

Prefeitura Municipal de Volta Redonda
Secretaria Municipal de Planejamento



**Orçamento
Participativo
em
Volta Redonda**

Janeiro – 2002



APRESENTAÇÃO

Temos aqui um importante registro da experiência de Volta Redonda com a implantação e a consolidação do Orçamento Participativo.

Estas informações foram cuidadosamente editadas com a finalidade de proporcionar aos interessados um documento que, em razão de seus dados relevantes sobre o desenvolvimento do Orçamento Participativo no Município, possa ser objeto de consulta e, até mesmo, referencial para dar partida em processos semelhantes em outras localidades, incentivando sempre a participação popular e da sociedade como um todo.

Podemos dizer que este material informativo é o resultado do esforço conjugado entre Governo e Comunidade, bem como da expressão de cada cidadão que atuou no processo e que, com a sua voz, contribuiu para o fortalecimento do Orçamento Participativo e, assim, para a valorização da cidadania.

Secretaria Municipal de Planejamento

ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

A implantação do Orçamento Participativo em Volta Redonda derivou da experiência de várias prefeituras progressistas: Porto Alegre (RS), Vitória (ES), Angra dos Reis (RJ), e Santos (SP). A Secretaria Municipal de Planejamento estruturou a metodologia para desenvolvimento do OP com base em modelos adotados nessas cidades, adaptando-os, no entanto, à realidade de Volta Redonda.

Em se tratando de um processo inovador, todos os esforços foram concentrados na divulgação do OP, convidando a população a conhecer, participar e se envolver nas etapas do trabalho. O slogan **A CIDADE É SUA** inaugurou o Orçamento Participativo em Volta Redonda, identificando o objetivo fundamental de que a própria população viesse a indicar as suas prioridades.

O Orçamento Participativo esbarrou na resistência de algumas associações de moradores, na implantação do processo, em 1993, quando foi elaborado o OP para o exercício de 1994. Havia dúvidas de que o Governo sustentasse a proposta, respeitando a comunidade e suas reivindicações. Mas, diante dos fatos que consolidaram o processo, alguns opositores vieram até mesmo a apoiar a iniciativa.

Desde o início, o Legislativo foi também convidado a participar, juntamente com as associações de moradores. Ano após ano, a adesão popular ao processo tomou vulto, demonstrando que a proposta, além de tornar-se mais consistente, mereceu o respeito da sociedade, de modo mais amplo.

Para o ano de 1995, o Orçamento foi estruturado basicamente com a demanda pendente de 1994, quando considerável número de obras previstas ficaram inviabilizadas financeiramente. Longe de comprometer o empenho da participação da comunidade, isso serviu para o fortalecimento do processo no ano seguinte, uma vez que quando da elaboração do OP/96, houve uma adesão de 100% das associações de moradores em atividade - agentes principais desse trabalho -, bem como uma participação mais dedicada das Secretarias e das unidades da Administração Indireta (Autarquias, Fundações etc.).

Nos anos seguintes, a metodologia do processo foi adequada à realidade de cada momento e as demandas passaram a compor um banco de dados constantemente atualizado, classificado basicamente em: demandas do exercício atual, demandas antigas e novas demandas.

Daqui para frente as inovações que se espera implantar no OP, dizem respeito exatamente à soma de participação, com o envolvimento da sociedade como um todo, em seus diversos setores de atuação.

ORÇAMENTO PARTICIPATIVO 1996

Seminário de Lançamento

O Orçamento Participativo/96 teve o início das atividades marcado pelo Seminário de Lançamento, na Câmara Municipal de Volta Redonda, com a presença do Vice-Prefeito de Porto Alegre - RS, Raul Pont, e do Prefeito de Angra dos Reis - RJ, Luis Sérgio da Nóbrega. Os dois municípios adotaram a sistemática do Orçamento Participativo antes de Volta Redonda e trouxeram sua contribuição, com o relato e a discussão das experiências mais significativas.

No Seminário, onde a comunidade esteve amplamente representada, juntamente com nomes do Executivo e do Legislativo local, a divulgação das atividades previstas para o OP/96 foi ilustrada com a apresentação de "slides" eletrônicos e reforçada pelos cartazes e boletins produzidos para o evento: todo mundo ficou sabendo como e por que participar.

Reuniões Setoriais

Um total de 83 bairros, loteamentos e núcleos de posse, distribuídos em 12 setores em que se divide a cidade, elegeram seus delegados. Para as reuniões setoriais, as associações de moradores foram convidadas a participar, a indicar os respectivos delegados e a preparar a lista de reivindicações das respectivas comunidades.

Durante as reuniões, conduzidas pelo Secretário de Planejamento, os delegados indicados assistiram a uma breve explanação sobre as diversas etapas do OP/96 e entregaram a lista de reivindicações de seus bairros. A novidade ficou por conta da indicação de delegados extras em cada setor.

Os delegados extras equilibraram a participação dos setores de acordo com a sua população, permitindo que setores com menor número de bairros, embora mais populosos, tivessem uma representação mais adequada.

SETOR	TOTAL DE BAIROS, LOTEAMENTOS E NÚCLEOS DE POSSE	Nº DELEGADOS (um por bairro,loteamento ou núcleo de posse participante + extras)
1	5	5 + 3 = 8
2	6	6 +1 = 7
8	8	8 + 2 = 10
4	8	8 + 2 =10
5	9	7 + 3 =10
6	10	7 + 2 =9
7	7	7 + 2 = 9
8	6	6 + 2 = 8
9	8	8 + 2 = 10
10	6	5 + 4 = 9
11	7	7 + 2 = 9
12	3	3 + 2 = 5
12 setores	83	77 + 27 = 104

Classificação dos Dados

As 1.384 reivindicações, incluindo-se as apresentadas pela comunidade e pelo governo (Administração Direta e Indireta), foram classificadas conforme o tipo de projeto. Posteriormente, foram analisadas tecnicamente junto às Secretarias e demais unidades responsáveis pela execução. Nessa análise identificou-se os pedidos quanto à sua viabilidade e o resultado foi uma seleção de cerca de 800 itens.

Então, iniciou-se uma etapa muito significativa do processo, com os preparativos para as Reuniões Temáticas, oportunidade em que todos os delegados tiveram oportunidade de dialogar com representantes de cada unidade do Governo.

Reuniões Temáticas

O objetivo das Reuniões Temáticas é fazer com que haja um conhecimento geral sobre as reais necessidades dentre todos os pedidos formulados: o que de fato é imprescindível e como será o atendimento das demandas.

A SMP organizou uma estrutura de temas, procurando reunir em cada grupo aquelas unidades mais afins: Saúde, Governo, Educação, Urbanismo e Obras. Para promover essa conversa, que envolveu cerca de 200 pessoas, representando a população local e o Governo Municipal, a SMP buscou a orientação pedagógica de profissionais da Secretaria Municipal de Educação.

Em cada reunião temática procurou-se obter o envolvimento de cada participante. Cada uma das 12 salas onde estavam reunidos os delegados dos setores, foi visitada pelos representantes do Governo, promovendo-se a apresentação e a discussão com base nas listagens de reivindicações classificadas por tema, setor e bairro. A resposta da comunidade correspondeu ao desafio da participação.

Reuniões de Priorização

A partir do momento em que a listagem de reivindicações não só passou a ser do conhecimento dos representantes da comunidade, mas foi discutida minuciosamente, apontando o nível de importância de cada item, uma nova etapa viria consolidar o pensamento geral, colocando os pedidos em ordem, um a um, de acordo com a prioridade.

Apesar de ter consumido menos tempo, a fase de priorização exigiu a formulação de critérios específicos, para que o resultado da pontuação a ser atribuída a cada item tivesse o mínimo de empate.

A obra mais importante

Pode-se dizer que a fase de priorização comportou dois momentos distintos. No primeiro, os delegados foram reunidos para indicar a obra (ou projeto) mais importante de cada bairro, com o objetivo de contemplar todos os bairros com pelo menos uma obra.

Neste mesmo dia, começou-se a organizar os participantes para as atividades previstas para o segundo momento da priorização, em que cada projeto receberia, um a um, a pontuação da comunidade. Para adiantar os trabalhos, portanto, cada setor indicou um delegado que, na reunião seguinte, atuaria como representante do respectivo setor e como coordenador do grupo de discussão, composto por delegados de todos os setores, conforme exemplificado a seguir:

SETOR	GRUPO DE TRABALHO (composição mista)
1	representante indicado para o setor 1 mais delegados dos demais setores
2	representante indicado para o setor 2 mais delegados dos demais setores
(...)	(...)
n	representante indicado para o setor n mais delegados dos demais setores

A composição mista, para atribuir as notas aos projetos de cada setor, significou o envolvimento de toda a cidade em cada item listado para priorização no Orçamento Participativo. Tais itens foram defendidos com os argumentos dos representantes indicados

previamente, uma vez que esses delegados conheciam bem a fundo as questões dos seus respectivos setores.

Identifica-se aí a essência do processo participativo: a “cidade toda” discutindo e priorizando as obras ou projetos, num dos momentos mais ricos de amadurecimento da comunidade na afirmação da sua própria cidadania.

Atribuição de notas

A formação mista de cada setor foi promovida com a entrega de crachás com a identificação aleatória da sala a que cada delegado deveria se dirigir, exceto os já indicados na reunião anterior, que permaneceram nos seus respectivos grupos de discussão.

Além dos aspectos já abordados, tal critério permitiu maior equilíbrio no tocante à atribuição de notas para cada obra, considerando-se que cada grupo misto de trabalho priorizou somente as reivindicações de cada setor.

Para a atribuição de notas através de uma linguagem uniforme em todos os grupos de trabalho, aplicou-se o modelo "GUT", que baseia-se em critérios de **G**ravidade, **U**rgência e **T**endência. Inicialmente a SMP apresentou um resumo da metodologia com exemplos práticos de como aplicar o GUT, conforme a seguir:

GRAVIDADE	URGÊNCIA	TENDÊNCIA
G	U	T
É grave quando há perigo de vida, risco de acidentes fatais ou mutiladores, risco de contaminação, risco de perdas materiais muito grandes e irreversíveis	É urgente quando não se pode esperar para executar a obra. Se deve ser feita o mais rapidamente possível, é mais urgente	A tendência indica que se a obra não for realizada, o problema vai se transformar num problema ainda maior, assumindo maiores proporções.
Quanto mais GRAVE, maior o número de pontos: de 1 a 5	Quanto mais URGENTE maior o número de pontos: de 1 a 5	Quanto maior a TENDÊNCIA, maior o número de pontos: de 1 a 5
SE É GRAVE NÃO TEM VOLTA!	SE É URGENTE É PARA JÁ!	SE NÃO FIZER, VAI PIORAR!

Foram entregues, em seguida, as listagens das reivindicações de cada setor, com campos a serem preenchidos com notas de um a cinco e diferentes de zero, cujo produto (G x U x T) serviu de base para o cálculo da média ponderada conforme a incidência daquele tipo de obra no bairro (contenção, pavimentação etc.), desfazendo-se eventuais empates. O resultado foi um listão de 298 obras, sendo 267 enquadradas no montante de investimentos da proposta orçamentária da PMVR e 31 relativas ao SAAE.

A aprovação pela Câmara Municipal

Após as discussões com a comunidade, o Orçamento Municipal, com a lista apurada na discussão do Orçamento Participativo foi encaminhado à Câmara Municipal de Volta Redonda, para apreciação e aprovação.

Nessa etapa, os vereadores apresentaram um total de 339 emendas e indicações de obras, sendo muitas idênticas a itens já constantes da lista de prioridades resultante do Orçamento Participativo.

A Lei Nº 3.247 aprovou o Orçamento Municipal para 1996, apresentado em edição especial do “Volta Redonda em Destaque”, órgão oficial de divulgação do Município.

Conselho do Orçamento Participativo

O processo de execução do OP a partir do ano de 1996 passou a ser acompanhado pelo Conselho do Orçamento Participativo, formado por representantes da comunidade e do governo, conforme Regimento Interno discutido e aprovado pela comunidade.

Resumo do Processo OP/96

12/07/95 - SEMINÁRIO DE LANÇAMENTO
Câmara Municipal de Volta Redonda - 19h30

26/07/95 - INÍCIO DAS REUNIÕES SETORIAIS
Secretaria Municipal de Planejamento -18h30

DATA	SETORES
26/07	1 e 2
27/07	3 e 4
01/08	5 e 6
02/08	7 e 8
03/08	9 e 10
08/08	11 e 12

11/08/95 - PRAZO FINAL PARA ENTREGA DE REIVINDICAÇÕES
DA COMUNIDADE E DO GOVERNO
Secretaria Municipal de Planejamento - SMP

16/08/95 INÍCIO DAS REUNIÕES TEMÁTICAS
Escola Municipal Belo Horizonte e Anexo do Colégio Prof. Thêmis de Almeida Vieira
(Bairro Conforto) - 18h30

DATA	GRUPO TEMÁTICO
16/08	SAÚDE (SMS/SMAC/SAH/FBG)
18/08	GOVERNO (GP/SMG/SMF/SMA/SMP/PGM/EPD)
23/08	EDUCAÇÃO (SME/SMC/FEVRE/SMEL)
25/08	URBANISMO (IPPU/SUSER/COORDEMA/SAAE)
30/08	OBRAS (SMO/SMSP/FURBAN/COHAB)

11/09/95 - INÍCIO DAS REUNIÕES DE PRIORIZAÇÃO
Escola Municipal Belo Horizonte e Anexo do Colégio Prof. Thêmis de Almeida Vieira
(Bairro Conforto) - 18h30

DATA	ATIVIDADE
11/09	Indicação da reivindicação mais importante por bairro
13/09	atribuição de pontos para cada uma das reivindicações

29/09/95 - ENVIO DA PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA À CÂMARA MUNICIPAL
(Mensagem 065/95)

26/12/95 - APROVAÇÃO DO ORÇAMENTO
(Lei Municipal N^o 3.247)

ORÇAMENTO PARTICIPATIVO 97

A elaboração do OP/97 foi basicamente facilitada por toda a sistemática adotada no ano anterior, em que a discussão aconteceu minuciosamente. Por tratar-se de um ano de mudança no governo municipal, o processo passou por uma adequação a esse momento político.

As demandas existentes foram analisadas, em termos de prioridade, através de reuniões com os setores, em que as associações de moradores estudaram as respectivas listagens de

obras ou demandas, classificadas em obras de investimentos (I), obras de manutenção (M) e obras gerais (G).

O processo foi simplificado também, com a participação representativa do Conselho do Orçamento, que após as análises feitas pelas Secretarias e demais unidades, apreciou e homologou a listagem final de obras para o OP/97.

Durante a elaboração e a implementação do OP/97, a SMP estruturou o banco de dados específico para controle das demandas do Orçamento Participativo, facilitando e agilizando o acesso às informações relativas a cada item constante do OP.

Obras de Investimento (I)

Obras que requerem estudos para a confecção de projetos e que foram priorizadas no decorrer do exercício de 1997, conforme os recursos disponíveis. Tais priorizações se deram com base nos indicativos para a ação do governo e em discussões com o Conselho do Orçamento Participativo, sendo ouvidas também as associações de moradores. Enquadram-se na definição de Obras de Investimento:

1. Contenção de Encosta
2. Construções de: Escolas; Postos de Saúde; Praças; Quadras; outros.
3. Implantação de novos acessos: Escadões; Abertura de vias; Pontes/passarelas; outros.
4. Drenagem: Construção de galerias; Canalizações; Retificações; Barragens; Escadas dissipadoras; outros.
5. Iluminação Pública: Implantação de novas redes; substituição de redes.

Obras de Manutenção (M)

As listas deste tipo de obra não se esgotam na fase de elaboração do OP, podendo ser ampliadas ou negociadas a qualquer tempo pelas associações de moradores, juntamente com o Conselho do Orçamento Participativo. As Obras de Manutenção, cujos tipos estão listados logo a seguir, foram realizadas em função da disponibilidade dos recursos para a manutenção e custeio próprios das unidades municipais (administração direta e administração indireta).

1. Recapeamento asfáltico.
2. Reformas em redes de iluminação pública com pequenas expansões.
3. Reformas de escolas, mesmo que com acréscimos até determinado porte.
4. Reformas de Postos de Saúde, mesmo que com acréscimos até determinado porte.
5. Reformas de praças.
6. Tratamento paisagístico.
7. Melhoria de drenagem em redes de águas pluviais existentes admitindo substituição de diâmetro de linhas e ampliação de pontos de captação (bueiros e bocas-de-lobo).

Obras Gerais (G)

Também chamadas de obras estruturais ou programas de realizações do governo, foram identificadas a partir de ações de planejamento entre as secretarias e demais órgãos da PMVR, com acompanhamento da representação comunitária de órgãos específicos.

Para as Obras Gerais não há perspectiva de prazo, em face de sua natureza e da disponibilidade de recursos. A lista de tais obras pode e deve ser ampliada toda vez que alguma obra do programa de governo venha a ser observada e identificada como prioritária no processo permanente de planejamento da cidade.

1. Intervenções significativas no sistema de trânsito: Eixo viário da cidade, mudanças no trânsito do Bairro Aterrado, melhoria e ampliação do viaduto N.Sra. das Graças etc..
2. Construção do Hospital do Bairro Retiro.

- 3. Ampliação da Estação de Tratamento de Água do Belmonte.
- 4. Reforma da Estação Rodoviária.
- 5. Construção do Centro do desabrigado.
- 6. Prédio Anexo à PMVR etc..

Ações Governamentais

Na elaboração do OP/97, a comunidade priorizou os grupos de demandas de investimentos, tendo sido observado o seguinte resultado no âmbito da cidade.

PRIORIDADE	AÇÕES GOVERNAMENTAIS	PRIORIDADE	AÇÕES GOVERNAMENTAIS
1	hospital	14	rede de esgoto
2	escola primária	15	contenção de encostas
3	escola secundária	16	dragagem de córregos
4	melhoria do trânsito	17	rede de água potável
5	linhas de ônibus	18	praças e jardins
6	iluminação pública	19	proteção natural de encostas
7	creches	20	passarelas para pedestres
8	posto de saúde	21	unidade odontológica
9	pavimentação asfáltica	22	arborização e paisagismo
10	canalização de córregos	23	acessos, escadas e servidões
11	rede de drenagem	24	ciclovía
12	pré-escola	25	abertura de ruas
13	praça de esportes	26	centro de atividade comunitária - CAC
		27	sinal de televisão

ORÇAMENTO PARTICIPATIVO 98

Quando o OP/98 começou a ser elaborado, o banco de dados totalizava cerca de duas mil demandas, somados os pedidos do OP/97 e as novas solicitações, vindas das associações de moradores, dos vereadores (indicações) e do sistema de informação do Ramal 156 (linha direta do contribuinte com a prefeitura).

As comunidades, então, foram convidadas a analisar, discutir e atualizar as listagens relativas aos respectivos bairros, através de uma crítica que permitia manter a demanda, neste caso apontando o nível de prioridade, retirá-la ou substituí-la por um pedido novo. (Anexo)

O resultado do trabalho foi um volume de 900 demandas elencadas para o OP/98, que tiveram a apreciação das unidades do Governo Municipal e do Conselho do Orçamento Participativo, com a homologação da listagem geral de obras.

ORÇAMENTO PARTICIPATIVO 99

Critérios que definiram as demandas:

- Obras do OP/98 não realizadas até 30 de setembro (data-limite para entrega da Proposta Orçamentária na Câmara Municipal).
- Obras selecionadas a partir das demandas antigas.
- Obras selecionadas a partir das novas demandas.
 - Obs.1:** As demandas (antigas e novas) que sobraram, foram todas identificadas como demandas antigas.
 - Obs.2:** As demandas recebidas após o processo de discussão do OP/99 foram denominadas como novas demandas e ficarão assim classificadas até que:
 - possam ser trocadas em 99 por outra obra do OP/99;
 - sejam analisadas na discussão do OP/2000.

Principais atividades:

- Jornada de Reuniões Setoriais de 5 de maio a 11 de junho para análise das demandas (Relatório Anexo)
- Reunião com o Conselho em 13/08/98: Aspectos sobre o Orçamento e nova composição do Conselho do Orçamento Participativo
- Reunião com o Conselho em 20/08/98: Elaboração do OP/99
 - explicar a dinâmica da discussão do OP/99;
 - distribuir as listagens classificadas em: OP/98, demandas antigas e novas demandas.

Os Conselheiros promoveram reuniões setoriais e preencheram os seguintes formulários, até 10 de setembro:

- listagem de obras do OP98 que não foram realizadas até 30 de setembro de 1998;
- obra(s) da listagem de demandas antigas sugerida(s) para execução em 99;
- obra(s) da listagem de novas demandas sugerida(s) para execução em 99.

Em 24 de setembro o Conselho do Orçamento se reuniu para homologar a listagem final do OP/99, que posteriormente foi divulgada entre todas as associações de moradores.

ORÇAMENTO PARTICIPATIVO 2000 - 2001

- Repetimos os mesmos critérios aplicados no OP 1999, com diferença apenas nas datas.

“Eu sei que não poderei fazer todas as obras que estão
no Orçamento Participativo,
mas todas as obras que eu fizer
serão do Orçamento Participativo”.

Antonio Francisco Neto

COMPOSIÇÃO DOS SETORES

A área urbana de Volta Redonda foi dividida em 12 setores, para discussão do Orçamento Participativo, os quais agrupam os seguintes bairros:

SETOR 1 Jardim das Américas Parque das Ilhas Santo Agostinho Vila Americana Volta Grande Volta Grande II	SETOR 2 Candelária Dom Bosco Nova São Luiz Pinto da Serra São Luiz São Sebastião	SETOR 3 Água Limpa Brasilândia Caieira Cailândia Nova Primavera Pedreira Três Poços Vila Rica
SETOR 4 Casa de Pedra Cidade Nova Jardim Belvedere Jardim Esperança Jardim Tiradentes Jardim Vila Rica Siderópolis Vila Rica Village Sul Vista Verde	SETOR 5 Bela Vista Jardim Amália Jardim Normândia Laranjal Monte Castelo São Geraldo São João Sessenta Vila Santa Cecília	SETOR 6 207 249 Eucaliptal Minerlândia Santa Inês São Carlos São Cristóvão São Lucas
SETOR 7 Conforto Jardim Europa Jardim Ponte Alta Jardim Suíça Ponte Alta Rústico Siderville	SETOR 8 Belo Horizonte Coqueiros Mariana Torres Nova Esperança Verde Vale Vila Brasília	SETOR 9 Açude Açude IV Belmonte Jardim Belmonte Padre Josimo Santa Rita de Cássia Siderlândia União Retiro
SETOR 10 Eldorado Jardim Cidade do Aço Jardim Primavera Retiro Vila Mury	SETOR 11 Aero Clube Aterrado Barreira Cravo Jardim Paraíba N.S. das Graças Niterói Voldac	SETOR 12 Santa Cruz Santa Cruz II Santa Rita do Zarur
SETOR 13 Roma I Roma II Rio das Flores		