da população do município de Olinda é atendida pelo sistema público de esgotamento sanitário. Na grande maioria dos bairros os esgotos são dispostos de forma inadequada, com lançamento através de galerias e/ou dispostos diretamente no sistema fluvial.

Aspecto preocupante é a existência de ligação clandestina de esgotos à galeria de águas pluviais, mesmo em área servida com sistema público de esgotos, o que traduz conseqüências para o sistema fluvial e marítimo.¹⁰ Esse quadro mostra que o sistema de esgoto sanitário do Município de Olinda ainda está longe dos padrões desejáveis, tanto do ponto de vista sanitário, como ambiental.

O sistema de microdrenagem abrange uma área reduzida do município e é, em geral, do tipo convencional (pavimentos de vias, guias, sarjetas, boca-de-lobo e galerias), sendo verificada ainda, em diversos bairros, a existência de canais de pequenas dimensões (canaletas) a céu aberto.

¹⁰ Informações extraídas do documento “Olinda, o querer coletivo”, 2000.

O quadro abaixo apresenta alguns dados sobre o município comparativamente ao estado, que possibilitam uma melhor compreensão da realidade.

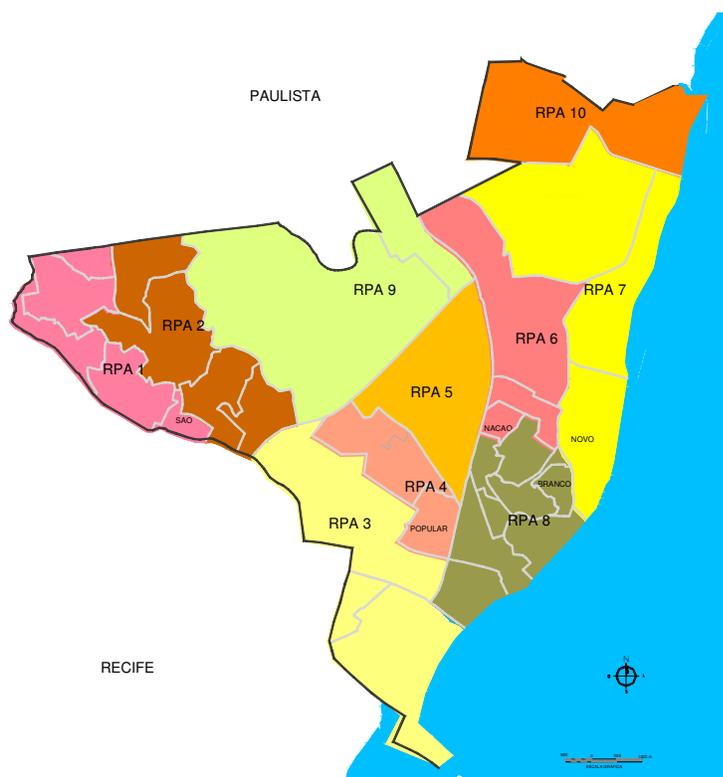
Quadro 7. Dados gerais sobre o município de Olinda e o estado de Pernambuco

Dados	Olinda	Pernambuco
Domicílios ligados à rede geral de água	94%	71%
Domicílios ligados à rede geral de esgoto	39%	40%
Domicílios com coleta de lixo	86%	68%
Chefes de família com renda abaixo de dois salários mínimos	56%	68%
Chefes de família com menos de três anos de instrução	24%	48%
Taxa de analfabetismo da população	12,62%	27,07%

Fonte: IBGE 2000

A visualização desses dados nos mapas a seguir, permite uma apreensão no espaço das áreas mais carentes do município. As Regiões Político-Administrativas notadamente mais carentes – RPA 1, RPA 2, RPA 3, RPA 9 – são aquelas localizadas exatamente nas bordas que limitam os municípios de Olinda e Recife.

Mapa 1 - Regiões Político – Administrativas de Olinda - RPA



(Fonte: Secretaria de Planejamento de Olinda. 2004)

RPA 1

Alto da Bondade
Alto do Sol Nascente
Caixa D'água
Passarinho São Benedito

RPA 2

Águas Compridas
Aguazinha
Alto da Conquista

RPA3

Peixinhos
Salgadino
Sítio Novo

RPA4

Jardim Brasil
Vila Popular

RPA5

Ouro Preto

RPA 6

Alto da Nação
Bultrins
Fragoso

RPA 7

Bairro Novo
Casa Caiada
Jardim Atlântico

RPA 8

Amaro Branco
Amparo
Bom Sucesso
Carmo
Guadalupe
Monte Santa Tereza
Varadouro

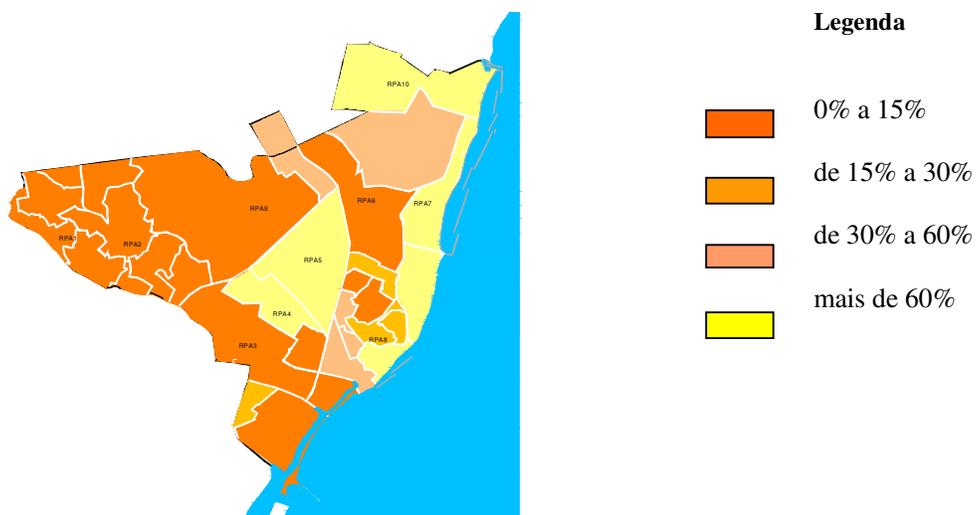
RPA9

Cidade Tabajara
Zona Rural

RPA10

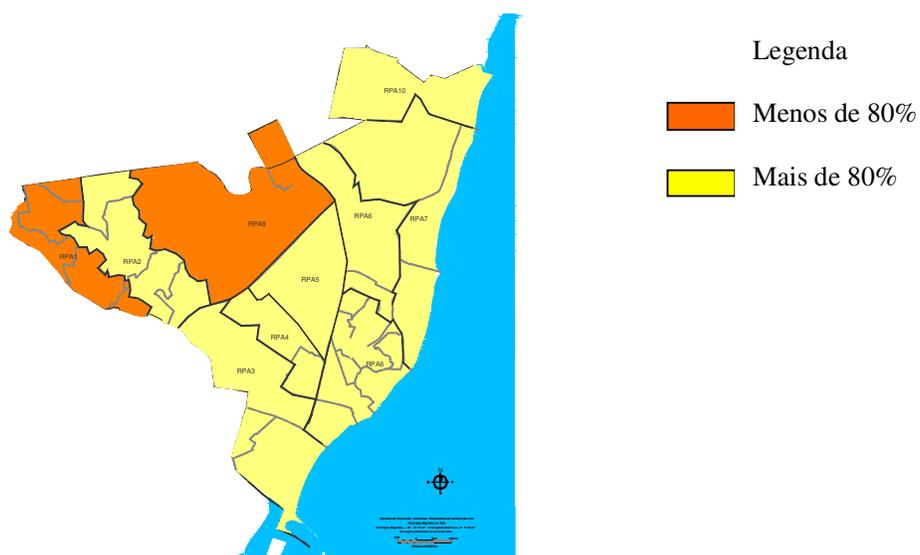
Rio Doce

Mapa 2 - Percentual de domicílios atendidos pela rede geral de esgoto



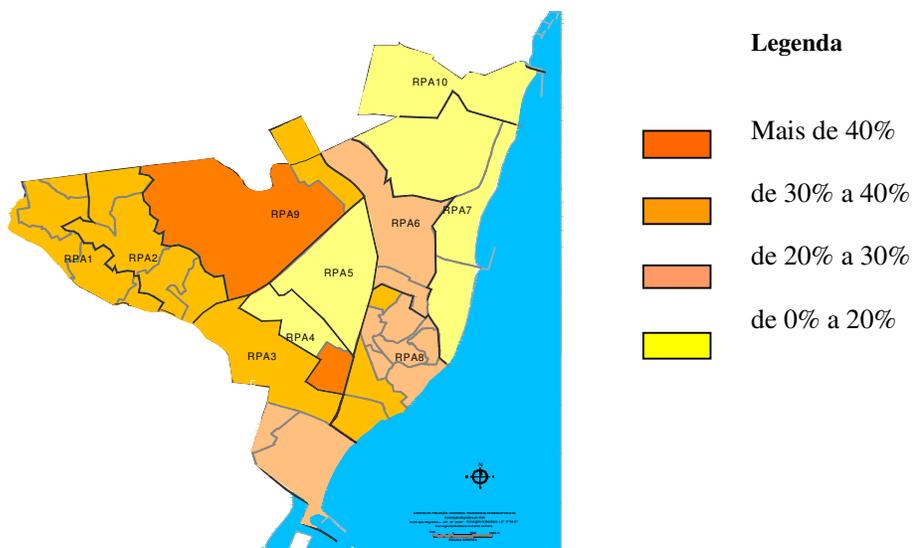
(Fonte: Própria a partir de dados do IBGE/2000)

Mapa 3 - Percentual de domicílios com abastecimento de água



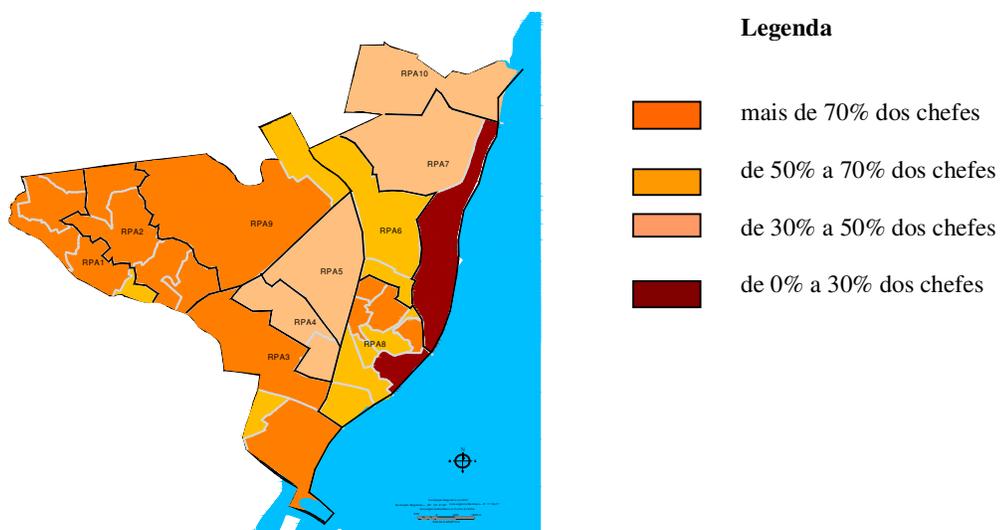
(Fonte: Própria a partir de dados do IBGE/2000)

Mapa 4 - Percentual de chefes de família com menos de três anos de instrução



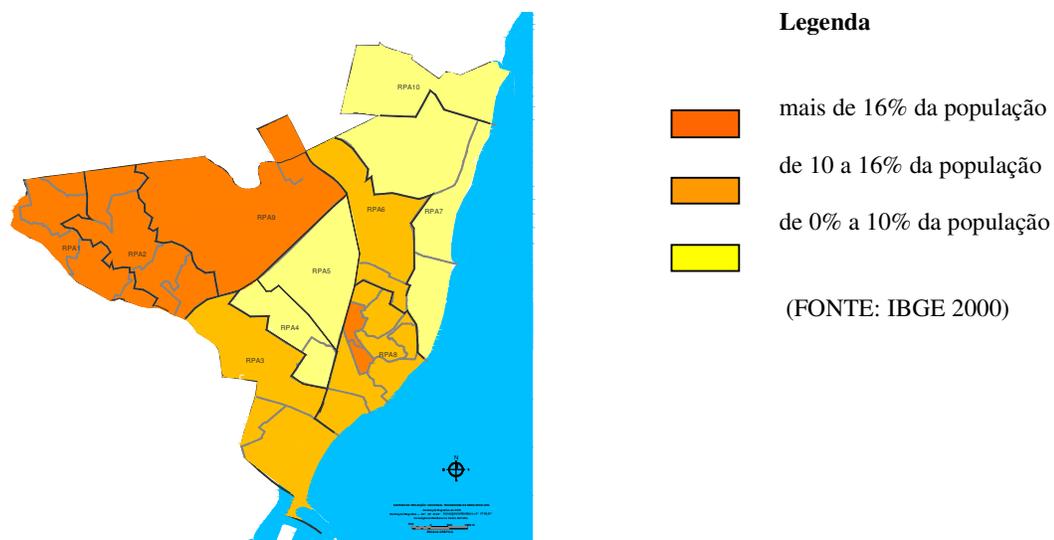
(Fonte: Própria a partir de dados do IBGE/2000)

Mapa 5 - Percentual de chefes de família por RPA que ganham até dois salários mínimos



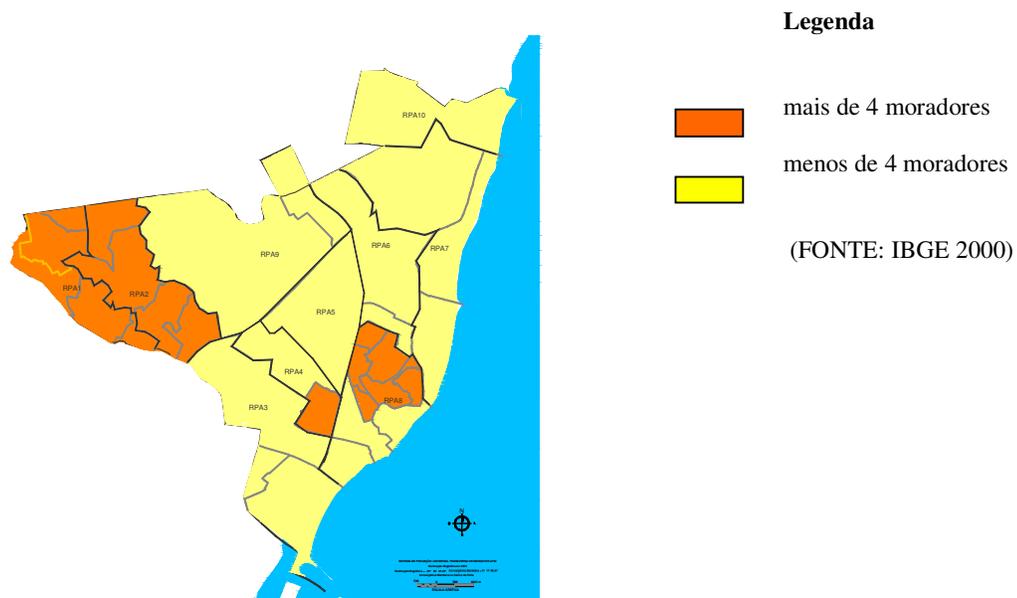
(Fonte: Própria a partir de dados do IBGE/2000)

Mapa 6 - Percentual de analfabetos



(Fonte: Própria a partir de dados do IBGE/2000)

Mapa 7 - Média de moradores por domicílio particular permanente



(Fonte: Própria a partir de dados do IBGE/2000)

4.4 HABITAÇÃO E ÁREAS DE RISCO

Segundo pesquisa realizada pelo IBGE, o Estado de Pernambuco é o estado do Nordeste com maior número de favelas cadastradas pelos gestores públicos. Segundo dados fornecidos em 2001 pelas prefeituras, existem 585 favelas no Estado, reunindo quase 200 mil domicílios nessa condição. A maioria está localizada no Recife. A capital possui 421 favelas cadastradas, número bem superior ao observado em Fortaleza (355), no Ceará, e Salvador (184), na Bahia. Com base nesse levantamento, a estimativa é que, em Pernambuco, cerca de um milhão de pessoas morem em áreas de invasão urbana.

Em Olinda, o déficit de moradias, segundo estimativa da Secretaria de Planejamento e Meio Ambiente para o ano de 1997, foi de 25.000 habitações, sem levar ainda em consideração as necessidades de requalificação de espaços habitacionais degradados, como é o caso dos conjuntos habitacionais existentes no município. Segundo dados do PNUD em 2000, o percentual de pessoas que vivem em domicílios subnormais é de 21,77% da população total do município.

De acordo com a geo-morfologia das áreas onde estão localizados estes assentamentos sub-normais, pode-se categorizá-los em:

- Assentamentos localizados em áreas alagadiças;
- Assentamentos localizados em áreas ribeirinhas;
- Assentamentos localizados em áreas de grande declividade;
- Assentamentos localizados em áreas mistas (abrangendo mais de uma área anteriormente enumerada).

Dois tipos básicos destas habitações podem distinguir-se: a construção clandestina em loteamentos populares e construções através da invasão de terrenos não reclamados. Foi a tentativa de substituição destas formas de moradia por conjuntos habitacionais construídos com recursos públicos, que caracterizou até o momento quase a totalidade dos programas habitacionais considerados de interesse social levados a cabo no país.

Um dos fatores determinantes do aumento do número de habitações sub-normais em Olinda, o crescimento populacional, apresenta-se como um dos mais restritivos ao equacionamento e solução dos graves problemas habitacionais do município. O crescimento natural se alia a mudança na distribuição espacial da população do Estado de Pernambuco e

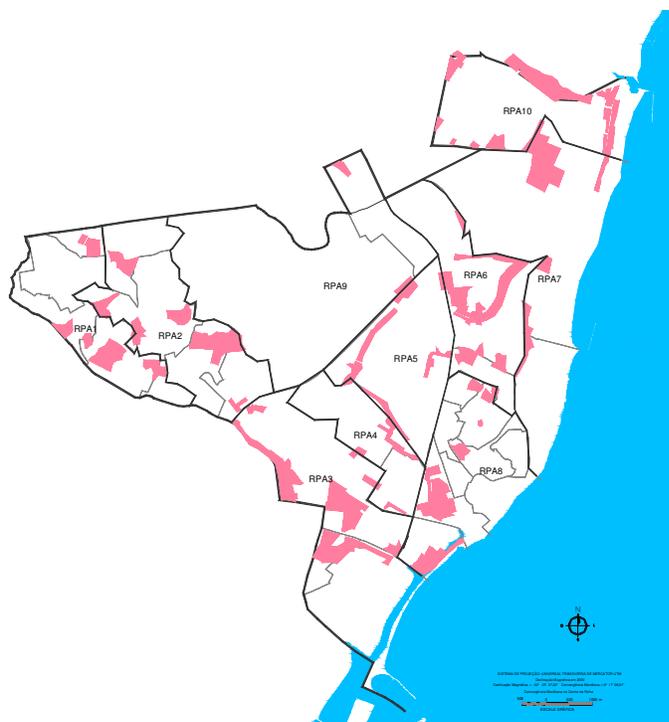
na Região Metropolitana, criando um fluxo migratório, no sentido das áreas urbanas, a procura de melhores condições de vida. Em consequência a solução do problema habitacional está igualmente vinculado à política de desenvolvimento econômico e social do Estado, inclusive melhoria das condições do meio rural para evitar que novos fluxos migratórios dirijam-se as cidades que compõem a Região Metropolitana do Recife, e especificamente, a cidade de Olinda.

O processo de formação do espaço urbano de Olinda foi marcado por uma ocupação desordenada do espaço, constituindo um tecido urbano fragmentado, desprovido na sua maior parte de bens e serviços públicos e em situação de irregularidade e ilegalidade. Também não respeitou a conformação topográfica e a grande concentração populacional levou à ocupação desordenada e conflitiva do solo, principalmente em áreas baixas (estuários, manguezais, corpos d'água e áreas manguezais, etc), terrenos de encostas, entre outros, trazendo problemas graves, em especial, as inundações e os deslizamentos de encostas.¹¹

Os núcleos urbanos de Olinda, além de não atenderem às necessidades mínimas de serviços urbanos (água, esgoto, sistema viário, etc.) da sua população, não dispõem de um mercado de trabalho suficiente para assimilar o crescimento da sua força de trabalho. Em função disso vem aumentando na cidade o número de pessoas que não têm condições de ingressar no mercado das habitações populares tanto dos programas governamentais quanto dos programas do capital imobiliário-construtor. Sem renda suficiente, a este contingente populacional não lhe resta alternativa, a não ser, invadir terrenos urbanos não reclamados, ou terras não contestadas e adotar padrões construtivos compatíveis com sua capacidade aquisitiva.

¹¹ Informações extraídas do documento “Olinda, o querer coletivo”, 2000.

Mapa 8 - Assentamentos Subnomais de Olinda



Legenda

 Áreas de favelas

Estimativa

Nº de favelas: 69

Nº de domicílios: 17.481

População: 73.955

(Fonte: Secretaria de Planejamento de Olinda)

Além dos loteamentos e ocupações, o espaço urbano de Olinda, foi fortemente marcado pela política de implantação de grandes conjuntos habitacionais, no início da década de 80. Essas construções alcançaram o número aproximado de 25.000 casas abrigando uma população da ordem de 100.000 moradores. Esta equivale a 1/3 da população total de Olinda em 1991, segundo dados SEPLAMA-PMO.

A COHAB/PE na tentativa de reduzir os custos da construção habitacional objetivando torná-la acessível às camadas sociais de baixa renda familiar, criou “densos” e “gigantescos” conjuntos habitacionais, não levando em consideração em suas respectivas concepções arquitetônicas, aspectos relativos à ambiência espacial; geo-morfologia das áreas de implantação; preservação do meio ambiente; infra-estrutura urbana e serviços urbanos.

Após essas iniciativas governamentais, há muito, os diversos níveis de governo não têm atuado no sentido da melhoria de moradia da população olindense. Algumas experiências isoladas no campo habitacional foram iniciadas por volta de 1986 pelo poder local, concebendo-se formas alternativas de solução do problema habitacional em que a população envolvida com a questão era chamada a se organizar e participar na construção das diversas formas de seu habitat. Estas experiências, embora bastante localizadas, trouxeram à população participante destes programas experiências positivas a serem registradas no sentido de um resgate por melhores condições de vida no espaço em que moram.

Resumindo, o diagnóstico sobre a habitação se complementa com os seguintes aspectos:

- Falta de uma política habitacional para quem ganha de 0 (zero) a 3 (três) salários mínimos;
- Falta de uma política de urbanização em assentamentos populares;
- Falta de uma política de legalização das áreas assentadas existentes;
- Falta de uma política habitacional para quem mora nos morros, áreas ribeirinhas e mangues;
- Invasão de áreas públicas (áreas verdes e de preservação ambiental);
- Degradação dos conjuntos habitacionais.

4.5 EVOLUÇÃO FINANCEIRA DA ADMINISTRAÇÃO DO MUNICÍPIO DE OLINDA

A situação financeira do município é uma das determinantes mais relevantes da capacidade de atuação do poder público, já que condiciona a existência de resultados concretos. A evolução das receitas do município de Olinda é apresentada no quadro abaixo.

Quadro 8. Evolução das receitas da Prefeitura Municipal de Olinda – 2000 - 2003

Receitas	Ano			
	2000	2001	2002	2003
Receitas próprias	25.822.016	26.314.043	29.636.247	31.875.937
IPTU	7.992.710	7.573.021	7.022.477	9.094.570
ITBI	1.102.781	-	1.004.080	1.216.669
ISS	6.872.262	-	10.990.317	13.029.631
ISVCLG	99.180	-	-	-
TAXAS	7.702.838	-	7.990.106	5.618.625
Outras receitas	1.572.015	-	2.226.414	2.916.442
Receitas diversas	480.230	457.860	402.853	1.200.000
Dívida ativa	301.823	729.498	1.573.380	2.300.000
Multas e juros	4.859.948	884.559	1.167.892	2.800.000
Transferências Federais				
FPM	17.300.267	-	20.615.276	25.127.899
FUNDEF	1.253.491	-	9.002.415	2.904.000
SUS	810.005	-	0,00	-
Outras transf.união	1.104.437	-	263.474	4.173.446
Transferências Estaduais				
ICMS	12.679.935	13.953.434	15.543.441	17.000.000
IPVA	3.740.848	4.019.718	4.406.713	4.813.000
IPI	71.349	67.593	66.197	68.683
Outras transferências	1.253.491	1.969.817	-	-
Transferências de Capital	8.785.254	-	2.352.499	9.178.293
Convênios				
Convênios Federais	4.430.153	-	5.720.433	7.013.898
Convênios diversos	4.430.000	-	2.236.587	427.000
Total Geral	73.407.051	74.936.353	89.071.427	101.596.480

Fonte: Secretaria da Fazenda e Administração de Olinda

Os dados acima revelam uma evolução nas receitas da Prefeitura, que aumentaram no período de 2000 a 2003 38%. As receitas próprias também tiveram um pequeno aumento, porém, relativamente ao total, as receitas tributárias sofreram um decréscimo: passam a representar em 2003, 31% do total arrecadado, enquanto em 2000 representavam 35% do total arrecadado.

Percebe-se que há uma melhoria no desempenho da arrecadação da maioria das rubricas. O IPTU tem um significativo aumento do ano de 2002 para o ano de 2003, o que pode ter alguma relação com o Orçamento Participativo. A dependência dos recursos de transferência, porém, mantêm-se bastante significativa, já que 70% da receita da prefeitura no ano de 2003 é proveniente de fontes externas, o que é um fator limitante para uma atuação governamental com mais autonomia.

CAPÍTULO V

5. CARACTERIZAÇÃO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM OLINDA

5.1 ANTECEDENTES

Entre 1996 e 2000, ocorreram várias iniciativas, principalmente por parte do PT, em divulgar a proposta do OP para Olinda, aproveitando-se, além das experiências de Porto Alegre, da relativa popularidade do OP do Município de Camaragibe, na RMR. Através de um projeto de lei elaborado pelo Vereador Marcelo Santa Cruz do PT, o assunto tramitou pela Câmara dos Vereadores onde se tornou o principal objeto de disputa política entre a base de sustentação da então Prefeita Jacilda Urquiza – PMDB- e a oposição.

As campanhas para Prefeito de 2000 foram dominadas pela disputa contra ou a favor da introdução do OP. A coligação PCdoB e PT, liderada pela candidata a Prefeita Luciana Santos do PCdoB, elegeu o OP como principal proposta de Governo obrigando a candidata a reeleição do PSB a posicionar-se contra e assumir, dessa forma, uma posição conservadora.

“Começou-se a pensar no OP antes mesmo da campanha eleitoral, na elaboração do Plano de Governo. O OP acabou se tornando o “carro chefe” da campanha. Nessa época, a equipe do OP de Camaragibe (município vizinho com uma experiência satisfatória do OP) veio a Olinda expor sobre o funcionamento do OP e a experiência no município. Muita coisa foi aproveitada dessa experiência, como também da experiência de Porto Alegre”.(Cloves Barbosa – Secretário adjunto de Planejamento)

Por ser encabeçada pelo PCdoB, o OP de Olinda surgiu então em uma constelação política inédita e de certa forma mais complicada do ponto de vista político partidário, sabendo que, a nível nacional, o OP é associado à imagem do PT. Esse fato, como veremos mais adiante, fez com que o OP atraísse a competição política partidária dentro da coligação, possivelmente comprometendo os avanços dessa proposta de democracia deliberativa.

5.2 O PROCESSO IDEALIZADO

De forma geral, a estrutura idealizada pelo OP de Olinda copia as instâncias principais do modelo de Porto Alegre. Em Olinda, foi criada uma secretaria exclusiva para implementar o programa do OP. Para montar a secretaria, foi utilizada a estrutura da antiga Secretaria de Controle Orçamentário, que era da gestão anterior.

Os objetivos do OP, segundo a Prefeitura Municipal de Olinda, são: (1) levantar as reais necessidades dos habitantes do município; (2) beneficiar as áreas mais carentes; (3) aumentar a transparência da administração municipal, trazendo informações sobre a aplicação dos recursos, o andamento das obras, e permitindo a fiscalização direta pelos interessados; (4) fortalecer a democracia, melhorando a qualidade da vida política do município; (5) aumentar a capacitação e valorizar o papel das organizações populares, como as associações de moradores.

O OP estabelece um ciclo permanente de participação que se estende de abril a setembro. Uma metodologia específica foi elaborada para o OP e colocada em prática a partir do ano de 2001. A cidade foi dividida em RPA's (Regiões politico-administrativas). As cinco regiões usadas pelo movimento popular desde 1986 foram, cada uma, divididas em duas, portanto, 10 RPA's.

No que diz respeito à mobilização social, a prefeitura investiu em uma campanha veiculada em rádio, jornais, carros de som, além da produção de folders e a edição de três cartilhas: uma cartilha intitulada "Para entender as finanças de Olinda", com o objetivo de expor a situação financeira da cidade e o funcionamento da economia municipal, e duas outras sobre "o que é o orçamento participativo" e "como funciona o orçamento participativo", com o objetivo de explicar de forma didática todo o processo do OP.

5.2.1 A metodologia do OP

De forma geral, a metodologia do OP implantada em Olinda, parte da elaboração de critérios de participação e atendimento às demandas, da definição das instâncias de participação e suas competências, e de uma regionalização da administração pública local. A partir de sua instituição, as regiões tornam-se a referência espacial para a realização de plenárias, fornecendo os limites geográficos para a participação e formulação de demandas.

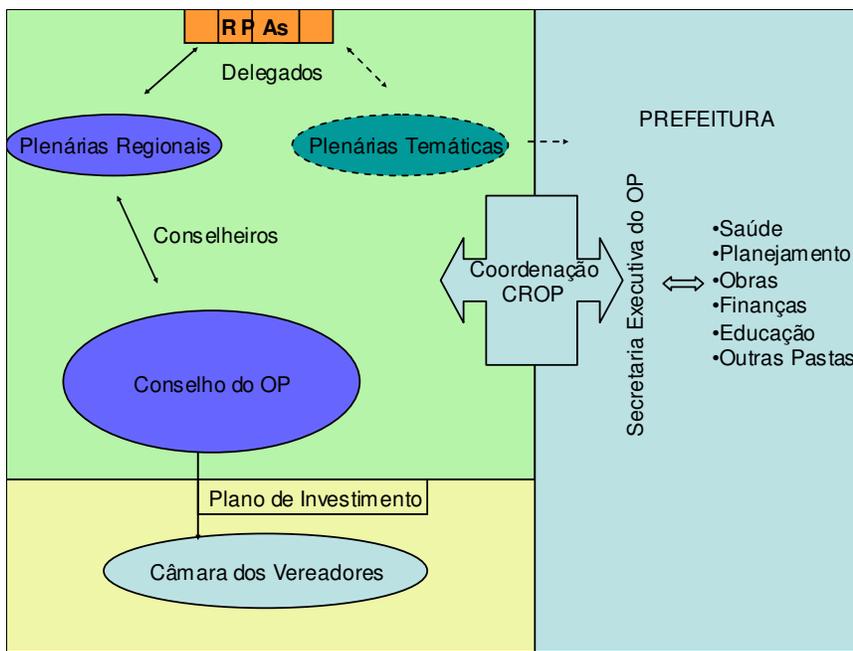
As plenárias, por sua vez, representam o espaço institucional inicial da participação popular na dinâmica do orçamento participativo. São realizadas em série e têm como objetivo, primeiramente, apresentar a prestação de contas do ano anterior assim como a situação fiscal da prefeitura e o volume de recursos destinado ao orçamento participativo naquele ano; em

um segundo momento, realiza-se a captação das demandas, para que, num momento posterior estas sejam priorizadas frente às condições de viabilidade.

Neste último momento, são eleitos os conselheiros que passam a compor o conselho municipal do orçamento juntamente com representantes do governo, tornando-se responsáveis pela discussão e divisão acerca do orçamento participativo como um todo. A partir daí, é elaborada a proposta orçamentária, encaminhada pelo executivo à Câmara de Vereadores. Esta etapa é sucedida pela fiscalização popular das obras e empreendimentos eleitos.

O organograma abaixo mostra, em linhas gerais, como acontece o ciclo da participação.

Organograma



5.2.2 A estrutura institucional criada

A estrutura institucional que dá sustentação ao processo do OP em Olinda tem a seguinte constituição:

Secretaria do Orçamento Participativo

O órgão da administração municipal diretamente ligado ao processo do OP é a Secretaria do Orçamento Participativo, que tem o encargo de montagem da proposta orçamentária e do Plano de Investimentos. A Secretaria atua ainda na análise das demandas e prioridades definidas pelas plenárias do OP, avaliando custos e viabilidade técnica com a participação de outras Secretarias da prefeitura.

Coordenação Regional do Orçamento Participativo (CROP)

Os Coordenadores Regionais do Orçamento Participativo, são quadros políticos do governo, que desempenham o papel de coordenação e suporte do OP, sendo responsáveis pela organização do processo, garantia da estrutura física e material, produção e distribuição de materiais de divulgação do OP. Através de uma equipe de assessores regionais, a CROP contribui diretamente no acompanhamento e subsídio às discussões dos Fóruns Regionais de Delegados. Cada RPA conta com um assessor da CROP, especificamente designado para o seu atendimento. As tarefas básicas dos Coordenadores Regionais são:

1. Monitorar, em cada região do Orçamento participativo, o processo de discussão do orçamento, sem interferir diretamente nas decisões, mas garantindo o debate democrático e prestando esclarecimentos quanto aos critérios que norteiam a definição dos investimentos.
2. Integrar as ações de governo na região, incidindo contra a fragmentação da estrutura administrativa. O CROP ajuda a programar o contato da população com o governo.
3. Preservar e difundir determinados valores. O OP exige que se tenha a intenção de construir processos cooperativos e de solidariedade, caso contrário estabelece-se a lógica da competição, gerando processos de exclusão. Negociações inspiradas em uma prática solidária devem ser uma constante na ação pedagógica que o CROP exerce junto à cidadania.

Delegados e Conselheiros do OP

	Delegados	Conselheiros
Atribuições	<p>Os delegados se concentram principalmente nos problemas dos bairros e da sua RPA. Dentre as principais atribuições estão:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Participar das reuniões organizadas pelo Fórum Regional dos Delegados nas regiões, no mínimo uma vez por mês; - Acompanhar o Plano de Investimentos Regionalizado, da elaboração até a conclusão das obras. - Discutir os critérios para a seleção de demandas nas regiões da cidade, tendo como orientação geral os critérios aprovados pelo Conselho. - Deliberar sobre alterações do Regimento Interno do COP e modificações no processo do Orçamento Participativo. - Compor as Comissões de Fiscalização de Obras, desde a elaboração do projeto, licitação, até a sua conclusão. - Comparecer às atividades de formação e capacitação promovidas pela Administração Municipal. - Encaminhar demandas das suas comunidades - Votar as propostas de pauta e demandas do OP. 	<p>Os conselheiros acompanham as ações e serviços desenvolvidos pelo poder público na cidade. Entre as principais atribuições estão:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Acompanhar a execução orçamentária anual e fiscalizar o cumprimento do Plano de Investimentos, opinando sobre eventuais incrementos, cortes nos investimentos ou alterações no planejamento. - Comparecer às reuniões e Plenárias convocadas pelo Conselho ou Regiões. - Realizar pelo menos uma reunião mensal com os delegados. - Informar sobre os processos em discussão, no Conselho, nos Fóruns Regionais de Delegados, e colher sugestões ou deliberações por escrito. - Comparecer às atividades de formação e capacitação promovidas pela prefeitura; - Propor alterações no Regimento Interno do OP. - Compor a Comissão de Licitação.
Eleição	Os delegados são eleitos pelos participantes da Primeira Rodada de Plenárias. Cada dez pessoas cadastradas elege um delegado.	Os conselheiros são eleitos pelas pessoas presentes na Segunda Rodada de Plenárias das RPA's, dentre os delegados eleitos na Primeira Rodada.
Mandato	O mandato dos delegados é de um ano, podendo haver apenas uma reeleição consecutiva. Os delegados que se tornarem conselheiros serão substituídos pelos candidatos a delegados mais votados e não eleitos na Primeira Rodada de Plenárias. No caso de empate, os mais velhos ficam com o cargo.	O mandato dos conselheiros é de um ano, podendo haver apenas uma reeleição consecutiva.
Penalidades	O Delegado perderá o mandato caso não compareça a três reuniões consecutivas ou cinco reuniões alternadas do Fórum	O Conselheiro perderá o mandato caso não compareça a três reuniões consecutivas do COP.
Impedimentos	<p>Não podem ser delegados titulares e suplentes:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Os detentores de cargo eletivo remunerado e os detentores de cargo comissionado em qualquer esfera do poder público. 	<p>Não podem ser conselheiros titulares e suplentes:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Os detentores de cargo eletivo remunerado; - os detentores de cargo comissionado em qualquer esfera do poder público.

Fonte: Secretaria do OP - Olinda

Quadro 9. Estrutura do processo do Orçamento Participativo de Olinda

Regiões Político - Administrativas (RPA's)	Constituem a base geográfica onde se dá a organização e a intervenção da população no processo de discussão do OP, sendo delimitadas a partir de identidades culturais, sócio-econômicas e históricas locais. A cidade de Olinda foi dividida em 10 RPA's. As 5 regiões usadas pelo movimento popular desde 1986 foram, cada uma, divididas em duas. A partir de 2003 as RPA's foram divididas em micro-regiões, incluindo os 32 bairros legalmente instituídos.
Plenárias Regionais	<p>Instância máxima de deliberação do OP. As Plenárias Regionais são reuniões anuais abertas a todos os moradores residentes na Região e tem direito a voto todos os maiores de 16 anos.</p> <p>As Plenárias se realizam em duas rodadas, sendo uma nas RPA's e outra nas micro regiões.</p> <p>Suas principais atribuições são:</p> <p>Primeira Rodada - RPA's:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Prestação de contas do orçamento municipal, com destaque para o Plano de Investimento Regionalizado e Temático. - Deliberar sobre as prioridades da Região - Eleição de Delegados e Conselheiros - Avaliação <p>Segunda Rodada - Micro Regiões</p> <ul style="list-style-type: none"> - Levantamento de ações a serem implementadas a partir dos temas propostos na primeira rodada, levando-se em conta não somente a hierarquia das prioridades, mas também, sua viabilidade técnica, jurídica e financeira.
Plenárias Temáticas	Tem procedimento idêntico às regionais quanto ao seu funcionamento. Tem por finalidade discutir políticas e definir prioridades nas áreas temáticas e na cidade como um todo. Os temas a serem abordados são definidos pelo COP.
Fóruns Regionais de Delegados	<p>Constituído pelo conjunto dos delegados (titulares e suplentes) eleitos em cada Região, deve reunir-se, no mínimo, uma vez por mês. Suas atribuições são:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Organizar o levantamento das reivindicações e demandas da Região; - Opinar sobre a atuação do COP; - Encaminhar e acompanhar as demandas da comunidade junto à administração municipal
Conferência da Cidade	<p>Reunião de todos os Fóruns Regionais e Temáticos de Delegados.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Apresentação das prioridades - Eleição e posse do Conselho
Conselho Municipal do Orçamento Público (COP)	<p>O Conselho tem a seguinte composição: a) dois conselheiros titulares e dois suplentes em cada uma das RPA's de Olinda, (num total de 40 pessoas); b) dois conselheiros titulares e dois suplentes de cada um dos Conselhos Setoriais do Município que estejam implantados e em funcionamento; c) um conselheiro titular e um suplente do Sismo (Sindicato dos Servidores Municipais de Olinda); d) um conselheiro titular e um suplente da Unacom (União das Associações e Conselhos de Moradores de Olinda);</p> <p>d) três conselheiros titulares e três suplentes representantes da prefeitura. (sem direito a voto) e) um conselheiro titular e um suplente de cada plenária temática.</p>

	<p>O COP deve reunir-se ordinariamente uma vez por mês e suas reuniões são públicas.</p> <p>As competências do COP são:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Planejar, propor, fiscalizar e deliberar sobre os orçamentos do município de Olinda (Plano Plurianual - PPA; Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO; e Lei Orçamentária Anual - LOA), e o Plano de Investimento Regionalizado; - Apreciar, opinar e alterar, no todo ou em parte, a proposta do Plano de Investimentos Regionalizado (PIR); - Avaliar e divulgar a situação das demandas do PIR do ano anterior a partir das informações prestadas pelo Município, quando da apresentação da matriz orçamentária do ano seguinte; - - Acompanhar a execução orçamentária anual e fiscalizar o cumprimento do PIR, opinando sobre eventuais incrementos ou alterações no planejamento; - Indicar oito conselheiros (quatro titulares e quatro suplentes) para compor a coordenação do COP; - Analisar a Prestação de Contas do PIR, ao final de cada exercício fiscal, com o detalhamento por demanda do que foi orçado, do que foi empenhado e do que foi realmente executado; - Discutir, ao final de cada exercício anual, o Regime Interno do Orçamento Participativo e, se for o caso, propor mudanças ou emendas. <p>Os trabalhos do COP são organizados e coordenados pela comissão paritária formada por 4 conselheiros representantes do Governo, sendo dois titulares e dois suplentes e quatro conselheiros representantes da sociedade, mais a secretaria executiva do COP (sem direito a voto).</p>
Comissões de fiscalização de Obras das RPA's	<p>As Comissões de Fiscalização de obras é composta por quatro delegados de cada RPA, sendo dois titulares e dois suplentes, e tem por finalidade acompanhar e fiscalizar as obras em sua respectiva RPA, desde a elaboração do projeto até sua conclusão. O mandato da comissão é de seis meses e avaliação trimestral.</p>
Comissão de Licitação do COP	<p>Tem por finalidade acompanhar e fiscalizar as licitações junto à COPAL (Comissão Permanente de Licitação) desde o lançamento dos editais até a conclusão do processo licitatório.</p> <p>É composta por quatro conselheiros, sendo dois titulares e dois suplentes, com mandato de seis meses e avaliação trimestral.</p>

Fonte: Secretaria do OP - Olinda

5.2.3 O ciclo da participação em Olinda

O Ciclo da Participação do OP Olinda, descrito no quadro 10, abaixo, tem como base as dez regiões político administrativas da cidade. Em uma **primeira fase** do OP, que vai de março a julho, ocorre o processo de mobilização e intervenção nas Plenárias Regionais e Micro Regionais. Em uma **segunda fase**, entre agosto e fevereiro, as atividades das regiões centram-se na atuação dos delegados nos Fóruns e dos conselheiros no COP.

O processo de escolha das prioridades segue um progressivo movimento de seleção até que restem apenas as prioridades das prioridades. O início de tal processo se dá nas plenárias

Micro Regionais, que definem os temas e demandas prioritizadas pela Micro Região. Estas são levadas ao Fórum Regional de Delegados, que elege entre as definições micro regionais quais os temas e demandas que serão as prioridades da Região como um todo.

Definidas as prioridades regionais, o COP deve realizar o processamento do conjunto das demandas, de maneira a estabelecer quais as prioridades regionais que efetivamente irão ser incluídas no Plano de Investimentos para serem realizadas.

Quadro 10. Ciclo do Orçamento Participativo de Olinda

Período	Atividade	Caracterização
Março/Abril	Primeira Rodada. Plenárias Regionais	- Prestação de contas - Avaliação pela comunidade do Plano de Investimentos do ano anterior - Eleição de Temas - Eleição de Delegados
Abril/ Maio	Segunda Rodada. Plenárias Micro Regionais	- Cada micro região escolhe suas melhorias e definem três temas e, dentro de cada tema, três prioridades.
Maio	Plenárias Temáticas	- Definição dos Temas - Prestação de contas - Avaliação - Votação das prioridades - Eleição de delegados e conselheiros
Junho	Apresentação dos resultados - COP - Fórum Regional dos Delegados	- Apresentação das demandas prioritizadas pela comunidade; - Escolha das prioridades de cada região;
Julho	Conferência das Cidades	- Eleição e posse do Conselho do Orçamento Participativo (COP) - Entrega oficial do documento com todas as prioridades elencadas
Agosto	Capacitações	- Sobre o processo orçamentário, fiscalização de obras, licitação, etc.
	Elaboração do Plano de Investimento	- Reuniões do COP - Elaboração do Plano de Investimentos para o próximo ano; - Eleição da comissão paritária;
Outubro	Proposta Orçamentária	- COP e Governo finalizam proposta orçamentária; - Encaminhamento da proposta à Câmara de Vereadores
	Acompanhamento da execução do PIR	- COP - Comissão de Licitação; - Comissão de Fiscalização
Janeiro/ Fevereiro	Preparação do OP	COP inicia as discussões preparatórias para organizar o próximo ciclo.

Fonte: Secretaria do OP - Olinda

5.2.4 A distribuição dos recursos

Para se apurar quais as áreas mais carentes de recursos públicos a serem aplicados, foi definido um critério de pontos. Quanto mais pontos receber uma RPA, mais contemplada ela será com obras e serviços da prefeitura.¹² Os critérios de pontos adotados foram os seguintes:

Critérios Populacionais

Os dados populacionais utilizados são baseados no Censo do IBGE do ano 2000. Em função do número de habitantes, foram dadas pontuações, as áreas com maior população residente receberam uma quantidade de pontos maior. Foi adotado um critério de pontuação com base em 10.000 habitantes até um máximo de cinco pontos.

Critérios de carência de Infra-estrutura e serviços públicos

A definição da carência de infra-estrutura é feita com base no atendimento da população em serviços públicos, (água, esgoto, iluminação, pavimentação, drenagem, educação e tratamento de encostas). Quanto maior a carência maior a pontuação.

Serviços de educação

Para os serviços de educação foi observada a quantidade de habitantes em idade escolar residentes na RPA em relação à quantidade atendida pela rede municipal de ensino na própria RPA. Deste modo, quanto maior o percentual de atendimento, menor a pontuação recebida pela RPA. O ponto de partida dos cálculos percentuais de atendimento educacional na RPA foi a população com idade entre 5 e 17 anos.

Seguindo esse modelo, a RPA mais pobre e com menos atendimento receberia mais recursos do que a mais rica.

5.3 O PERFIL SOCIOECONÔMICO DOS PARTICIPANTES

A análise do perfil dos participantes do Orçamento Participativo de Olinda, nas Plenárias Regionais intermediárias, permite a identificação dos grupos sociais da cidade que aderiram ao OP. Através da análise dos dados da pesquisa sobre o nível socioeconômico dos

¹² Ver anexo 2

participantes (ver anexo 08), pode-se concluir que a participação no OP é extremamente delimitada do ponto de vista socioeconômico.

O perfil do participante mostra uma constituição majoritária de homens, com mais de quarenta anos de idade. A participação das mulheres também é relevante, chegando a 46% do total. Os jovens com idade entre 16 a 25 anos também representam uma boa parcela da participação, 25% do total.

A grande maioria tem escolaridade até o primeiro grau incompleto. A faixa salarial predominante é de até dois salários mínimos (42% dos entrevistados), sendo que 48% do entrevistados se encontram desempregados.

Entre os delegados do OP entrevistados, os índices são um pouco melhores. O perfil dos delegados atuantes no OP em 2004 é uma composição paritária de homens e mulheres, com grau de escolaridade até o 1º grau completo e faixa salarial de dois a três salários mínimos (ver anexo 09).

Esses dados revelam que, apesar do OP ser um espaço democrático, ele é predominantemente um espaço para a população de baixa renda marginalizada. O grande número de desempregados presentes nas plenárias demonstra que a população parece ver no OP uma possibilidade de mudança na sua situação econômica. O fato dos melhores índices sócio-econômicos serem encontrados entre os delegados eleitos também parece refletir uma certa condição imposta pela própria sociedade sobre qual deve ser o perfil social dos seus representantes.

5.4 A IMPLEMENTAÇÃO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO ENTRE 2001 E 2004

5.4.1 Orçamento Participativo de Olinda - 2001

No primeiro ano do OP Olinda, foi realizada uma única rodada de plenárias em cada RPA, elegendo seus delegados na proporção de um para cada dez pessoas presentes e credenciadas e providenciando a primeira consulta sobre as prioridades da população, a partir das quais se elaborariam o Plano Plurianual do governo e as respectivas leis orçamentárias anuais. A população, através de preenchimento de um formulário padrão, indicava três

prioridades para a cidade como um todo, três prioridades para cada RPA e três prioridades para cada bairro individualmente.

Os três temas mais votados indicando as prioridades para a cidade como um todo (segurança; geração de emprego e renda; saneamento básico) serviram de diretriz para construção dos programas integrados especiais do Plano Plurianual para o período de 2002 a 2005, assim como para a elaboração do orçamento de 2002.

Quanto às prioridades das RPA's, praticamente todas se referiam aos temas de infraestrutura urbana, como pavimentação, drenagem, esgotamento sanitário, contenção de encostas, etc.

5.4.2 Orçamento Participativo de Olinda - 2002

No ano de 2002, as dez RPA's foram subdivididas em 24 microrregiões, e foram realizadas duas rodadas de plenárias; a primeira para prestação de contas e eleição de delegados/as e a segunda para a eleição dos conselheiros/as. Foram feitas reuniões intermediárias entre as plenárias para que fossem escolhidas as prioridades de ações concretas conforme os temas escolhidos em 2001 para cada RPA.

Foram realizadas também as plenárias temáticas: (gênero, negros e negras, saúde, cultura, juventude e desenvolvimento econômico) e, com base nestas votações o Plano de Investimentos Regionalizado e Temático foi elaborado.

Com os delegados já eleitos e definidas as prioridades de cada região, a metodologia foi posta em prática na íntegra. O processo envolveu duas rodadas de assembléias regionais intercaladas por uma rodada de assembléias locais.

A **Primeira rodada** foi realizada nos meses de abril e maio, em cada uma das 10 Regiões Político-administrativas. Nessa rodada, o governo faz uma prestação de contas (Plano de investimentos do ano anterior e do ano em curso; situação financeira do Município, regras de funcionamento definidas pelos conselheiros do OP). A população, através de critérios censitários, define uma primeira parte do número de delegados a que tem direito por RPA.

Nos meses de maio e junho, as **plenárias intermediárias** foram realizadas nas microrregiões, onde as comunidades se reúnem para definir sua escala de prioridades e de

obras e serviços a serem demandados. São distribuídos entre os participantes os formulários para a indicação de três prioridades por tema em cada região¹³. Em julho, são realizadas as **Plenárias Temáticas** e a capacitação dos Delegados.

Nos meses de julho e agosto, foi realizada a **segunda rodada** de plenárias nas RPAs, onde foram apresentadas as prioridades regionais indicadas nos formulários, na ordem apontada pela população e são eleitos os Conselheiros do OP para a etapa seguinte.

Finalmente, em agosto e setembro, foi instalado o **Conselho do OP** e feita a adequação das demandas priorizadas aos recursos disponíveis para concluir o Plano de Investimentos Regionalizado. A partir daí, os conselheiros discutiram os números gerais da proposta orçamentária, a qual, uma vez aprovada, foi enviada à câmara de Vereadores até o dia 30 de setembro. Os vereadores, por sua vez, tiveram até 30 de novembro para votar a Lei do Orçamento.

5.4.3 Orçamento Participativo de Olinda - 2003

Após dois anos de experiência do Orçamento Participativo em Olinda, a secretaria do OP, junto ao COP, fez um balanço dos problemas e dificuldades encontradas na construção do processo de participação popular. A dificuldade principal apontada foi que o processo era demasiado longo e oneroso. Foi apresentada então uma nova proposta e submetida ao Fórum dos Delegados.

A principal modificação foi com relação à segunda rodada de plenárias, em que, normalmente, seriam apresentadas as prioridades regionais indicadas pela população nas plenárias intermediárias, como ocorre em Porto Alegre e como ocorreu em Olinda no ano de 2002. A partir do ano de 2003, a escolha popular das prioridades passou a acontecer nas rodadas intermediárias que acontecem por micro-região. O que era rodada intermediária passou a ser denominado segunda rodada e o termo rodada intermediária deixou de existir, havendo uma simplificação do ciclo de participação popular.

A entrega oficial do documento, com todas as prioridades elencadas e a eleição do Conselho do OP passaram a ser realizadas no Fórum da Cidade, após as plenárias temáticas, em Julho.

¹³ Ver anexo 1

A nova metodologia fica então da seguinte forma: uma **primeira rodada de plenárias** onde é feita uma prestação de contas pelo governo municipal; uma avaliação do processo do OP e a realização da escolha dos temas prioritários e dos delegados do Orçamento Participativo pelo OP.

A **segunda rodada de plenárias** fica sendo feita nas microrregiões e será o momento em que a população aponta as obras prioritárias relacionadas aos temas eleitos na primeira rodada.

Nas **plenárias temáticas** é realizada uma prestação de contas pelo governo municipal; uma avaliação do processo do OP e a eleição dos delegados e conselheiros temáticos.

Os resultados da participação popular são sistematizados e apresentados no **Conselho do Orçamento Participativo** e também no **Fórum Regional** de cada RPA com as pessoas mobilizadas pelos delegados do OP. Com estes dados conhecidos, a Secretaria do OP, juntamente com o Conselho realizam a construção do Plano de Investimento Regionalizado (PIR) que, após ser aprovado, segue para a execução no ano seguinte. A execução do PIR é feita pelo COP com as comissões de licitação e de fiscalização de obras e programas.

As demandas definidas no ano de 2002, que compunham o Plano de Investimentos Regionalizado de 2003, deveriam ter sido executadas no ano de 2003, no entanto isso não ocorreu. Segundo a Secretaria do OP as obras não foram iniciadas devido a entraves no processo de licitação.

5.4.4 Orçamento Participativo de Olinda – 2004

No ano de 2004, é empregada a mesma metodologia definida em 2003. Foram realizadas as plenárias, definidas as demandas e elaborado o Plano de Investimentos para 2005.

O atraso de uma ano na execução das demandas não conseguiu ser regularizado pela Prefeitura. As obras contidas no Plano de Investimentos de 2003 são iniciadas em abril de 2004 e, em julho deste ano, 89% das obras estavam concluídas ou em andamento (ver quadro 30). As obras definidas para o Plano de Investimentos de 2004, porém, não foram sequer iniciadas.

5.5 A PARTICIPAÇÃO POPULAR

Através dos dados de participação no processo do OP de Olinda apresentados no quadro 11, abaixo, pode-se observar que há uma evolução crescente da participação. No primeiro ano observa-se uma adesão relativamente alta entre a população, com um número de 4.573 participantes em uma única rodada, representando 1,24% da população municipal (estimada em 367.902 habitantes)

Quadro 11. - Participação nas Plenárias do OP em Olinda

Plenária	Ano			
	2001	2002	2003	2004
Primeira rodada	4.573	2.330	4.183	3.349
Segunda rodada	*	3.658	4.230	5.037
Total	4.573	5.988	8.413	8.386

Fonte:Secretaria do Orçamento Participativo de Olinda

* No primeiro ano do OP, 2001, foi realizada apenas uma rodada de plenárias para a eleição dos delegados.

No segundo ano, há uma queda significativa das participações em relação à primeira rodada de plenárias. Quando leva-se em conta, porém, o total da participação nas duas rodadas, há um crescimento da participação em relação ao tamanho da população municipal, indo para 1,62% da população.

No ano de 2003 há uma retomada significativa do processo, com a participação atingindo o número de 8413 (2,28% da população municipal). Esse índice se mantém constante no ano de 2004.

A queda no número de participantes em 2002 tem relação com o atraso de um ano no início da execução das obras. Esse atraso tem uma relação intrínseca às variáveis aqui identificadas como condicionantes do êxito da participação em Porto Alegre.

Os índices de participação nas plenárias do OP, por si só, são insuficientes para explicar a participação em Olinda. Quando comparados, em volume de participação, aos índices de Porto Alegre (ver quadro 12 abaixo), citados por Silva (2001) na sua pesquisa comparativa entre três municípios da Região Metropolitana de Porto, percebe-se que o

volume de participação em Olinda é proporcionalmente maior que o registrado em Porto Alegre.

Quadro 12. Número de Participações nas Rodadas do Orçamento Participativo de Porto Alegre – 1989-2000

Ano	Participação – soma das duas rodadas
1989	1.510
1990	976
1991	3.694
1992	7.610
1993	10.735
1994	11.247
1995	14.267
1996	11.941
1997	16.013
1998	16.465
1999	20.724
2000	19.025

Fonte: Prefeitura Municipal de Porto Alegre/CRC

Tendo Porto Alegre uma população estimada, em 1991, em torno de 1.250.000 habitantes, os números no quadro 12, acima indicam as seguintes percentagens de participação: 0,12% em 1989; 0,08% em 1990; 0,29% em 1991; 0,61% em 1992. Comparando esses dados com os dados da participação de Olinda, quantitativamente, a mobilização e a participação em Olinda aparecem como maiores.

Através das variáveis selecionadas, porém, buscar-se-á uma compreensão maior dessa adesão ao processo, sabendo-se que os termos quantitativos, na realidade, não expressam a qualidade e efetividade da participação.

CAPÍTULO VI

6. A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO ORÇAMENTO PÚBLICO DE OLINDA – UMA AVALIAÇÃO

O objetivo deste capítulo é, a partir dos fatores condicionantes da participação anteriormente identificados com base na experiência de Orçamento Participativo de Porto Alegre, verificar a presença destes mesmos fatores na experiência recente de Orçamento Participativo desenvolvida em Olinda, procurando avaliar as variáveis que fundamentaram a implantação e o desenvolvimento do OP neste município.

Apesar da experiência do Orçamento Participativo de Olinda ter se espelhado substancialmente no formato institucional do Orçamento Participativo de Porto Alegre, fez-se necessário, durante o processo de implementação da experiência, fazer adaptações metodológicas às condições e limitações locais, de modo a viabilizar o seu desenvolvimento.

Procura-se avaliar neste capítulo, em que medida as variáveis identificadas como explicativas para o êxito da experiência de Porto Alegre podem também ser utilizadas como parâmetros de comparação e avaliação do processo participativo de Olinda. Que condicionantes centrais da experiência de Porto Alegre inexistem em Olinda e de que forma os agentes do OP tentaram compensar, ou não, a ausência desses condicionantes.

6.1 A ESTRUTURA ASSOCIATIVA

Como em vários outros municípios brasileiros que tiveram, no período da redemocratização do país, um incremento do associativismo, Olinda também sofreu uma grande transformação na sua dinâmica associativa na década de 1980. Nessa época foi criada a União das Associações e conselhos de Moradores em Olinda – UNACOMO, que também tinha uma prática de pautar as reivindicações populares.

Segundo informações do secretário adjunto do OP, Clóves Barbosa, as políticas participativas desse período, estavam vinculadas a uma concepção "municipalista", que entendia a "participação popular" como uma relação entre os Conselhos e Associações de moradores e a administração do município.

Foi montada, nesse período, uma estrutura em Olinda que dividia o território em cinco regiões. Em cada região era convocado um representante para formar um conselho da Associação dos Moradores de Olinda. Essa região, por sua vez, era dividida em inúmeras associações e conselhos.

“Essa associação organizava eleições anuais e realizava um congresso de três em três anos, com apoio do poder público, onde se discutiam, de maneira muito vaga, assuntos relacionados à saúde, educação, limpeza urbana, etc. Depois faziam um relatório e entregavam à administração municipal. Estes davam uma resposta sumária e pronto, atendiam se quisessem. Não havia uma discussão sobre orçamento, sobre decisões de obras e a atuação do poder público, nada era colocado à disposição para ser discutido. Não se faziam plenárias abertas para o povo, eram apenas reuniões fechadas com os líderes dessas comunidades. Conduzia-se, dessa maneira, a formação de pequenos “caciques” e entendiam isso como um diálogo com a população e como uma forma de “participação popular” (Clóves Barbosa)

Em Olinda, essa estrutura organizativa teria sido instrumentalizada pelos partidos políticos que estavam no governo, e cumpriam a função de bases de apoio eleitoral em troca do favorecimento no acesso aos bens e serviços públicos municipais. Segundo informações do entrevistado, algumas lideranças comunitárias chegaram mesmo a serem contratadas para cargos de confiança do governo, criando-se uma relação de dependência e subordinação.

Segundo o entrevistado, com a eleição da administração atual e a implementação do OP, no ano de 2002, as pessoas que faziam parte dessa antiga estrutura associativa fizeram de tudo para impedir o processo.

“As lideranças sentiram-se ameaçadas, queriam que somente eles tivessem a possibilidade de serem eleitos delegados e conselheiros do OP. Algumas lideranças chegaram a elaborar uma proposta para mudar todo o funcionamento do OP e entregaram para a gente”.(Clóves Barbosa)

Algumas entidades e lideranças que apresentaram oposição ao OP, argumentavam que o OP representava um mecanismo de esvaziamento e enfraquecimento das organizações comunitárias, já que colocava de lado e subestimava a representação dos presidentes de associações ao permitir que qualquer indivíduo, mesmo sem experiência anterior ou envolvimento político, participasse e deliberasse em igualdade de condições com os representantes de entidades. A opinião de uma liderança comunitária e atual delegado do OP ilustra bem esse comportamento:

“Da forma de como foi colocado em Olinda o OP enfraqueceu bastante o movimento popular porque o governo deu atenção ao cidadão comum e esqueceu as lideranças comunitárias que foram eleitos em suas entidades por 300, 400 até 1.000 votos e, considerou delegados,(não tenho nada contra de quem foi eleito), pessoas que foram eleitos com 5, 4 votos. Quer dizer, que força de representação política essas pessoas têm? Simplesmente porque D. Maria da barraca e o Seu João do

caldo-de-cana falam muito e então as pessoas falam, vão lá ser delegados do Orçamento Participativo! E, essas pessoas foram sem nem saber o que era OP, muitos deles foram pensando que iam ser remunerados” (Gilson Braga – delegado RPA02)

Segundo o líder comunitário João Dominges, primeiro presidente da UNACOMO por quinze anos consecutivos, a atual gestão do PCdoB e a implementação do Orçamento Participativo teria sido a grande responsável pela divisão do movimento popular em Olinda. O PCdoB, segundo o entrevistado, teria tomado a direção do movimento popular, enfraquecendo as entidades de bairro através do OP e abrindo espaço político para o cidadão comum, além de ter tomado a direção da UNACOMO, que, segundo ele, teria tido um processo ilegal de votação “forjado” pelo PCdoB.

“A Entidade comunitária foi corroída. O OP veio para substituir as entidades. Defendo OP, mas com a participação das Entidades. A prefeitura quer fazer dos delegados do OP os seus escudeiros, isso também é cooptação”. (João Dominges – delegado do OP e liderança comunitária)

No início da gestão da Administração Popular de Olinda, as entidades comunitárias ficaram numa posição de defesa, mas muitas acabaram aderindo ao processo, primeiro cedendo às estratégias da administração que procurou quebrar a resistência dessas antigas lideranças com a criação de uma cadeira no conselho do OP para a UNACOMO e com o trabalho de sensibilização que os coordenadores do OP – CROPs- realizaram em todas as regiões e, segundo, por não encontrarem outra alternativa, já que o OP começou a se mostrar como um canal viável de acesso as suas demandas apresentando resultados concretos em termos de obras, como coloca o entrevistado:

“Aqui seguiu-se os passos da administração de Porto Alegre, que criou essa metodologia do OP para contrapor a uma estrutura de associativismo semelhante a que existiu em Olinda, onde se criara uma nova representação entre a população nos moldes do governo. Foi uma maneira de quebrar isso. Muitas pessoas, porém, dentro da própria administração, ainda são a favor dos “conselhos”. A visão do PSB é essa. Pessoas do PSB que avançaram nessa concepção vieram para o PT. ” (Clóves Barbosa)

Segundo Helder Rocha, ex-CROP e atual delegado do OP. A maioria das pessoas que hoje participa do processo democrático do OP de Olinda, veio do núcleo associativo: organização populares, líderes comunitários, liga de mulheres, liga de esportes, clube de mães, etc.

“Um outro fato importante foi a vinda para a nossa secretaria de pessoas do movimento popular, ex-presidentes de associação, e pessoas também do movimento sindical, que trouxeram para a gente essa experiência. Além da própria secretária que trouxe a sua bagagem política partidária.” (Helder Rocha)

Esse fato pode ser ilustrado pelos dados no quadro 13, abaixo, onde 91% dos delegados entrevistados são pessoas atuantes em entidades associativas.

Quadro 13. Atuação em entidades entre os entrevistados já eleitos delegados no OP - 2004

Participação em entidades	Frequência	%
Participa de entidades	19	91%
Não Participa	2	9%
Total	21	100%

Fonte: Pesquisa realizada pelo autor - 2004

Outro fato observado foi que alguns delegados que antes do OP nunca haviam atuado em entidades, passaram a freqüentar as associações de bairro e mesmo a se mobilizar para a criação de novas entidades nos seus bairros.

Quadro 14. Tipo de entidades em que atuam os entrevistados já eleitos delegados

Entidades	Frequência
Associação de moradores	70%
Conselhos institucionais	14%
Sindicatos	9%
Associação cultural	7%

Fonte: Pesquisa realizada pelo autor - 2004

Como ilustra o quadro 14, acima, a grande maioria dos indivíduos atuantes no OP atua também em associações de moradores. A ação mobilizadora dessas lideranças é fator primordial para a dinâmica da participação do OP. Isso pode ser também ilustrado pelo depoimento de uma delegada do OP:

“A prefeitura gosta dos números, diz que o OP é válido porque muita gente tá participando e quanto maior o número melhor para a prefeitura. Mas se não fosse nós, líderes comunitários, ninguém ia para as plenárias. (Glima Santana –conselheira RPA2)

Os questionários aplicados aos participantes não diretamente envolvidos no OP, durante a votação das prioridades nas plenárias intermediárias, revelou um envolvimento menor dessas pessoas em entidades. Entre os entrevistados, apenas 28% atuava em entidades, sendo as associações de moradores as mais freqüentadas como se vê no quadro 15, abaixo.

Quadro 15. Tipo de entidades em que atuam os entrevistados

Entidades	Frequência
Associação de moradores	55%
Conselhos institucionais	10%
Sindicatos	7%
Associação cultural	11%
ONG	5%
Estudantil	12%

Fonte: Pesquisa realizada pelo autor - 2004

Os dados acima, mais uma vez reforçam o fato de que o cidadão comum, deslocado da prática associativa é, na realidade, conduzido pelas lideranças para o processo participativo.

A importância desse núcleo associativo para a divulgação e articulação para a participação pode ser percebida pelas respostas dos entrevistados para a pergunta sobre como foram informados das reuniões do OP.

Quadro 16. Modo como os entrevistados foram informados sobre as reuniões do OP - 2004

Modo de informação	Frequência
Liderança comunitária	41%
Delegado do OP	35%
Vizinho	10%
Carro de som	6%
Faixa, cartazes da prefeitura	4%
Rádio	1%

Fonte: Pesquisa realizada pelo autor - 2004

Os dados no quadro 16, acima, mostram que tanto as lideranças comunitárias, através das associações de moradores, quanto os delegados eleitos do OP, são os pontos de referência da população participante. Os papéis de delegado e de liderança, muitas vezes se sobrepõem, já que a maioria dos delegados atua nas associações.

Diversas análises sobre a implantação de políticas participativas (Warren, 1993; Silva, 2001; Abers, 2000) apontam esse caráter problemático das associações de bairro tanto em relação à sua representatividade quanto à participação dos moradores, que é reduzida, deixando a cargo dos presidentes a função de interlocutores diretos com o poder público.

No orçamento participativo, porém, as lideranças precisam do apoio do maior número possível de participantes para eleger as prioridades, com isso elas devem estimular a participação dos cidadãos em todas as etapas do processo. Dessa maneira, novos atores são inseridos no processo decisório, o que parece vitalizar associativismo local.

“Essa imagem das lideranças que antes andavam com uma pasta debaixo do braço com o estatuto da sua associação indo à prefeitura pra pedir barro e areia pra calçamento de rua começa a ser quebrada. E essas pessoas começam a se incorporar num novo ritmo dentro da atual conjuntura, de uma forma mais crítica e contundente. Essas pessoas fizeram curso de fiscalização de obras, de orçamento, de como a verba do município está sendo gerida. Essas pessoas têm uma contribuição fundamental na construção da experiência do OP pelo Brasil afora”. (Elder – ex-CROP e atual delegado do OP)

Os resultados da pesquisa mostram que Olinda tem uma história de associativismo, porém fortemente marcada por relações de subordinação ao poder público. A presença de uma rede associativa em Olinda pôde ser constatada pelo grande número de delegados atuantes em entidades e associações revelados pela pesquisa. Observou-se também a constituição de novas lideranças comunitárias a partir da experiência de participação do OP. As entidades já existentes e as entidades criadas passaram a representar uma intervenção ativa no OP, organizando e mobilizando a população para a participação.

6.2 O CONHECIMENTO DO PROCESSO E CONSCIÊNCIA POLÍTICA DO CIDADÃO

Pelas entrevistas realizadas com os participantes durante as plenárias intermediárias de 2004, onde seriam votadas as prioridades de cada região, percebe-se que a participação da maioria dos atores é motivada pela busca de soluções imediatas para os problemas urbanos de suas comunidades. Dentre os entrevistados, 73% responderam que foram votar por demandas específicas como a melhoria da sua rua, ou de seu bairro e 27% responderam que foram pela luta comunitária.

Nas plenárias e fóruns, porém a população entra em contato com a realidade social de todo o município, bem como da forma como a administração municipal pode intervir nessa realidade. Os resultados das entrevistas mostram que os cidadãos envolvidos diretamente no processo, como delegados e conselheiros, passaram a conhecer mais a realidade social de suas regiões e da própria cidade.

“A maioria das nossas decisões são de consenso e tentam beneficiar a maioria. A gente tem trazido outros grupos para participar das reuniões do Conselho, grupos temáticos como os da

cultura, de negros, da juventude, da saúde. Para se ter uma visão da sociedade como um todo.” (Silvério Xavier – Conselheiro RPA03)

Esse processo, porém, envolve o aprendizado da organização e da negociação para atingir o objetivo final que é a realização das demandas deliberadas, o conhecimento das regras do processo e de conceitos básicos de cidadania e direitos.

Percebe-se uma grande diferença entre o grau de conhecimento do OP por parte dos cidadãos diretamente envolvidos e dos cidadãos sem vinculação direta com OP e que participam somente na hora da eleição das prioridades. O grande número de pessoas que não tem idéia do que realmente seja o Orçamento Participativo e que vão às plenárias somente para votar a demanda da sua rua, porque foram na realidade conduzidos pela liderança comunitária ou delegados da RPA, pode ser conferido na maioria das respostas dadas aos questionários, onde mais de 30% dos entrevistados nunca sabe o que responder.

Quando perguntados sobre se acreditam que a participação traz efetivamente mudanças positivas para a comunidade, a resposta dos delegados, sobre o desinteresse da população comum em participar, é sempre muito parecida:

“São poucos os que querem participar, a maioria vem sempre pedir e cobrar, mas não quer se envolver. Muita gente prefere estar em casa assistindo TV do que ir para as reuniões que, às vezes, são realizadas na própria rua onde moram.” (Gilma Santana– conselheira RPA02)

Alguns delegados também acham que os problemas do município são muito complicados para um cidadão comum participar das decisões políticas, e colocam a falta de conhecimento e informação por parte do cidadão como o maior desafio.

“Aí ele pode ser engolido pelo lobo. O lobo é o interesse do governo que é colocado de uma forma técnica e política para aquela população desinformada que está chegando pela primeira vez para uma discussão política com o governo e que, sem medo de errar, é o mesmo que estar uma pessoa falando português e a outra em inglês. É difícil para entender, é preciso de muito tempo. E as pessoas não tem paciência, não tem o tempo disponível, não tem a cara de pau de fazer o que o líder comunitário faz, de estar 24 horas participando de reunião, simplesmente por gostar, por ter o compromisso, enquanto o cidadão comum vai sim, mas quando a rua dele precisa de um calçamento.” (Gilson Braga – líder comunitário – delegado do OP – candidato à vereador pela oposição)

Em 2002, a Secretaria do OP publicou um conjunto de três instrumentos pedagógicos denominados "Cadernos de Olinda". O primeiro sobre "O que é o Orçamento Participativo", o seu significado político e social e aspectos relevantes para entender o processo de implantação no município. O segundo intitulado "Como funciona o Orçamento Participativo", apresentando as regras de funcionamento do processo e um terceiro caderno intitulado "Para

entender as finanças de Olinda", definindo as leis que orientam as finanças e apresentando a situação financeira do município.

Os delegados eleitos em 2002 e 2003 participaram de um seminário de nivelamento e de um curso de capacitação sobre Orçamento e Gestão Pública. Essa atividade foi realizada em parceria com a ONG Centro de Cultura Luiz Freire.

Os participantes diretos do OP, delegados e conselheiros, afirmam que possuem hoje um conhecimento maior sobre o orçamento municipal, os processos de licitação e execução de obras e sobre as leis. Esse processo de aprendizagem amplia a capacidade desses atores de intervir nos problemas que enfrentam no cotidiano além da possibilidade de repassarem esse conhecimento para a comunidade. O resultado das entrevistas realizadas com os delegados mostra que 90% dos entrevistados coloca o ganho de conhecimento como o maior aprendizado tirado do OP. 90% dos delegados entrevistados receberam capacitação e avaliaram como muito boa:

“Para mim o OP ainda não provou nada, mas sobre as capacitações abriu a minha mente. Antes não sabia nada sobre LOA e orçamento, hoje tento passar isso para os meus companheiros”.(Valcílio de Oliveira – RPA 10)

“A gente entendeu muita coisa nos cursos, até sobre a história do Brasil, sobre como o Brasil foi explorado e como isso continua até hoje. Já veio um erro do passado muito grande e pra um governo concertar isso em dois tempos não dá. A maioria das pessoas não tem muita leitura e a gente tenta repassar isso pra comunidade. Tem que ter uma visão muito ampla do problema” (Luzinete Farias – RPA 09)

“Apesar do desgaste tem o lado positivo também, por exemplo, as capacitações. Pelo menos a gente tenta entrar fundo dentro dessas questões técnicas e até financeiras do serviço público, principalmente na questão das obras. A gente faz curso de responsabilidade fiscal, licitação, fiscalização e acompanhamento de obras, sensibilização para acabar com os conflitos na obra, conflitos entre os próprios companheiros mesmo. É muito enriquecedor. No contexto geral o aproveitamento foi perfeito, muito bom, isso aí não tem como esconder”.(Gilson Braga – RPA 01)

“Com o OP aprendi mais conhecimento, posso fiscalizar, opinar, além de saber me expressar melhor, me comunicar. Aprendi também a não deixar tudo nas mãos dos políticos, que nós é que devemos ir a luta”. (Miguel de Lima – RPA 03)

O vereador Marcelo Santa Cruz, do PT de Olinda, coloca a importância do aspecto pedagógico do OP e da formação de cidadãos com consciência crítica.

“Eu acho que essa é a questão mais importante do OP, a questão da transformação da consciência política de cidadania, que desperta em cada delegado e em cada pessoa que elege e que participa pra eleger o seu delegado, por rua, por RPA, enfim, que começa a acreditar que a democracia só é possível com a participação de todos e que cada um tem sua parcela de

responsabilidade. Com isso a gente quebra um pouco a questão da transferência de responsabilidade do cidadão para os seus representantes.” (Vereador Marcelo Santa Cruz – PT)

Essa consciência e conhecimento da causa começam já a fazer parte do vocabulário dos delegados envolvidos com o processo, com demonstra a resposta de um delegado quando perguntado sobre a relevância ou não de se continuar a experiência do OP:

“Se o próximo prefeito não continuar com o OP como é que nós vamos saber para onde vão as verbas? Isso agora virou lei. Tem a lei de responsabilidade fiscal, se eles não fizerem as obras que a gente escolheu a gente vai até o Ministério Público”.(Sevério dos Santos – RPA04)

Quando perguntados, porém, a respeito das informações, esclarecimentos e divulgação feita pela administração, os delegados não se mostraram muito satisfeitos. Nove delegados (42% dos entrevistados) responderam de forma positiva e doze de forma negativa.

“As informações chegam sempre de última hora, avisam a gente sobre a plenária um dia antes, aí para reunir o pessoal é complicado”.(Silvana- delegada RPA 08)

“A administração falta muito com a gente em termos de material. Tudo é feito nas vésperas. A gente delegado tinha que ser informado pelo menos uns dez dias antes, para se reunir com a população, explicar melhor o que é o OP, distribuir as cartilhas.” (Miguel de Lima – RPA 03)

“O problema é que as secretarias parecem que não trabalham em grupo. A do OP diz que as obras vão começar tal dia e a de obras diz que não vai fazer porque a verba não deu. Deveriam se unir mais para dar a informação correta pra gente”.(Lúcia Franca – RPA 01)

“(…) a gente não quer um governo populista, a gente não quer um governo de efeitos mirabolantes. Um dado importante é por isso a atenção que se dá aos meios de comunicação, à transparência, à publicação dos feitos e dos gastos, tudo isso tem que estar aí na internet. A fiscalização da população deve ser possível.” (Elder – delegado RPA 10)

Através dos dados coletados e depoimentos dos participantes do OP, confirma-se o potencial educativo desta política. A grande maioria dos participantes revelou o ganho significativo de conhecimentos adquiridos durante o processo de participação sobre questões importantes de interesse social antes inacessíveis a essa parcela da população. Os próprios participantes deixaram claro também, a importância da difusão da informação e o pouco empenho da administração do município neste sentido.

6.3 O COMPROMISSO POLÍTICO GOVERNAMENTAL

A partir das informações coletadas na pesquisa, percebe-se que um grande problema para o andamento do OP tem sido o caráter muito plural do governo, que é composto por secretarias sob o a tutela de partidos diferenciados.

O quadro político-partidário atual da administração de Olinda encontra-se assim constituído:

Quadro 17. Organização político-partidária de Olinda

Setor Administrativo	Partido
Prefeita	PCdoB
Vice- prefeito	PT
Secretaria do OP	PT
Secretaria de Planejamento	PPS
Secretaria de Obras	PCdoB
Secretaria de Cultura e Turismo	PTB
Procuradoria	PSB

Fonte: Prefeitura Municipal de Olinda – 2003

Segundo o secretário adjunto do OP, Clóves Barbosa, não existe uma integração entre as secretarias do governo. Isso, no começo, foi um grande obstáculo:

“No começo as outras secretarias não levavam muito a sério a proposta do OP. Foi preciso quebrar essa resistência e convidar a secretária de planejamento para participar das reuniões e plenárias. Ela levou um susto com as plenárias, viu que as pessoas estavam realmente levando a sério a proposta.”

Com a relação a essa desarticulação interna é bastante ilustrativo o depoimento de um delegado do OP, líder comunitário, candidato a vereador pela oposição:

“Ainda falta um pouco de entendimento entre as demais Secretarias em relação ao que é o apoio para o governo. Muitas vezes eles misturam questões internas, como a ciúmeira porque uma secretaria está aparecendo mais que a outra, e se as outras secretarias, como a de planejamento e a de políticas sociais derem bobeira, elas vão ser atropeladas pelo valor, pelo nível de articulação da secretaria do Orçamento Participativo(...) Essa é uma secretaria que tem poder de força e tem uma porta para o povo. Só que ela não funciona ainda, não está sendo explorada. Quem manda são os secretários do partido tal que foi aliado e ajudou a eleger a prefeita, apesar de constitucionalmente ser a prefeita a chefe do poder. Muda o governo mas a estrutura das secretarias continua a mesma”. (Gilson Braga – delegado RPA01)

Uma outra questão relevante é a partidária. Segundo Helder Rocha, existiriam dois fatores que colocam a experiência participativa de Olinda tão aquém da experiência de Porto Alegre: primeiro as condições econômicas. As arrecadações do município não são suficientes para suprir as demandas existentes. Segundo pelo fato dessa gestão em que se esta desenvolvendo a experiência participativa do orçamento não ser do PT e sim do PCdoB.

“Existem muitos entraves de concepção política. O PCdoB não faz uma leitura correta do que deveria ser uma secretaria de orçamento participativa. Apesar do PT "governar" a Secretaria do

Orçamento em Olinda, não existe uma compreensão do que seja o OP e do que deva ser uma gestão democrática por parte das outras secretarias e outros membros do partido que elegeu a prefeita.”

O entrevistado acredita que uma administração mais integrada e compactada, administrada pelo PT, teria uma resposta mais imediata do que essa dos aliados do PCdoB.

“Isso é um acordo que vai acontecer paulatinamente, pelas vitórias conquistadas, não pelo governo, mas pela organização popular. O OP é um processo muito recente e essa mudança de consciência e de postura política não acontece da noite para o dia. Daí a necessidade de dar continuidade a essa administração e de futuramente essa administração passar para a mão do PT que foi o criador e o gestor dessa secretaria do OP”. (Helder Rocha)

6.3.1 O papel do CROP na implementação do OP

A administração municipal investiu bastante no processo de construção da participação, no sentido da mobilização da população. A criação do CROP – Coordenador Regional do OP, foi fundamental para isso.

Nas Regiões Político Administrativas onde não existia um movimento comunitário organizado, ou onde não havia interesse na participação, os CROPs desenvolveram um trabalho de divulgação da proposta e mesmo de constituição de novas lideranças para assumir o papel da participação. Essa atuação do governo foi fundamental para se consolidar uma base de participação no OP.

Segundo Helder Rocha, ex-crop e atual delegado do OP, o papel dos coordenadores regionais em Olinda foi fundamental para a organização política do município e para o processo de implementação do OP.

“Sem esses coordenadores a secretaria hoje não teria a ciência de como conduzir a oposição, eles tem o papel de ser o articulador político do governo, ele pode ser comparado, se nós estivéssemos hoje numa tourada, ao “amança touro”, é ele que bate de frente, ele é a cara do governo e quando ele chega na secretaria ele tem que ter uma resposta positiva para o governo.”

“Eu por exemplo, quando trabalhei esse período como coordenador na RPA 9 – Cidade Tabajara, eu enfrentei no início o que pode ser chamado de bairrismo cultural, tipo “Elder não mora na Cidade Tabajara como é que ele pode ser coordenador de uma área que ele não conhece geograficamente?” Foi aí que eu comecei a entender que pra você ser coordenador de uma região é preciso que você esteja afiado na política, que você tenha certo grau de conhecimento sobre a geografia de toda a tua cidade. Se a pessoa não tiver esse perfil vai ser muito difícil lidar com a situação pois os desafios são muito grandes, é pior que administrar uma cidade. Então eu fui quebrando esse tabu ao longo do tempo. Fui descobrindo coisas que eles não queriam me contar. Consegui reverter toda a posição que antes tinha e quebrar os tabus sobre o OP na regional sobre minha responsabilidade”.

Genro (2003), coloca que, na experiência de Porto Alegre, ocorreram alguns problemas e desvios no trabalho do CROP, como por exemplo, assumir o papel de dirigente comunitário ou fazer paternalisticamente tarefas que caberiam à comunidade, desrespeitando a autonomia dos movimentos organizados.

Em Olinda, um desvio percebido pelo entrevistado foi a de alguns coordenadores assumirem atitudes de parcialidade:

“Existem também as pessoas que aproveitaram da posição de ser coordenador regional para conseguir vantagens políticas, levar indicação para que outros partidos políticos crescessem mais em determinada área, que trabalha para vereador, para candidato a prefeito. Tem todo tipo de pessoas, mas acho que no geral a nossa secretaria conseguiu dificultar essas práticas e quebrar certos tabus”.(Helder Rocha)

Para dificultar esse tipo de prática, o regulamento do OP determina que o CROP não pode exercer seu trabalho na região onde mora.

6.3.2 A articulação entre representação e participação

A relação com os vereadores foi uma das mais complicadas no início do processo. Principalmente devido à falta de integração partidária na composição do governo municipal. Os vereadores tinham uma preocupação muito grande da perda de poder de decisão em função dos delegados do OP. O vereador Marcelo Santa Cruz, que foi quem levou o projeto do OP de Olinda para ser aprovado na Câmara municipal, fala da resistência dos representantes do Poder Legislativo ao OP quando este foi implementado:

“Uma outra preocupação dos vereadores, era que os delegados do OP pudessem depois ocupar o seu espaço e se liberar da tutela dos vereadores que fizeram por muito tempo os líderes de associação de moradores como cabo eleitoral. Uma questão importante para nós que formamos aqui a democracia representativa, os representantes do povo, é entender que o OP não se confronta com a democracia representativa, e que cabe ao poder legislativo apoiar essas iniciativas da sociedade e esse instrumento de gestão democrática.”(Vereador Marcelo Santa Cruz- PT)

Segundo Helder Rocha, em Olinda existe ainda um ranço muito forte das práticas tradicionais e a maioria dos vereadores não aceitaria essa concepção nova de gerenciamento democrático da cidade devido aos interesses políticos.

“Hoje, porém, esse vereador está sendo pressionado. Ou ele de fato vai aderir a essa nova concepção política ou ele vai ser cobrado pela população. Porque quando os projetos de interesse para a cidade vão para a câmara os delegados do OP já estão sabendo, e já estão indo para a Câmara fazer barulho. Temos um caso recente de um projeto enviado à Câmara para aprovação, um projeto do Banco Mundial de 55 milhões de dólares, onde a maioria dos vereadores não queria

aprovar e os conselheiros e delegados do OP encheram as galerias da Câmara para exigir a aprovação. O projeto acabou sendo aprovado”. (Helder Rocha – delegado do OP)

As informações coletadas dão indícios de que o OP apresenta mecanismos que dificultam a atuação clientelista entre o poder público e as entidades comunitárias. Apesar da presença expressiva das associações de moradores entre os delegados do OP, 90% dos entrevistados, a atuação destas lideranças é, de certa forma, controlada pelas regras do OP.

“O cidadão não decide sozinho, ele tem que decidir coletivamente. Então nasce aí um espírito importante que é o espírito coletivo, que é o espírito da participação, que é justamente o caminho inverso do líder comunitário, da associação e do próprio representante municipal, das câmaras, em que a atividade é muito mais individual, muito mais voltada para a sua atuação competitiva num espaço público em que prevalece o individualismo e não o espírito coletivo. Então eu acho que a questão do OP é hoje a expressão mais genuína da radicalidade democrática”. (vereador Marcelo Santa Cruz- PT)

Um fato que não pode ser desconsiderado, é que o OP em Olinda não parece ser uma grande ameaça aos vereadores acostumados à práticas clientelistas, já que se refere apenas a uma pequena parcela do orçamento total do município. Não é surpreendente então, como coloca Grazia (2003), que a Câmara aprove decisões assumidas no OP, já que estas não interferem significativamente nas prioridades dos Vereadores.

Nas plenárias do OP em Olinda pode-se confirmar a presença de vereadores, porém somente aqueles com vínculos partidários com a prefeitura, como o Vereador Marcelo Santa Cruz, do PT.

6.3.3 O respeito às decisões tomadas pelos participantes

No que diz respeito à administração municipal, na opinião de alguns delegados e conselheiros, o OP contribui para torná-la mais transparente e romper com o padrão clientelista tradicional. Quando perguntados sobre se o OP mudou alguma coisa na forma da administração municipal, 80% dos delegados entrevistados responderam que sim.

“Antes as coisas eram decididas entre grupinhos e as benfeitorias vinham em função do vereador. O OP permite hoje que qualquer pessoa independente de sua vivência política participe do processo de discussão e decisão. O método é bastante diferente da participação tradicional. Contribui muito para uma conscientização política da população. A gente não observa dentro do espaço do OP discussões político partidárias. Isso acho que é um reflexo do entendimento da população de que o OP é um espaço de todos independente de suas convicções político partidárias”. (Silvério Xavier – Conselheiro OP)

Algumas lideranças, porém, principalmente as que ainda não conseguiram eleger alguma benfeitoria para sua comunidade através do OP, ainda são bastante descrentes:

“O OP até hoje não me provou nada. Na minha comunidade não mudou muita coisa não. Isso que esta acontecendo aqui não é participação, não é democracia. É só pra quem esta do lado do governo e se todo mundo fosse situação onde é que o país ficaria? Mas eu não desisto não, acho que é como um jogo de futebol, se você esta fora não pode nada. Quem ta dentro pode opinar” (Valcílio de Oliveira – RPA10).

A percepção dos participantes do OP quanto ao poder de decisão da população que participa é relativamente alto. Quando perguntado aos delegados sobre se os participantes do OP realmente decidem sobre obras e serviços, 62% responderam que sim, 24% responderam que às vezes e 14% responderam que não. Muitos delegados, porém, tem a consciência de que muitas vezes é preciso “brigar” para conseguir concretizar a demanda votada.

“A população decide às vezes. Na minha comunidade uma rua foi eleita em primeiro lugar e a secretaria do OP disse que não tinha dinheiro pra fazer essa rua porque era muito grande, tem 900m. Se Olinda não tem condições de fazer porque inventar orçamento participativo?” (Lúcia Franca – RPA 01)

Essa mesma questão foi colocada aos participantes das plenárias intermediárias que foram votar a demanda dos seus bairros.

Quadro 18. Percepção sobre o poder de decisão da população que participa do OP - 2004

A população que participa do OP realmente decide sobre obras e serviços	OP 2004
Sempre decide	42%
Às vezes decide	13%
Nunca decide	6%
Não sabe	39%

Fonte: Pesquisa realizada pelo autor - 2004

O quadro 18, acima, demonstra que a população comum acredita também que a população tem elevado poder de decisão. Por outro lado é bastante significativo o número de pessoas entrevistadas, 39%, que não souberam responder a essa pergunta. Esse dado indica a elevada falta de informação e desconhecimento do processo pela população comum.

Outro fato relevante é a aceitação da representatividade dos delegados do OP pela população. Quando perguntado aos delegados eleitos se os delegados e conselheiros respeitavam as decisões da comunidade, 60% respondeu que sim, 28% respondeu que às

vezes e 12% que não. Existe, porém, entre os delegados, a consciência de que, nem sempre, os delegados respeitam e honram essa representatividade coletiva.

“Existe muito delegado que quer beneficiar a si próprio, a sua rua, quando na realidade existem situações muito mais urgentes para serem resolvidas. Essas pessoas acabam atrapalhando o processo por falta de visão”. (Marcelo de Souza – Conselheiro RPA 3)

O estabelecimento dos fóruns de discussão do OP contribui também para o rompimento da lógica tecnocrática que marca as decisões do poder público. O saber técnico tradicionalmente é utilizado para manter a distância entre os atores da sociedade e o governo. A política do OP vem possibilitando o questionamento constante deste saber técnico. Quando perguntados sobre a relação com o serviço público, 66% dos delegados entrevistados responderam como positiva e 33% como negativa.

“Inicialmente a gente teve muita dificuldade com relação às áreas técnicas, principalmente com a Secretaria de Obras. Houve uma mudança para melhor com a entrada de técnicos que já tinham uma experiência do OP em outros municípios da RMR”.(Silvério Xavier – Conselheiro RPA 03)

“Às vezes sou tratada muito mal pelo pessoal da obra. Sou delegada e sou fiscal de obra, tenho o direito de que o mestre de obra me de a informação, mas ele é um bruto, me atende de cara amarrada, acha que delegado do OP não vale nada. Eu já falei com o conselho sobre isso”.(Lúcia Franca – Conselheira RPA01)

6.4 A CAPACIDADE DE INVESTIMENTO E EFICÁCIA ADMINISTRATIVA

Em Olinda, apenas parte dos recursos arrecadados com o IPTU é destinada a investimentos decididos pela população através do Orçamento Participativo. O total arrecadado pelo IPTU é dividido aproximadamente da seguinte forma: 25% para a educação, 15% para a saúde, 6% para a câmara municipal e 4% para a manutenção da cidade. O saldo de 20% fica para ser decidido pelo OP em função das prioridades escolhidas nas plenárias regionais e com critérios de repartição definidos de acordo com as carências de cada RPA.

O quadro 19, abaixo, aponta o cálculo das vinculações de recursos do IPTU. Ao final, aponta o saldo disponibilizado e acertado para ser investido nas RPA's, conforme foi acordado pela Secretaria da Fazenda para o ano de 2003.

Quadro 19. Vinculações de recursos do IPTU - 2003

IPTU X Orçamento Participativo	
IPTU 2003	9.094.570
VINCULAÇÕES	SETOR
25%	Educação
15%	Saúde
6%	Câmara Municipal
30%	Pessoal
4%	Manutenção da cidade
SALDO: 20%	R\$ 1.818.914,00

Fonte: Secretaria da Fazenda e Administração - 2003

Segundo dados da secretaria do OP, em 2002, 83% da população de Olinda não teria pago o IPTU, acarretando uma diminuição nos possíveis recursos para investimento na cidade. Aparentemente a política do Op trouxe um incentivo maior para as pessoas pagarem o imposto. No ano de 2002 a arrecadação do IPTU foi de R\$ 7 milhões de reais, representando um total de R\$ 1,5 milhões para o Orçamento Participativo. No ano de 2003 a arrecadação teve um significativo aumento indo para R\$ 9 milhões representando um aumento de 29% em relação ao ano anterior, conforme pode ser verificado no quadro 20, abaixo:

Quadro 20. Evolução dos rendimentos do IPTU 2000-2003 em Olinda

Ano	2000	2001	2002	2003
IPTU	7.992.710	7.573.021	7.022.477	9.094.570

Fonte: Secretaria da Fazenda de Olinda

A parcela do orçamento destinada à deliberação pública pelo OP é de apenas 1,8% do orçamento total para 2003. Esse valor encontra-se muito abaixo do necessário para realizar um impacto efetivo no quadro de carências do município de Olinda.

Uma das principais críticas colocadas à política do OP é quando o orçamento participativo compreende uma parte muito limitada dos recursos do orçamento municipal (ver Genro e Ubiratan, 1997), alguns autores, como Azevedo (2001), porém, colocam que os ganhos dessa prática ultrapassam em muito o acesso a bens públicos de primeiro nível, demandados pela população da cidade.

A opinião de alguns dos responsáveis pela implementação da experiência no município, como é o caso do vereador Marcelo Santa Cruz do PT, é que, apesar de pouco, os

recursos são bem empregados já que a população é ouvida e respeitada na definição de suas demandas.

“Então os recursos de um município como Olinda, embora sendo pouco, eles sendo aplicados com a participação popular são muito melhor empregados do que se ficassem apenas concentrados na vontade da prefeita, seus secretários e do poder legislativo”.(Vereador Marcelo Santa Cruz)

O entrevistado fala também da importância de um município destituído financeiramente conseguir acesso a outras fontes de financiamento e que a população pode se mobilizar para isso.

“Agora, uma outra questão importante também do OP é a mobilização da comunidade para a obtenção de recursos federais e internacionais e municipais. Eu acho que a gente vai avançar no OP dentro dessa questão. Já houve aqui no município uma experiência quando, com a criação do PROMETRÓPOLE, era importante a alocação de recursos que dependiam de uma autorização prévia do poder legislativo e, por divergências políticas de grupos de vereadores basicamente da base de oposição à atual administração, e outros que não têm uma visão ampla do que é defender os interesses do município, tentaram criar obstáculos à aprovação dessa. Quem garantiu a aprovação foi o OP, através de seus delegados, que pressionaram o poder legislativo e os vereadores no sentido de que eles pudessem rever seu equivocado funcionamento. E obteve uma grande vitória porque esse projeto, que tinha sido vetado em dezembro, veio, quatro meses após, ser aprovado por unanimidade na Câmara Municipal face à pressão, à discussão, o debate, e o poder de convencimento que os delegados do OP exerceram sobre os seus vereadores”.

Uma dificuldade enfrentada pela equipe do governo nesses três primeiros anos do OP foi o atraso, significativo, no início da construção das obras que foram demandadas pela população. Segundo Clóves Barbosa, secretário adjunto do OP, um grande fator foram problemas na licitação devido à resistência do aparelho burocrático.

Por causa disso, as prioridades que foram elencadas pela população em 2002, para serem executadas em 2003 começaram a ser executadas somente em 2004. Isso gerou um descrédito muito grande, no ano de 2003, por parte da população e que se refletiu nos índices de participação. Com o início das obras, porém, foi visível o aumento da participação e o envolvimento da população. (Ver quadro 11)

Um indício que pode indicar que a política do Orçamento Participativo encontra aceitação junto à população é o número crescente de participações que demonstra que a adesão popular é cada vez maior.

A avaliação sobre a obtenção de benefícios através do OP é bastante positiva entre os delegados entrevistados. Quando perguntados se sua região já foi beneficiada com obras do OP, 86% dos delegados entrevistados responderam que sim.

A mesma pergunta foi feita aos participantes da plenária de votação de prioridades em 2004 com resultados também acima de 50% de beneficiados como mostra o quadro 21 abaixo:

Quadro 21. Avaliação sobre a obtenção de benefícios através do OP

Benefícios com obras e serviços através do OP	OP 2004
Já foi beneficiado	54%
Não foi beneficiado	12%
Não sabe	30%
Não respondeu	4%

Fonte: Pesquisa realizada pelo autor - 2004

As demandas atendidas, porém, referem-se apenas às prioridades definidas pela população em 2002 para o Plano de Investimentos de 2003. Foram realizadas ou estão em andamento vinte e cinco das vinte e oito obras demandadas pela população, representando 89% do total. As obras deliberadas em 2003 e que deveriam ser realizadas esse ano, ainda não foram sequer iniciadas, como pode ser visto no quadro 22, abaixo.

Quadro 22. Relação das obras realizadas pelo OP 2004

Ano	Total de demandas	Demandas atendidas ou em andamento	% de demandas atendidas
2001	(Não houve deliberação)	(Não houve deliberação)	(Não houve deliberação)
2002	28	25	89%
2003	26	0	0
Total	54	25	46%

Fonte: Pesquisa realizada pelo autor – 2004

6.5 DESENHO INSTITUCIONAL

6.5.1 A auto-regulamentação do OP

O desenho institucional do OP Olinda foi desenvolvido a partir do modelo de Porto Alegre. Com o início da experiência, porém, os participantes do OP, tanto a parte governamental envolvida quanto os delegados e conselheiros, sentiram a necessidade de fazer adaptações no formato do OP às condições locais. Uma das condições de êxito na implantação da estrutura institucional do OP seria, segundo Silva (2003), a habilidade do governo municipal em adaptar o modelo.

Entre as inovações realizadas na metodologia do OP em Olinda estão:

- A simplificação do processo de eleição das demandas. Após dois anos da experiência, a secretaria do OP fez um balanço dos problemas e dificuldades encontradas na construção do processo de implementação do OP e a dificuldade principal apontada foi que o processo era demasiado longo e oneroso. Foi apresentada então uma nova proposta, que reduzia o número de plenárias, e submetida ao Fórum dos Delegados.
- A simplificação do processo de eleição de conselheiros no qual são os delegados que escolhem quem irá compor o Conselho do Orçamento Participativo.
- O aumento do mandato dos delegados do OP de um ano para dois anos.

Dessa forma, a Auto-regulação do OP permitiu que os agentes sociais que participam do processo modelem o formato institucional.

“Uma das propostas de mudança que partiu dos participantes do OP foi a de aumentar o mandato do delegado de um para dois anos, isso permitiu que novas pessoas se incorporassem ao processo e convivessem com outros que já tem mais experiência, havendo a possibilidade da troca. Isso foi sentido como muito positivo por todos os participantes, pois fortaleceu o processo além de ampliar o número de pessoas participando. A idéia no Conselho é também de incorporar novos grupos e aumentar as discussões sobre a cidade”. (Silvério Xavier – Conselheiro RPA03)

Esse fato pode demonstrar que alguns elementos presentes no modelo do OP Porto Alegre tornam-se desnecessários em alguns casos, sendo fundamental, em cidades de menor porte e com capacidade de investimento limitada, a possibilidade de “enxugar” a metodologia.

6.5.2 O formato deliberativo

Um outro ponto importante na definição do desenho institucional é a manutenção dos elementos deliberativos do desenho. Uma das regras do Regimento do OP Olinda é que não podem ser delegados e conselheiros os detentores de cargo eletivo remunerado e os detentores de cargo comissionado em qualquer esfera do poder público.

Para alguns integrantes do OP esse fator dificulta a manutenção de relações de subordinação entre o cidadão e o governo e propicia um ganho de autonomia para o cidadão.

“O OP de Olinda se diferencia bastante de outras experiências de OP aqui em Pernambuco, como Itapissuma, Cabo e Araçoiaba, pelo fato de que a maioria dos delegados desses municípios são cooptados, tem a influência do governo por trás, e essa gestão daqui tem como regra a não participação de delegados com cargos comissionados do governo executivo ou legislativo. Isso é a

condição necessária para uma autêntica participação do povo, do contrário a pessoa vai ter medo de se expor e perder o cargo.” (Elder – ex-crop e atual delegado do OP)

6.5.3 Critérios distributivos das demandas

Da mesma maneira que em Porto Alegre, o OP de Olinda introduziu um sistema de critérios para a hierarquização das demandas prioritárias. Esses critérios conduziram a efetivação dos objetivos de justiça distributiva colocados pela administração municipal como o objetivo principal do OP, a de direcionar os investimentos para a população mais carente.

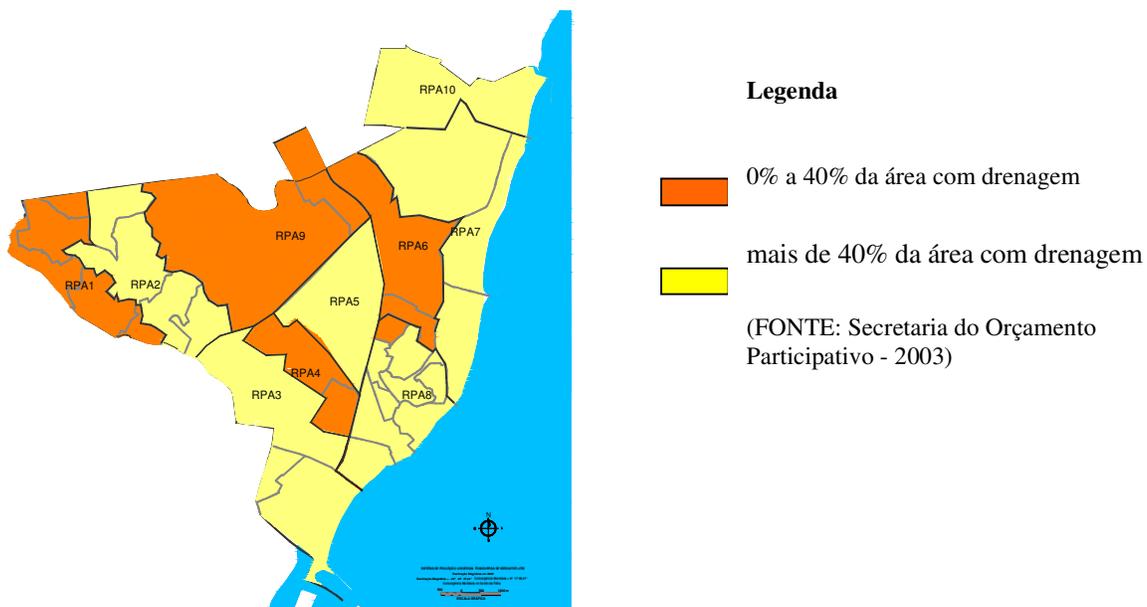
Os critérios utilizados foram:¹⁴

- Critérios populacionais;
- Carência de infra-estrutura e serviços públicos;
- Carência em serviços de educação.

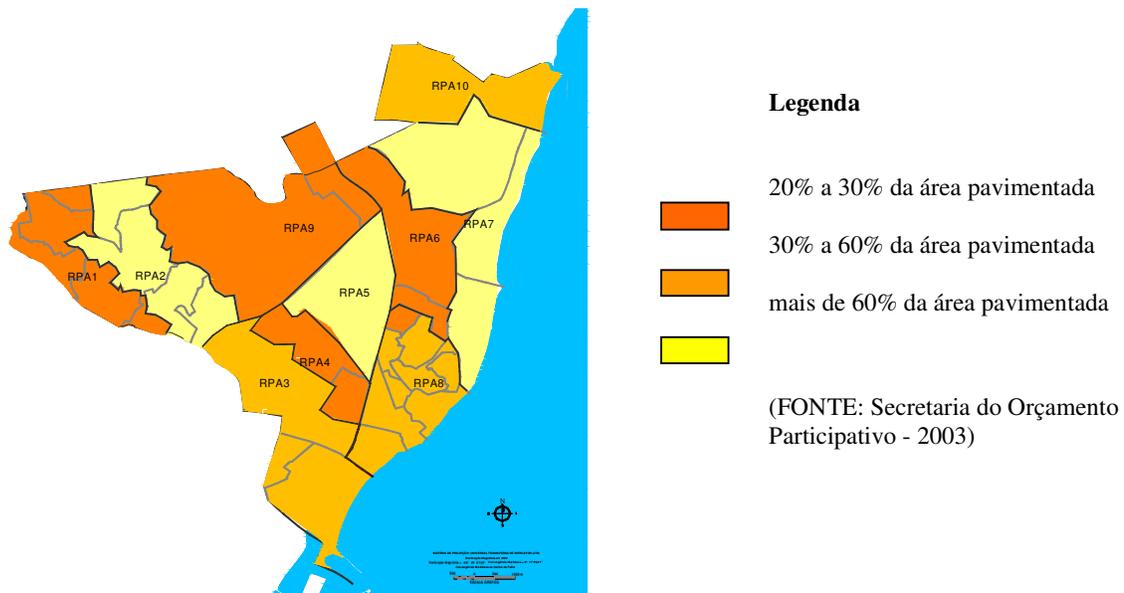
Aplicados à realidade sócio-econômica e espacial de Olinda tem-se a definição das áreas mais carentes de recursos da cidade, conforme pode ser visualizado a seguir nos mapas 9, 10, 11e 12.

¹⁴ Ver anexo 6: Pontuação sobre carências de infra-estrutura; serviços e população.

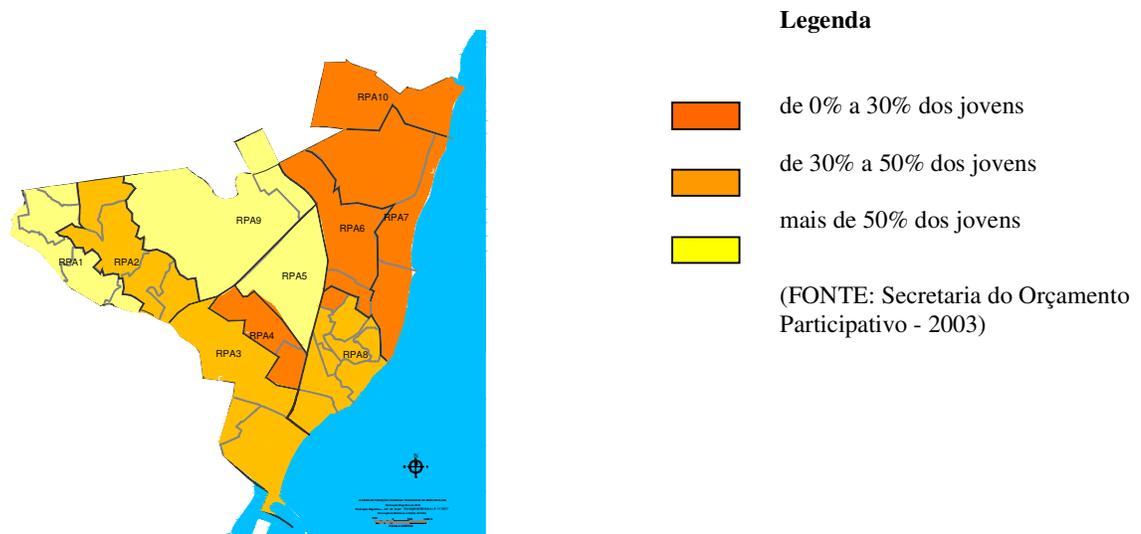
Mapa 9 - Pontuação sobre carências - Percentual de áreas com drenagem por RPA



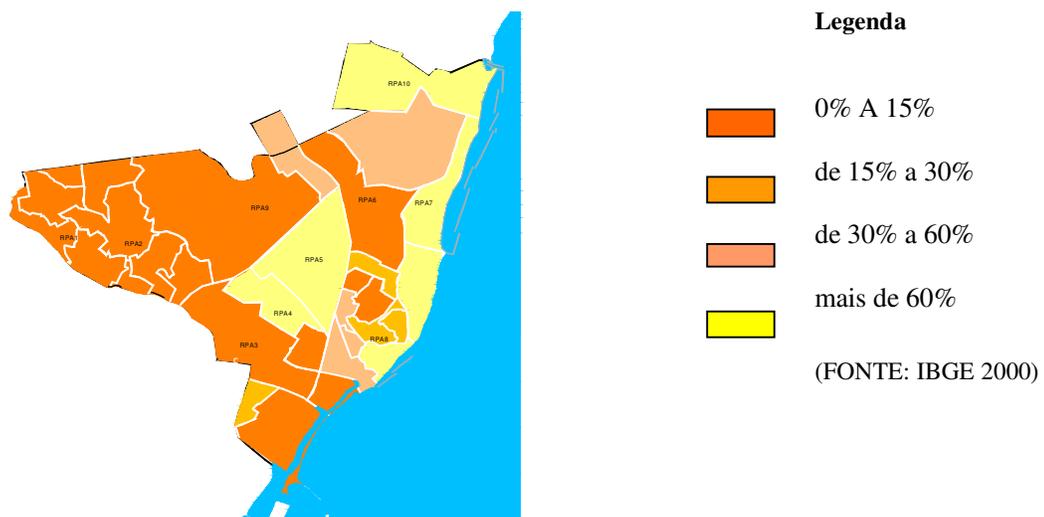
Mapa 10 - Pontuação por carência - Percentual de áreas pavimentadas por RPA

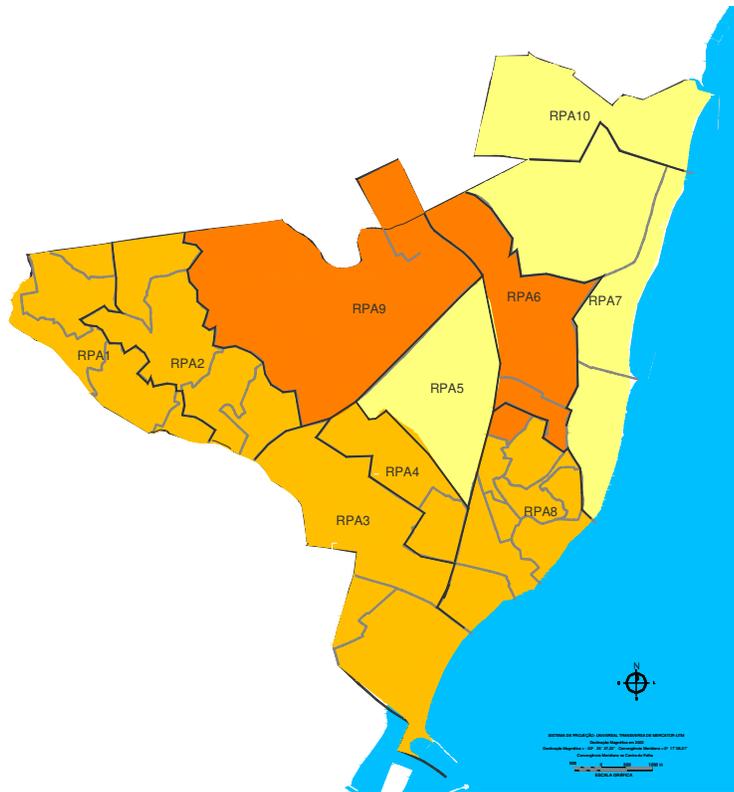


Mapa 11 - Pontuação por carência – Percentual de jovens com idade entre os 05 e 17 anos na escola



Mapa 12 - Pontuação por carência – Percentual de domicílios atendidos pela rede geral de esgoto

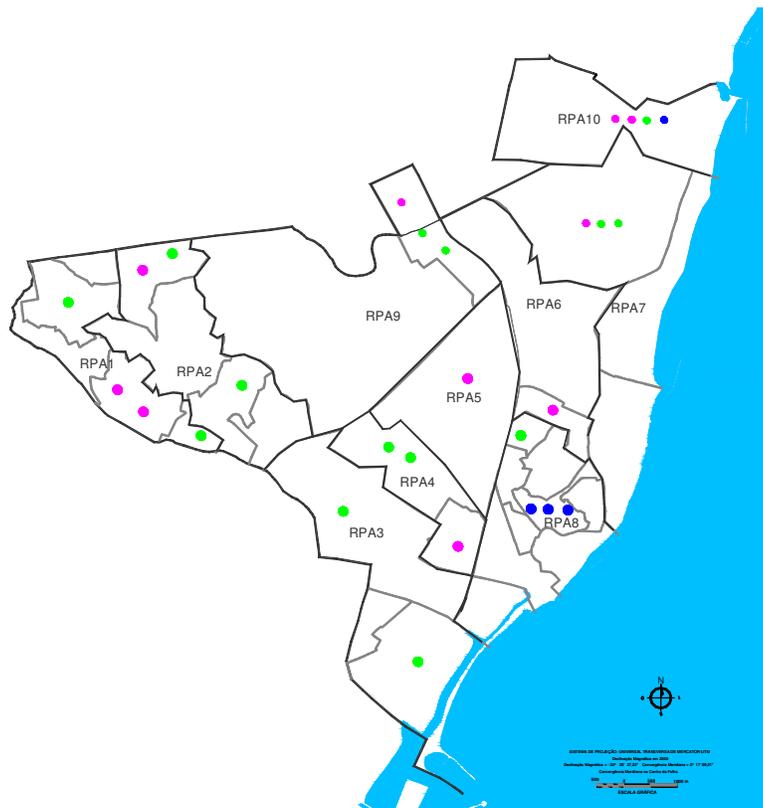


Mapa 13 - Pontuação pela carência conforme os critérios adotados**Legenda**

-  26 a 30 pontos
-  20 a 25 pontos
-  10 a 19 pontos

(FONTE: Secretaria do Orçamento Participativo de Olinda - 2004)

Mapa 14 - Obras do OP já concluídas ou em andamento por RPA



Legenda

-  Obras já concluídas
-  Obras em andamento
-  Obras iniciadas

(FONTE: Autor através de dados da Secretaria do Orçamento Participativo de Olinda - 2004)

Analisar uma experiência inicial do OP como Olinda, com relação aos efeitos distributivos seria, como coloca Wampler (2003), bastante precipitado. Uma análise desse tipo só faz sentido em experiências mais consolidadas, como Porto Alegre. Porém, pode-se fazer uma leitura inicial através dos critérios de distribuição adotados e as regiões beneficiadas até agora pelo OP Olinda.

Através da sobreposição dos mapas de espacialização das carências pelos dados do IBGE (mapas 02 a 07) com os mapas de pontuação dos critérios adotados no OP (mapa 13), podemos perceber uma correspondência entre as áreas classificadas como mais carentes, apesar de as áreas que receberam maior pontuação pelo OP não são exatamente as em pior estado segundo os dados do IBGE.

Pode-se perceber pela sobreposição dos mapas 13 – pontuação pelas carências e mapa 14 - de distribuição das obras no território municipal que há realmente uma maior concentração de obras do OP nos bairros mais carentes do município. Os bairros com maior poder aquisitivo, como Casa Caiada e Bairro Novo (correspondendo às micro-regiões RPA7.2 e RPA 7.3) não foram beneficiados com nenhuma obra do OP, apenas o bairro Jardim Atlântico, que corresponde a um bairro mais carente da região, foi beneficiado. As regiões mais pobres como RPA1 e RPA2, foram beneficiadas com, pelo menos, três obras, como pode ser percebido pelo quadro 23, abaixo:

Quadro 23. Relação das obras executadas e em andamento por RPA – 2004

Obras	Regiões Político Administrativas - RPAs										Total
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
Concluídas	2	1	-	1	1	1	2	-	1	2	11
em andamento	2	2	2	1	-	1	1	3	1	1	14
Total	4	3	2	2	1	2	3	3	2	3	25

Fonte: Secretaria do Orçamento Participativo de Olinda -2004

Através dessa informação pode-se afirmar que, de alguma forma, o princípio da inversão de prioridades está sendo praticado. Através da participação popular na definição do orçamento, tem ocorrido, nessa fase inicial do OP, a realização de investimentos nas áreas mais carentes da cidade. Dessa maneira, a análise do mapa sugere que, além de apresentar

resultados ligados à incorporação da participação popular na definição de investimentos, o OP tem produzido seus efeitos de distribuição nas áreas de maior carência.

Deve-se levar em consideração, porém, que independente da distribuição dos recursos do IPTU, com financiamento obtido junto a outras fontes e ao Orçamento Geral da União - OGU, a prefeitura iniciou obras de esgotamento sanitário no Bairro Novo (RPA7), bairro mais nobre da cidade, com a meta de completar o sistema de esgoto daquele bairro, no valor de R\$ 762.680,41, que corresponde a quase 50% dos valores que o OP possui para discussão. A administração alega o benefício da obra para toda a cidade já que o bairro corresponde à área de praias balneárias utilizadas por toda a população. A alocação desses recursos não passa, porém, pela instância participativa do OP.

6.5.4 A territorialidade do processo participativo

A divisão municipal que serve de base ao processo de discussão do OP em Olinda, é originada da antiga divisão realizada pela UNACOMO (União das Associações e Conselhos de Moradores de Olinda) na década de 1980. As cinco regiões usadas pelo movimento popular desde 1986 foram, cada uma, dividida em duas, portanto, 10 RPA's (Regiões político-administrativas).

Essa divisão em unidades espaciais não foi, porém realizada de forma participativa e pactuada com os demais moradores, mas uma decisão tomada entre as lideranças comunitárias e o governo na época. Devido às insatisfações e dificuldades iniciais encontradas com essa malha territorial, (algumas regiões eram muito grandes para o deslocamento da população, além de alguns bairros não possuírem identidade com outros da mesma região), o COP decidiu redividir as RPA's. No ano de 2002, as dez RPA's foram subdivididas em 24 microrregiões.¹⁵

6.5.5 Criação de espaços de debate democrático

O processo do OP em Olinda, embora ainda em fase inicial e permeado por muitos conflitos, tem possibilitado a formação de espaços públicos que permitem a inclusão de setores historicamente excluídos e a possibilidade de expressarem seus interesses imediatos.

¹⁵ Ver mapa 01

É o caso das plenárias temáticas, que foram criadas com a finalidade de ampliar a participação para outros setores sociais, que normalmente não participam do processo de discussão nas plenárias regionais. Essas plenárias não são realizadas por regiões, mas por temas. Em Olinda foram definidos inicialmente seis temas: Negros e Negras; Mulheres; Cultura; Juventude; Saúde; Desenvolvimento econômico e turismo.

As plenárias temáticas, de fato, não conseguiram alcançar o mesmo grau de mobilização que as plenárias regionais em Olinda. As únicas temáticas que ainda conseguiram se organizar foram aquelas relacionadas aos setores mais organizados da sociedade civil em Olinda: as temáticas de Negros e Negras, Mulheres e Juventude.¹⁶

Como resultado final é produzido um Plano Estratégico Setorial, onde são hierarquizadas as ações sociais da prefeitura nas áreas referentes a cada temática e, posteriormente, encaminhadas à cada secretaria de governo afim.

6.6 A INTEGRAÇÃO DA AÇÃO ADMINISTRATIVA E A ARTICULAÇÃO ENTRE O PLANEJAMENTO E A GESTÃO

Segundo a secretária adjunta de planejamento de Olinda, nos quatro anos de existência do OP, foram realizadas várias modificações nos processos de trabalho da secretaria, na dimensão do planejamento e nas relações entre as secretarias. As consideradas mais significativas foram:

- O estabelecimento de uma nova regionalização intra-municipal a partir das Regiões Político Administrativas definidas pelo OP. Segundo a entrevistada, hoje todas as secretarias se baseiam na divisão geográfica feita pelo o OP, relacionando as suas ações por micro-regiões. A secretaria do OP teria assumido o papel de intermediária entre as demais secretarias e a população através dos delegados do OP.
- A criação de uma secretaria exclusiva do Orçamento Participativo;
- A qualificação das demandas definidas no OP para o Plano de Investimentos Anual de forma a pré-qualificar as demandas que possuam articulação e

¹⁶ Os grupos envolvidos com a temática da cultura, apesar de muito presentes no município de Olinda, não conseguiram se mobilizar para a realização da plenária devido a atritos entre os grupos organizados e a secretaria responsável por esta pasta. A plenária seria o espaço adequado para se expor os problemas e conflitos e as

integração com os instrumentos de planejamento urbano vigentes. (Planos Locais; Plano Diretor)

- A criação das Plenárias Temáticas e do Fórum da Cidade, teria ampliado a abrangência da participação popular para a cidade como um todo, e possibilitado influir sobre as decisões relativas aos investimentos estruturantes da cidade e os gastos com políticas sociais. Segundo a secretária, a criação das coordenadorias temática dos Negros, Mulheres e Juventude teria possibilitado a formação de um trabalho transversal de integração entre as secretarias.
- A sobreposição e integração dos processos de elaboração de algumas políticas públicas. Por exemplo, os processos de discussão da Agenda 21, a revisão do Plano Diretor, a preparação do relatório municipal para a Conferência das Cidades e o processo de definição dos temas prioritários para as demandas do Orçamento Participativo.

Outro aspecto importante frisado pela secretária foi a percepção por parte dos funcionários da prefeitura sobre o aumento da capacidade de entendimento e diálogo da população envolvida no OP. A função pedagógica do OP é mais uma vez colocada como a mais importante diante da incapacidade financeira do município.

Uma dificuldade ressaltada pela entrevistada foi relacionada à falta de técnicos e profissionais capacitados na área do planejamento que possam dar suporte as atividades da secretaria.

6.6.1 O Plano Diretor de Olinda

O município de Olinda conduziu, em 2004, o processo de discussão pública do Plano Diretor do município. Segundo informações da secretária de planejamento, a equipe realizou um diagnóstico da realidade local e dos impactos do Plano Diretor realizado em 1997. Foram realizados debates públicos para a discussão do Plano com vários setores da sociedade civil,

demandas da população relacionadas a esse tema. Porém, segundo alguns entrevistados, a secretaria da cultura e do OP teriam evitado propositadamente a realização do evento.

inclusive com os delegados e conselheiros do Orçamento Participativo. Os debates tiveram a forma de grupos de trabalho, discutindo ponto por ponto todos os aspectos do Plano.¹⁷

As discussões sobre o Plano Diretor de Olinda, também tomaram forma nas oficinas de capacitação realizadas pela secretaria de planejamento do município, para os delegados e conselheiros do OP, com o objetivo de aumentar a capilaridade da discussão em torno do Plano e da cidade de Olinda, além de preparar essas pessoas para a constituição do Conselho de Desenvolvimento Urbano, constituindo núcleos de controle e fiscalização da cidade. Além das informações sobre as questões orçamentárias, o grupo recebeu capacitação sobre os instrumentos contidos no Estatuto da Cidade, chegando a desenvolver propostas para a cidade de Olinda com a implementação desses instrumentos. Essas propostas fizeram parte do documento encaminhado para o Ministério das Cidades por ocasião da Conferência das Cidades em 2002¹⁸.

Com relação à participação popular o novo Plano Diretor de Olinda, não ousa mais do que o convencional. O conteúdo do plano não deixa claro a existência de um processo realmente deliberativo, e sim muito mais consultivo, como coloca o artigo do capítulo referente às Normas Gerais da Gestão:

Art.79. A gestão das ações deste Plano Diretor será feita com fundamento no princípio democrático de participação popular na gestão da cidade, através dos Conselhos Municipais, previstos na Lei Orgânica do Município e nesta lei.

Parágrafo único. O Poder Público atenderá às convocações para audiências, debates e consultas públicas sobre as propostas do Plano Diretor, fortalecendo a gestão participativa.

Com relação ao sistema de gestão democrática da cidade de Olinda, o Conselho de Desenvolvimento Urbano previsto na Lei Orgânica municipal de Olinda, de 1997, na realidade nunca chegou a ser instaurado. O Conselho foi novamente regulamentado, por ocasião da revisão do Plano Diretor em 2004, e terá seu funcionamento regulamentado por decreto, no prazo de 06 (seis) meses, após a vigência da lei.

¹⁷ Questiona-se aqui o lugar escolhido pela prefeitura para a realização das reuniões de revisão do Plano Diretor de Olinda, a Faculdade de Ciências Humanas, um espaço que, além de não ser público traz uma conotação mais elitista.

¹⁸ A Conferência das Cidades foi realizada em outubro de 2003, com a finalidade, dentre outras, de indicar prioridades de atuação ao Ministério das Cidades, propondo princípios e diretrizes para as políticas setoriais e para a política nacional das cidades. A conferência foi antecedida por etapas nos âmbitos municipal e estadual. Foram entregues 1.200 propostas para o desenvolvimento urbano originadas das Conferências municipais e estaduais.

A lógica da composição desse Conselho, onde os assentos são indicados pelo governo, diverge bastante da lógica do Conselho do OP, formado a partir de um processo de disputa pública e negociação. Um avanço, porém, é o número de assentos reservados aos conselheiros do OP. O conselho de Olinda terá a seguinte representação:

ART. 82. *O Conselho de Desenvolvimento Urbano será composto de 23 (vinte e três membros):*

I - 07 (sete) representantes das Secretarias municipais das áreas de: planejamento, transporte, meio ambiente, fazenda, desenvolvimento econômico, turismo, patrimônio cultural, obras, serviços públicos, políticas sociais, habitação, saneamento, orçamento participativo;

II - 1 (um) representante da Câmara Municipal;

III - 6 (seis) representantes do Conselho do Orçamento Participativo -- segmento da sociedade civil;

IV - 1 (um) representante da UNACOMO;

V - 1 (um) representante do Fórum Municipal da Agenda 21;

VI - 1 (um) representante do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional;

VII - 1 (um) representante da agência de planejamento estadual;

VIII - 1 (um) representante de entidade do setor imobiliário com atuação no município;

IX - 1 (um) representante de entidade do setor de turismo e entretenimento;

X - 1 (um) representante de entidade do setor de comércio e serviços;

XI - 1 (um) representante do setor acadêmico, com atividades de ensino e pesquisa em planejamento urbano;

XII - 1 (um) representante de entidade privada sem fins lucrativos, dedicada à proteção ambiental.

Parágrafo único -- *o presidente do Conselho do desenvolvimento Urbano será o titular da Secretaria de Planejamento do Município.*

A gestão do Plano será realizada com base na avaliação periódica de indicadores de desempenho da implantação do plano. Esses indicadores serão estabelecidos pelas secretarias de planejamento e obras e “submetido à apreciação” do Conselho de Desenvolvimento Urbano.¹⁹

Sob o ângulo dos “novos instrumentos” eles estão presentes nesse plano de forma bastante clara e explicativa.²⁰ Instrumentos como o IPTU progressivo no tempo são destacados, deixando claro os processos e os fins:

¹⁹ Ver anexo 12 com relação ao monitoramento do Plano Diretor

²⁰ Sobre os instrumentos da política urbana contidos no Plano Diretor de Olinda ver Anexo 10

Art.53. Os imóveis urbanos não edificados, subutilizados ou não utilizados são passíveis de edificação e utilização compulsórias por não atenderem à função social da propriedade urbana, definida no art.4º desta lei.

Art.58. Ultrapassado o prazo de 05 (cinco) anos de cobrança do IPTU progressivo, os imóveis que não estejam cumprindo o estipulado no art.53 desta lei poderão ser desapropriados, na forma prevista no art. 8º da Lei Federal.

Art. 59. Os imóveis desapropriados serão destinados à implantação de projetos de habitação popular ou equipamentos urbanos, podendo ainda ser alienados a particulares, mediante prévia licitação, desde que o adquirente apresente projeto de utilização adequada do imóvel.

Outro instrumento assimilado no Plano Diretor de Olinda e que atende aos princípios da função social da propriedade é a Zona Especial de Interesse Social – ZEIS.

A concepção básica deste instrumento contido no Estatuto da Cidade é incluir no zoneamento da cidade, uma categoria que permita, através de um plano específico de urbanização, o estabelecimento de um padrão urbanístico próprio para os assentamentos irregulares.

Dentre os objetivos do estabelecimento das ZEIS, estão:

- permitir a inclusão de parcelas marginalizadas da cidade, por não terem tido possibilidades de ocupação do solo urbano dentro das regras legais;
- permitir a introdução de serviços e infra-estrutura urbanos nos locais em que antes não chegavam, melhorando as condições de vida da população;
- introduzir mecanismos de participação direta dos moradores no processo de definição dos investimentos públicos em urbanização para a consolidação dos assentamentos;

O Plano Diretor de Olinda institui apenas três locais como área de Zeis²¹. O número de assentamentos irregulares em Olinda é bem maior, chegando a, pelo menos, 69 áreas de favelas cadastradas pela prefeitura.²² A secretária de Planejamento de Olinda explica que foram identificadas apenas três áreas como uma estratégia de atuação do município, e que, finalizadas as três primeiras áreas novas áreas serão contempladas, já que, segundo a Lei Municipal, novas ZEIS poderão ser definidas.

²¹ Ver anexo 11 sobre as ZEIS definidas no Plano Diretor de Olinda.

²² Ver mapa 08 de espacialização dos assentamentos subnormais.

Fica claro que, apesar do Plano Diretor de Olinda ter seus méritos, é importante um real controle social pela população, não só até o momento da aprovação da lei, mas uma contínua mobilização e fiscalização para que o conteúdo e instrumentos contidos no Plano não se desvirtuem ou não saiam do papel.

CONCLUSÃO

7. CONCLUSÃO

Através da análise realizada ao longo do trabalho, pode-se traçar um perfil da experiência realizada em Olinda e trazer algumas respostas relacionadas à questão inicial que orientou a pesquisa: Quais os fatores determinantes para a consolidação de uma prática participativa e de uma gestão urbana mais democrática? Como as variáveis identificadas e relacionadas se manifestam na experiência de Olinda?

Por meio dos fatores analisados durante a pesquisa, como determinantes do êxito da participação, e a sua projeção na experiência realizada, tiramos algumas conclusões e esclarecimentos:

A possibilidade de o OP ter êxito em cidades onde a tradição associativa é fraca ou marcada por relações de subordinação ao poder é uma das questões atualmente discutidas no debate sobre o OP. Alguns autores colocam a existência de uma base associativa forte e autônoma como um dos fatores do êxito da participação em Porto Alegre.

Em Olinda, a relação do tecido associativo com o OP foi, inicialmente de distanciamento, principalmente entre aqueles que mantinham uma prática de subordinação em relação aos agentes políticos. Com o início da execução das obras, mas, principalmente, através da atuação dos agentes governamentais (CROPs) nas comunidades no sentido de mobilizar a população para participar, esse quadro se modificou para uma gradual adesão ao processo. O grande número de delegados vinculados a entidades e associações revelados pela pesquisa, permite constatar a presença de uma rede associativa atuando hoje no OP em Olinda.

A experiência do OP, de certa forma, parece ter estimulado a participação entre os atores ligados às entidades sociais organizadas. Questionamos, porém, até que ponto os representantes populares possuem autonomia para manobrar as influências políticas externas que competem entre si, já que a prática do OP em Olinda encontra-se hoje ainda fortemente vinculada à administração que coordena toda a organização do processo. Como coloca Santos (2002) “a questão da autonomia do OP deve ser formulada como a capacidade real de os representantes populares nessas instituições moldarem as agendas, os prazos, os debates e as decisões”.

A análise com relação ao conhecimento do processo e a consciência política do cidadão é necessária no sentido de verificar se a prática participativa em questão vai na direção da conquista da autonomia.

Ficou claro, através da pesquisa, que o OP realmente desempenha um papel político-pedagógico, na medida em que possibilita, através da capacitação dos participantes e do envolvimento destes nas várias etapas do ciclo participativo, a formação de uma cultura de cidadania, e mesmo de uma nova “gramática social”.

O depoimento dos diferentes atores do processo: delegados, funcionários da prefeitura e vereadores, demonstra esse fato. O restante da população, porém, parece estar à margem desse processo. O conhecimento do OP por parte do cidadão comum, que participa das plenárias para votar suas prioridades, parece ser bastante superficial e às vezes nulo, deixando-se supor que essa massa é facilmente conduzida pelos delegados eleitos (na maioria dos casos líderes comunitários) na ânsia por fazer eleger as prioridades dos seus bairros.

A questão da difusão da informação e do conhecimento sobre o significado de uma política como o OP e das questões que envolvam a cidade, deveria ainda ser repensada e aprofundada em Olinda, se realmente existe a intenção de que o município caminhe na direção de uma gestão democrática. Dentro desta visão, seria importante pensar na formação de quadros técnicos da administração mais qualificados dentro desse novo paradigma de uma visão compartilhada e antitecnocrática.

As questões de políticas públicas, de planejamento e gestão urbana, devem ser levadas ao conhecimento do cidadão comum, trabalhadas e discutidas, de forma a dar-lhes a real possibilidade de participar das decisões sobre o destino da cidade. Um passo além nessa direção, seria a formação de planejadores e gestores urbanos populares. Os cursos de capacitação que hoje são realizados de maneira muito limitada no tempo poderiam vir a ser periódicos, permitindo o aprofundamento da capacidade de questionamento político e técnico por parte dos cidadãos.

Com relação ao compromisso político do governo local, ele ficou evidente na capacidade de organização do processo do OP e na capacidade de mobilização da população para a participação, através da atuação dos agentes governamentais. O respeito às decisões deliberadas pelos participantes, foi avaliada pelos mesmos como positiva e foi um outro ponto

importante no processo. Como em Porto Alegre, o “efeito demonstração” constituiu um importante fator de credibilidade.

Apesar da capacidade financeira do município ser pequena, o governo conseguiu responder, pelo menos em parte, às expectativas da população com relação à realização das obras. Esse fato evitou a desmobilização já que o governo demonstrou ter condições de cumprir com o deliberado, apesar dos poucos recursos. A administração sempre fez questão de deixar muito claro durante as plenárias, a limitação dos recursos do município, tanto que isso passou a fazer parte do discurso dos delegados: “Olinda é uma cidade com recursos de cidade do interior e problemas de uma metrópole”.

Um fato que afetou de maneira negativa a imagem do OP, foi o grande atraso inicial na execução das obras, superado no terceiro ano da experiência quando começaram a ser realizadas. Os reais motivos que levaram a esse atraso, porém, não ficaram muito claros. Várias explicações foram dadas a respeito, entre problemas burocráticos, de licitação, problemas com a procuradoria em liberar verbas, entre outros. Alguns entrevistados insinuaram que o atraso teria sido intencional por motivos de interesse político e disputa partidária. O PCdoB, por receio que o PT lançasse uma candidatura própria, teria adiado o início das obras, já que com o êxito da experiência e sendo o OP uma política vinculada ao PT, os méritos seriam transferidos para este partido.

Manifestaria-se aqui, o poder do governo em manipular e passar por cima de todo o processo participativo, transformando o OP em um cobiçado instrumento de propaganda política. Neste caso, o OP estaria subordinado ao controle governamental e preso a suas amarras partidárias, colocando-o numa dimensão bem menor que a sua imagem pública.

Como coloca Navarro (2003), um requisito decisivo para romper com esses limites que impedem o desenvolvimento do OP numa dimensão legítima de participação, seria tornar o processo efetivamente autônomo através da sua institucionalização. Dessa forma, tornando-se formal a sua existência a partir do controle social efetivo, a ação governamental estaria completamente subordinada à lógica de um processo comandado pela cidadania.

Um limitação objetiva, que condiciona a atuação do governo em Olinda e a sua real capacidade em implantar uma prática como a do OP, é o percentual dos recursos que são

repassados para a deliberação pública (2% do orçamento), insignificantes quando comparados à Porto Alegre, onde 100% do orçamento público é deliberado através do OP.

Os fatores relacionados à capacidade de investimento do governo não são, porém, exclusivamente determinantes de uma prática de gestão mais democrática. O OP, de certa forma, iniciou em Olinda um processo de mudança e aprimoramento institucional, na medida em que aproximou as questões relativas ao planejamento da cidade e à gestão. O elemento catalisador dessa mudança foi a criação de um espaço de discussão e negociação sobre a cidade aberto aos setores antes excluídos desse processo.

Não existem garantias de que o OP possa continuar na próxima gestão (2004-2008). Estamos em um ano eleitoral e se o atual governo não conseguir a reeleição, não existem mecanismos que garantam a continuidade da política. Uma vez que o OP não é institucionalizado de forma legal, a alternância dos partidos no poder pode por fim à experiência iniciada.

Acontecendo a reeleição o OP tem grandes chances de se consolidar como uma política de gestão democrática. Para tanto, porém, alguns aspectos fundamentais devem ser repensados. A experiência poderá evoluir com o tempo na medida em que os recursos destinados ao OP forem, progressivamente, mais significativos e que as demandas feitas pelos cidadãos forem implementadas em um tempo razoável. Dessa maneira, o OP se mostraria como uma política efetiva de justiça distributiva.

A integração de todos os setores da administração e dos setores organizados da sociedade civil, também é extremamente relevante para o processo. Nesse sentido, a incorporação de uma cultura de planejamento associada à participação popular, é fundamental para o estabelecimento de uma dinâmica de democratização da administração pública. A introdução de pré-requisitos de planejamento urbano junto à metodologia do OP pode evitar a seleção de ações e empreendimentos desconectados de uma visão sustentável para a cidade. Sendo Olinda um município com grandes carências e poucos recursos disponíveis, o aprimoramento desse processo traria muitos benefícios.

O tema da pesquisa não foi aqui esgotado nas suas possibilidades. Procurou-se apresentar alguns dos inúmeros fatores que conformam uma dinâmica de participação social como o OP. Uma atividade política, consciente do seu papel social, só pode existir na lucidez.

Para tanto, essa prática deve se apoiar sobre um saber, sobre a teoria que emerge constantemente da própria atividade, num processo recíproco de “elucidação e transformação do real”. Cada realidade gera diferentes arranjos e a análise de novas iniciativas pode contribuir para a ampliação do debate e a criação de uma base de informações que possa retroalimentar o processo. Foi essa a expectativa desta pesquisa.

BIBLIOGRAFIA

Abers, R. *Inventing Local Democracy: grassroots politics in Brazil*. Boulder: Lynne Rienner, 2000.

Avritzer, L. *Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil*. Santos: B (org.), Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002a.

_____. *Sociedade civil, espaço público e poder local. Uma análise do Orçamento Participativo em Belo Horizonte e Porto Alegre*. In. Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil. E. Dagnino (org.). Rio de Janeiro, Paz e Terra, 2002b

_____. *O Orçamento Participativo e a teoria democrática: um balanço crítico*. In. *In. A Inovação Democrática. O Orçamento Participativo no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2003.

Bava, S. *Dilemas da Gestão Municipal Democrática*. São Paulo: Artigos, Instituto Pólis de assessoria, Formação e Estudos em Políticas Sociais, 2000.

Benevolo, L. *História da cidade*. São Paulo: Perspectiva, 1983.

Bordenave, J. *O que é participação*. São Paulo: Brasiliense, Coleção primeiros passos, 1983.

Brindley, T. *Remaking Planning: the Politics of Urban Change in the Thatcher Years*. London: Unwin Hyman, 1989.

Choay, F. *O urbanismo*. São Paulo: Perspectiva, 1979.

_____. *A regra e o modelo*. São Paulo, Perspectiva, 1985.

Carvalho, M. *Participação no Brasil Hoje*. São Paulo: Pólis Papers, Instituto Pólis de assessoria, Formação e Estudos em Políticas Sociais, 1998.

Castells, M. *A Questão Urbana*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1972.

Castoriadis, C. *A criação histórica*. Porto Alegre: Artes e Ofícios, 1992

_____. *A Instituição Imaginária da Sociedade*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982

Corrêa, R. (org.) *Geografia: Conceitos e Temas*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001.

Choay, F. *O Urbanismo*. São Paulo: Perspectiva, 1979

_____ *A Regra e o Modelo*. São Paulo: Perspectiva, 1985

Chauí, M. *O que é ideologia*, São Paulo: Brasiliense, 1981.

Cidade. *Quem é o público do orçamento participativo. Seu perfil, porque participa e o que pensa do processo*. In *Cidade – Centro de Assessoria e Estudos Urbanos*. Porto Alegre. 1999

Cohen, J. *Procedure and Substance in Deliberative Democracy*. In. *Deliberative Democracy*. J. Bohman and W. Regh. Cambridge, MIT Press. 1997.

Estatuto da Cidade: Lei n.10.257, de 10 de julho de 2001. – Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de publicações, 2001.

Estatuto da Cidade: *guia para implementação pelos municípios e cidadãos*. Brasília: Câmara dos deputados, Coordenação de Publicações, 2001.

Foucault, M. *Sobre a Geografia*. In: *Microfísica do Poder*. Rio de Janeiro: Graal, 1984.

Geddes, P. *Cidades em Evolução*, São Paulo: Editora Papirus, 1994.

Genro, T. & Souza, U. *Orçamento Participativo. A experiência de Porto Alegre*. São Paulo. Fundação Perseu Abramo, 1997.

Grazia, G. *Reforma Urbana e Estatuto da Cidade*. In. *Reforma Urbana e Gestão Democrática*. São Paulo: Ed. Revan, Fase, 2003a.

_____ *Experiências de Orçamento Participativo no Brasil. Período de 1997 a 2000*. Petrópolis, RJ: Ed. Vozes, 2003b.

Harvey, D. *Condição Pós-Moderna*, São Paulo: Edições Loyola, 1992.

_____ *A justiça social e a cidade*, São Paulo: Hucitec, 1980.

Jacobs, J. *Morte e vida das grandes cidades americanas*, São Paulo: Martins Fontes, 1999.

Lacaze, J. *Os métodos do Urbanismo*, São Paulo: Editora Papirus, 1993

Lefebvre, H. *A revolução Urbana*, Madrid: Alianza Editorial, 1976

- _____ *O Direito à Cidade*, São Paulo: Centauro, 2001.
- Luchmann, L.** *Possibilidades e limites da Democracia Deliberativa*. Unicamp, 2002.
- Maricato, E.** *Brasil, cidades. Alternativas para a crise urbana*, Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.
- Marquetti, A.** *Participação e redistribuição: o Orçamento Participativo em Porto Alegre*. In: *A Inovação Democrática. O Orçamento Participativo no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2003
- Matos, A.** *Organização Social de Base. Reflexões sobre significados e métodos*, Brasília: Editorial Abaré, 2003.
- Matus, C.** *Política, planejamento e governo*. Brasília: IPEA, 1996.
- Navarro, Z.** *Orçamento Participativo em Porto Alegre. Balanço crítico*. In: *A Inovação Democrática. O Orçamento Participativo no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2003
- Oliveira, F.** *Sustentabilidade e competitividade: agenda hegemônica para as cidades do século XXI*. In: Acselrad, H. (org.) *A duração das cidades: Sustentabilidade e risco nas políticas urbanas*. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.
- Piquet, R.** (Org.) *Brasil-Território da desigualdade: descaminhos da modernização*, Rio de Janeiro: Editora Jorge Zahar, 1991
- Pires, R.** *Orçamento Participativo Municipal: Uma análise neoinstitucional a partir do caso da prefeitura de Belo Horizonte*. In: Curso de Administração Pública pela Escola de Governo. Fundação João Pinheiro. Belo Horizonte, 2001.
- PMO** – Prefeitura Municipal de Olinda, *Regimento Interno do OP*. Olinda, 2003a
- _____ Prefeitura Municipal de Olinda, *Plano de Investimentos Regionalizado*, 2003b
- _____ Prefeitura Municipal de Olinda, *Olinda em Dados*, 2003c
- Ribeiro, L e Cardoso, A.** *Plano diretor e gestão democrática da cidade*. In: Grazia, G. (org.): *Plano diretor: instrumento de reforma urbana*. Rio de Janeiro: FASE, 1990.
- _____ *Plano diretor e gestão democrática da cidade*. In: *Reforma urbana e gestão democrática, promessas e desafios do Estatuto da Cidade*. Rio de Janeiro: FASE, 2003
- Richardson, R.** (Org.) *Pesquisa Social*. São Paulo: Ed. Atlas, 1999
- Rolnik, R** (org.) *Regulação Urbanística e Exclusão Territorial*. Revista Pólis, N° 32. São Paulo: Instituto Polis, 1999.

Sanches, F. Cidade, polis, política: novos cenários de futuro. In: Curitiba de verdade. Curitiba: Fundação Pedroso Horta, Cadernos de Gestão Pública, vol 1, 1999.

Santos, B. d. S. (org.) *Democratizar a democracia. Os caminhos da democracia participativa*, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

Santos, M. *Metamorfoses do Espaço Habitado*, São Paulo: Hucitec, 1994.

_____ *Técnica, Espaço e Tempo*, São Paulo: Hucitec, 1994.

_____ *O Espaço do Cidadão*, São Paulo: Hucitec, 1998.

Scherer Warren, I. *Redes de Movimentos Sociais*, São Paulo: Edições Loyola, 1993.

Somarriva, M; Dulci, O. *A democratização do poder local e seus dilemas: a dinâmica atual da participação popular em Belo Horizonte*. In: Diniz, ELi; Azevedo, Sergio de. (orgs.) *Reforma do estado e democracia no Brasil*. Brasília. UnB/ENAP. 1997

Silva, M. K. *A expansão do Orçamento Participativo na região metropolitana de Porto Alegre. Condicionantes e resultados*. In *A Inovação Democrática. O Orçamento Participativo no Brasil*. (2001)

_____ *A expansão do Orçamento Participativo na região metropolitana de Porto Alegre. Condicionantes e resultados*. In *A Inovação Democrática. O Orçamento Participativo no Brasil*. (2003)

Silva, T. *Da participação que temos a que queremos. O processo do Orçamento Participativo na cidade do Recife*. In. *A Inovação Democrática. O Orçamento Participativo no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2003

Singer, P. *Desafios com que se defrontam as grandes cidades brasileiras*. In, Soares, J.A.(org.) *Os Desafios da Gestão Municipal Democrática*, SP, Ed. Cortez, 1998.

Souza, M. *O Desafio Metropolitano*, Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000.

_____ *Mudar a Cidade*, Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

Teixeira, A. *O OP em pequenos municípios rurais: contextos, condições de implementação e formatação de experiência*. In. *A Inovação Democrática. O Orçamento Participativo no Brasil*. . São Paulo: Cortez, 2003

Villaça, F., *Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil*, São Paulo: EDUSP, 1999.

Wampler, B. *O Orçamento Participativo: uma explicação para as amplas variações nos resultados*. In. *A Inovação Democrática. O Orçamento Participativo no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2003

ANEXOS

ANEXO 1. - Formulário para votação de demandas prioritárias por RPA

**OLINDA
PREFEITURA
POPULAR**

SECRETARIA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

FORMULÁRIO DE DEMANDAS PRIORITÁRIAS

RPA 1

Micro Região: _____

Bairro: _____

1ª Prioridade: Calçamento de Rua (trecho)

1. _____
2. _____
3. _____

2ª Prioridade: Muro de arrimo (trecho)

1. _____
2. _____
3. _____

3ª Prioridade: Abertura de Ruas e Calçadas (trecho)

1. _____
2. _____
3. _____

ANEXO 2. - Sistema de Pontuação e Distribuição de Recursos do OP por Regiões Político Administrativas

Quadro 24. Sistema de pontuação conforme população residente

Número de habitantes	Pontuação
0 a 10.000	1
10.000 a 20.000	2
20.000 a 30.000	3
30.000 a 40.000	4
acima de 40.000	5

Fonte: Secretaria do Orçamento Participativo de Olinda - Plano de Investimento Regionalizado e Temático 2003

Quadro 25. Pontuação de cada RPA por população residente

RPA	População	Pontuação
RPA 1	29.403	3
RPA 2	53.506	5
RPA 3	51.883	5
RPA 4	21.011	3
RPA 5	28.736	3
RPA 6	28.017	3
RPA 7	58.147	5
RPA 8	34.419	4
RPA 9	18.604	2
RPA 10	44.176	5

Fonte: Secretaria do Orçamento Participativo de Olinda - Plano de Investimento Regionalizado e Temático 2003, Censo 2000

Quadro 26. Sistema de pontuação conforme o percentual de atendimento por educação

Nível de atendimento	Pontuação
80% a 100%	1
60% a 80%	2
40% a 60%	3
20% a 40%	4
0% a 20%	5

Fonte: Secretaria do Orçamento Participativo de Olinda - Plano de Investimento Regionalizado e Temático 2003

Quadro 27. Pontuação por RPA pelo atendimento educacioanl

RPA	População			Pontos
	de 5 a 17 anos	de 5 a 17 anos atendida	% atendimento	
01	8.361	5.315	63,56	2
02	7.990	2.823	35,33	4
03	12.836	5.533	43,10	3
04	4.730	0	0	5
05	6.267	3.736	59,61	3
06	7.149	1.351	18,89	5
07	10.352	2.811	27,15	4
08	8.416	2.789	35,43	4
09	4.054	2.106	51,95	3
10	9.393	1.293	13,762	5

Fonte: Sec. Educação e Desporto de Olinda - IBGE, Censo 2000.

ANEXO 3. - Atendimento por serviços de abastecimento de água

Serviços de abastecimento de água em Olinda e nas Regiões Político administrativas											
ITENS	OLINDA	RPA-1	RPA-2	RPA-3	RPA-4	RPA-5	RPA-6	RPA-7	RPA-8	RPA-9	RPA-10
Rede geral (Rg)	88.001	6.388	12.101	12.146	5.418	7.238	6.749	14.843	8.078	3.736	11.304
Poço	3.767	513	543	381	72	75	183	898	178	626	298
Outras fontes	2.264	209	312	585	47	45	90	175	288	377	86
1.1.1.1 TOTA L	94.032	7.110	13.006	13.112	5.537	7.358	7.022	15.916	8.544	4.739	11.688
% da (Rg)	93,58	89,84	93,04	92,63	97,85	98,36	96,11	93,25	94,54	78,83	96,71

FONTE: IBGE, Censo 2000.

ANEXO 4. - Atendimento por serviços de esgotamento sanitário

Serviços de esgotamento sanitário em Olinda e nas Regiões Político administrativas											
ITENS	OLINDA	RPA-1	RPA-2	RPA-3	RPA-4	RPA-5	RPA-6	RPA-7	RPA-8	RPA-9	RPA-10
Rede geral (Rg)	35.156	346	502	1.784	3.167	5.234	843	9.718	2.544	849	10.169
Fossa séptica (Fs)	14.813	1.256	2.451	3.383	917	120	1.159	2.530	2.311	415	271
Fossa rudimentar	31.545	4.092	8.035	5.346	865	1.511	3.708	2.689	2.126	2.829	344
Vala	3.270	409	288	880	193	249	290	377	377	76	131
Rio/lago/mar	5.070	708	709	644	279	118	739	409	695	134	635
Outro escoadouro	969	76	359	255	19	28	25	28	144	32	03
1.1.1.2 TOTAL	94.032	7.110	13.006	13.112	5.537	7.358	7.022	15.916	8.544	4.739	11.688
% de (Rg + Fs)	53,14	22,53	22,70	39,40	73,75	72,76	28,51	76,95	56,82	26,67	89,32

FONTE: IBGE, Censo 2000.

ANEXO 5. - Atendimento por serviços públicos

Serviços de pavimentação, drenagem, e iluminação pública, expressos em percentuais.										
ITENS	RPA-1	RPA-2	RPA-3	RPA-4	RPA-5	RPA-6	RPA-7	RPA-8	RPA-9	RPA-10
PAVIMENTAÇÃO	20 a 30	70 a 80	40 a 50	20 a 30	80 a 90	10 a 20	70	40 a 50	10 a 15	60 a 70
DRENAGEM	50	50	50	40	50	20 a 30	50	50 a 60	20	40
ILUMINAÇÃO	80	80	100	100	100	80	90	90	40	80

FONTE: SECRETARIA DE OBRAS E SERVIÇOS PÚBLICOS DE OLINDA (Levantamento preliminar) – SOSP.

ANEXO 6. - Pontuação sobre carências de infra-estrutura e serviços, e conforme a população e morros nas Regiões Político Administrativas

ITENS	Pontuação sobre carências de infra-estrutura e serviços, e conforme a população e morros nas Regiões Político Administrativas																			
	RPA-1		RPA-2		RPA-3		RPA-4		RPA-5		RPA-6		RPA-7		RPA-8		RPA-9		RPA-10	
	1.1	P	P	P	P	P	P	P	P	p	P	p	P	p	P	p	P	p	P	p
Esgoto sanitário	3	2	3	2	3	2	1	2	1	2	3	2	1	2	2	2	3	2	0	2
Rede de água	0	2	0	2	0	2	0	2	0	2	0	2	0	2	0	2	1	2	0	2
Iluminação pública	0	2	0	2	0	2	0	2	0	2	0	2	0	2	0	2	0	2	0	2
Pavimentação	4	2	1	2	3	2	3	2	0	2	4	2	1	2	2	2	4	2	1	2
Drenagem	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	3	2	2	2	2	2	4	2	3	2
Educação	2	2	4	2	3	2	5	2	3	2	5	2	4	2	4	2	3	2	5	2
Pontuação pela carência	22	20	22	22	12	28	16	20	30	18										
População	3	5	5	3	3	3	5	4	2	5										
Áreas de morro	3	4	0	0	3	3	0	3	4	0										
Total de pontos	28	29	27	25	18	34	21	27	36	23										
Percentual dos pontos	10,45	10,82	10,07	9,33	6,72	12,69	7,83	10,07	13,43	8,58										
Legenda:	P = Pontuação obtida; p = peso.																			
Obs.:	Peso 2 para Carência em infra-estrutura e serviços/ Peso 1 para População.																			

Fonte: Secretaria do Orçamento Participativo de Olinda -2003/ Plano de Investimentos do Município

ANEXO 7. - Arrecadação do IPTU e sua aplicação regionalizada

ARRECADÇÃO DE IPTU E SUA APLICAÇÃO REGIONALIZADA									
RPA	Arrecadação estimada a investir				Distribuição				
	A	B	C	D	E	F = (D - E)	G	H = (TF(G))	I = (E + H)
	Quantidade de imóveis			Valores por RPA	Distribuição de valores		% da	Valor destinado à RPA	
Total	Pagaram	% pagante	30% à RPA		Ao Fundo	RPA	Do fundo	A investir	
01	9.734	520	5,3	19.500,00	5.850,00	13.650,00	10,45	112.033,50	117.883,50
02	12.189	1.031	8,4	52.500,00	15.750,00	36.750,00	10,82	116.000,24	131.750,24
03	11.591	2.202	18,9	147.000,00	44.100,00	102.900,00	10,07	107.959,56	152.059,56
04	5.257	1.206	22,9	70.500,00	21.150,00	49.350,00	9,33	100.026,09	121.176,09
05	7.528	1.903	25,2	73.500,00	22.050,00	51.450,00	6,72	72.044,51	94.094,51
06	8.393	1.371	6,3	70.500,00	21.150,00	51.450,00	12,69	136.048,34	157.194,51
07	16.495	7.415	44,9	664.500,00	199.350,00	465.150,00	7,83	83.944,72	283.294,72
08	8.082	1.896	23,4	123.000,00	36.900,00	86.100,00	10,07	107.959,56	144.859,56
09	2.988	278	9,3	9.750,00	2.925,00	6.825,00	13,43	143.981,82	146.906,82
10	18.750	4.794	22,5	265.500,00	79.650,00	185.850,00	8,58	91.985,40	171.635,40
Total	101.007	22.616	23,29	1.500.000,00	-	1.072.091,00	100,00	-	-

FONTE: Secretaria da Fazenda e Administração - SEFAD
 Projeções a partir da arrecadação do IPTU até 10.9.2002

ANEXO 8. - Pesquisa Sócio-econômica realizada pela Prefeitura de Olinda em Abril de 2002 na Primeira Rodada de Plenárias

Foram aplicados 1332 questionários distribuídos da seguinte forma:

- RPA1 - 145
- RPA2 - 191
- RPA3 - 118
- RPA4 - 120
- RPA5 - 75
- RPA6 - 119
- RPA7 - 85
- RPA8 - 195
- RPA9 - 138
- RPA10 - 146

SEXO

Sexo	2004
Mulheres	46%
Homens	53%
Não responderam	1%

IDADE

Faixa etária (anos)	2002
16 a 25	25%
26 a 33	14%
34 a 41	14%
42 a 49	18%
50 anos ou mais	17%
Não resp.	12%

RENDA FAMILIAR

Faixa	2002
Até 1SM	29%
De 1 a 2SM	13%
De 2 a 3SM	8%
De 3 a 5SM	5%
De 5 a 10SM	4%
Mais de 10SM	1%
Não responderam	40%

ESCOLARIDADE

Analfabeto	7%
1 grau incompleto	48%
1 grau completo	10%
2 grau incompleto	11%
2 grau completo	16%
3 grau	8%

OCUPAÇÃO DOS ENTREVISTADOS

Empregado	27%
Desempregado	47%
Aposentado	9%
Informal	10%
Benefício	2%
Não responderam	5%

ANEXO 9. - Pesquisa Sócio-econômica realizada pela pesquisadora em maio/junho de 2004 na Segunda Rodada de Plenárias do Orçamento Participativo em Olinda.

Foram aplicados 145 questionários distribuídos da seguinte forma:

- RPA1 - 23
- RPA3 - 25
- RPA7 - 15
- RPA8 - 27
- RPA9 - 35
- RPA10 - 30

SEXO

Sexo	2004
Mulheres	52%
Homens	48%

IDADE

Faixa etária (anos)	2004
16 a 25	19%
26 a 33	11%
34 a 41	21%
42 a 49	26%
50 anos ou mais	17%

RENDA FAMILIAR

Faixa Salarial	2004
Até 1SM	57%
De 1 a 2SM	26%
De 2 a 3SM	10%
De 3 a 5SM	5%
De 5 a 10SM	1%
Mais de 10SM	0%

ESCOLARIDADE

Grau de Escolaridade	2004
Analfabeto	5%
1 grau incompleto	41%
1 grau completo	14%
2 grau incompleto	12%
2 grau completo	19%
3 grau	9%

OCUPAÇÃO DOS ENTREVISTADOS

Empregado	39%
Desempregado	42%
Aposentado	10%

COMO TOMOU CONHECIMENTO DA PLENÁRIA

Delegado do OP	37%
Entidade	44%
Rádio	1%
Faixas	4%
Carro de som	5%
Vizinho	9%

POSSUI FILIAÇÃO PARTIDÁRIA

Sim	19%
Não	81%

ATUAÇÃO EM ENTIDADES

SIM	28%
NÃO	72%

TIPOS DE ENTIDADES QUE PARTICIPAM OS 34% DOS ENTREVISTADOS

Associação	53%
Sindicato	7%
Estudantil	14%
Cultural	11%
ONG	5%
Outros	10%

COMPARECIMENTO NO OP NOS ANOS ANTERIORES

	Entre os entrevistados	Entre os já eleitos delegados
SIM	38%	82%
NÃO	62%	18%

AVALIAÇÃO SOBRE OBTENÇÃO DE BENEFÍCIOS ATRAVÉS DO OP

Já foi beneficiada	54%
Não foi beneficiada	14%
Não sabe	32%

PERCEPÇÃO SOBRE O PODER DE DECISÃO DA POPULAÇÃO QUE PARTICIPA DO OP

**A população que participa
Do OP realmente decide
Sobre as obras e serviços?**

Sempre	42%
Às vezes	13%
Nunca	06%
Não sabe	39%

OS DELEGADOS RESPEITAM AS DECISÕES DA COMUNIDADE?

Sempre	37%
Às vezes	25%
Nunca	4%
Não sabe	34%

**CONSIDERA SATISFATÓRIA AS INFORMAÇÕES E ESCLARECIMENTOS FEITOS
PELA ADMINISTRAÇÃO POPULAR SOBRE O OP?**

SIM **33%**

NÃO **39%**

Não sabe **28%**

RAZÕES DE PARTICIPAÇÃO DO OP

Demanda do bairro **73%**

Pela comunidade **27%**

ANEXO 10. - Plano Diretor de Olinda - Dos instrumentos da política urbana

Art. 6º. A execução da política urbana municipal será realizada por todos os meios legais disponíveis e, notadamente, pelos seguintes instrumentos:

I - Planejamento:

- a) plano diretor;*
- b) a legislação pertinente ao planejamento urbano, relacionada com o parcelamento, uso e ocupação do solo, bem como as normas que regulam as edificações, contidas no Código de Obras do Município e em outros textos legais;*
- c) programas, planos e projetos integrados e setoriais;*
- d) normas orçamentárias.*

II - Fiscais e financeiros:

- a) imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU);*
- b) impostos progressivos;*
- c) taxas e tarifas diferenciadas de serviços urbanos;*
- d) contribuição de melhoria;*
- e) Incentivos e benefícios fiscais;*

III - Jurídicos:

- a) servidão administrativa;*
- b) limitações administrativas;*
- c) tombamento de imóveis ou de mobiliário urbano;*
- d) instituição de zonas especiais de interesse social;*
- e) parcelamento, edificação ou utilização compulsórios;*

- f) desapropriação por interesse social, necessidade ou utilidade pública;*
- g) outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso;*
- h) direito de superfície;*
- i) direito de preempção;*
- j) transferência do direito de construir;*
- k) concessão de direito real de uso;*
- l) operações urbanas consorciadas;*
- m) regularização fundiária;*
- n) usucapião especial de imóvel urbano;*
- o) estudo prévio de impacto ambiental (EIA) e estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV).*

IV - Administrativos:

- a) concessão de serviços públicos;*
- b) constituição de estoque de terras;*
- c) aprovação de projetos de edificações e de parcelamento ou remembramento do solo;*
- d) convênios e acordos técnicos, operacionais e de cooperação institucional com entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos, nacionais ou internacionais.*

ANEXO 11. - Plano Diretor de Olinda - Da divisão territorial

O capítulo sobre a divisão territorial do município coloca o seguinte a respeito das ZEIS:

Art. 32. A Zona Especial de Interesse Social (ZEIS) é área de assentamentos habitacionais de população de baixa renda, surgidos espontaneamente, existentes, consolidados ou propostos pelo Poder Público, onde haja possibilidade de urbanização e regularização fundiária e está identificada em 3 (três) locais, conforme a descrição a seguir:

I - ZEIS Ilha do Maruim;

II - ZEIS Azeitona;

III - ZEIS Vila Manchete.

Art. 33. Novas ZEIS poderão ser definidas atendendo as exigências da Lei Municipal nº 5382/2003.

ANEXO 12. - Plano Diretor De Olinda - Do monitoramento do Plano Diretor

ART. 84. A gestão do Plano Diretor será realizada com base na avaliação periódica de indicadores de desempenho da implantação do plano.

§ 1º. Os indicadores de desempenho serão de dois tipos:

I - indicadores de eficácia que deverão medir o andamento da implantação das propostas, programas, projetos e ações do Plano Diretor e o cumprimento dos objetivos da política urbana, conforme o art. 1º desta lei;

II - indicadores de eficiência que deverão medir a implantação do Plano relativamente aos recursos necessários e alocados à sua implementação.

§ 2º. Os indicadores de desempenho serão estabelecidos pela Secretaria de Planejamento, Transporte e Meio Ambiente e submetidos à apreciação do Conselho de Desenvolvimento Urbano.

§ 3º. Anualmente o Conselho de Desenvolvimento Urbano divulgará amplamente o resultado da coleta e da avaliação dos indicadores de desempenho.

§ 4º. O conjunto de indicadores de desempenho deverá ser criado e submetido à apreciação do Conselho de Desenvolvimento Urbano, no prazo de 06 (seis) meses, a partir da sua instalação