

Universidade de Brasília
Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade
Departamento de Administração

EMANUEL LUCAS XIMENES LEAL

**AS FERRAMENTAS DE GESTÃO PARTICIPATIVA E
CONTROLE SOCIAL: uma avaliação do projeto de
Orçamento Participativo como política pública na Cidade
Estrutural-DF**

Brasília – DF

2011

EMANUEL LUCAS XIMENES LEAL

**AS FERRAMENTAS DE GESTÃO PARTICIPATIVA E
CONTROLE SOCIAL: uma avaliação do projeto de
Orçamento Participativo como política pública na Cidade
Estrutural-DF**

Monografia apresentada ao
Departamento de Administração como
requisito parcial à obtenção do título de
Bacharel em Administração.

Professor Orientador: Dr. Ricardo Corrêa
Gomes

Brasília – DF

2011

Ximenes Leal, Emanuel Lucas.

AS FERRAMENTAS DE GESTÃO PARTICIPATIVA E CONTROLE SOCIAL: uma avaliação do projeto de Orçamento Participativo como política pública na Cidade Estrutural-DF / Emanuel Lucas Ximenes Leal. – Brasília, 2011.

184 f. : il.

Monografia (bacharelado) – Universidade de Brasília, Departamento de Administração, 2011.

Orientador: Prof. Dr. Ricardo Corrêa Gomes, Departamento de Administração.

1. Gestão Participativa. 2. Controle Social. 3. Orçamento Participativo. 4. Democracia e Cidadania. 5. Políticas Públicas I. Título.

EMANUEL LUCAS XIMENES LEAL

A Comissão Examinadora, abaixo identificada, aprova o Trabalho de Conclusão do Curso de Administração da Universidade de Brasília do aluno:

Emanuel Lucas Ximenes Leal

Doutor, Ricardo Corrêa Gomes
Professor-Orientador

Vanessa Gomes Cabral
Professora Examinadora

Doutor, Daniel Bin
Professor-Examinador

Brasília, 23 de novembro de 2011

À minha mãe Adélia, meu pai Antônio e minha avó Guiomar por todo apoio, esforços e sacrifícios ao longo de minha vida para eu chegar aqui.

À grande amiga Bruna, que foi um apoio fundamental ao longo deste ano.

AGRADECIMENTOS

À minha família, sem a qual eu não seria nada, por tentar compreender os meus maus momentos e grande ausência necessários para a conclusão do trabalho.

Ao professor Ricardo, por ter aceito este desafio de me orientar devido às minhas muitas falhas e aos meus desencontros.

À professora Karla, por ter me dado a oportunidade de conhecer e fazer parte do Projeto Universidade de Olho no Orçamento.

A todos os colegas do projeto onde juntos abrimos os olhos para uma realidade tão diversa e que me inspirou profundamente.

À comunidade da Cidade Estrutural, que foi extremamente receptiva, cuja luta pela realidade esperada é o objetivo por meio deste trabalho contribuir em parte.

“Deixar o erro sem refutação é estimular a imoralidade intelectual”

Karl Marx

RESUMO

O Orçamento Participativo, entre uma das ferramentas da Gestão Participativa, surgiu no Brasil como uma forma de efetivo controle social, garantindo maior qualidade às informações prestadas pelo Estado, e possibilitando à sociedade civil escolher o destino dos investimentos públicos. É uma nova etapa do processo de planejamento governamental, como determinação dos problemas básicos a serem solucionados. É uma experiência promissora que se expandiu pelo país e pelo mundo. Sendo assim, esse estudo objetiva por meio da análise de modelos existentes em municípios brasileiros e do modelo antecessor no Distrito Federal, identificar a implementação do modelo atual como política pública de inclusão sociopolítica, levantando considerações sobre a participação da população e a percepção da efetividade da ferramenta na Cidade Estrutural. Essa é uma pesquisa qualitativa, utilizando-se de análise exploratória com elementos descritivos. Para tanto, fez-se uma revisão da literatura sobre o tema, além de investigar em documentos as experiências analisadas e realizar entrevistas com moradores, líderes comunitários e gestores públicos locais para avaliar a percepção e o estado atual do projeto do Orçamento Participativo. Aplicou-se o método da identificação das fases do Processo do OP em conjunto com a análise das arenas de decisão no associativismo comunitário propostas por Cláudio de Jesus. Ao final constataram-se diversas dificuldades ainda encontradas na implementação do projeto do Orçamento Participativo na Cidade Estrutural, principalmente no arranjo do seu desenho institucional para a escolha e deliberação de prioridades, como da divergência política e associativa na própria comunidade.

Palavras-chave: 1. Orçamento Participativo. 2. Gestão Participativa.
3. Controle Social 4. Orçamento Público 5. Democracia e Cidadania.
6. Políticas Públicas

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Ciclo do OP em Porto Alegre	70
Figura 2 - Ciclo do OP em Belo Horizonte	73
Figura 3 - Visão Geral Detalhada do OP e Pauta de reuniões	94
Figura 4 - Cronograma Detalhado e Pauta de Reuniões	95
Figura 5 - Valor da Obra (V.O.)	96
Figura 6 - Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)	96
Figura 7 - Quadro Geral da Metodologia do OP	97

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Propostas para Investimentos na Cidade Estrutural em 2012	155
--	-----

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Representação por sexo dos entrevistados	126
Tabela 2 - Faixa Etária dos Moradores Entrevistados.....	127
Tabela 3 - Membros por família.....	127
Tabela 4 - Período de Moradia na Estrutural.....	128
Tabela 5 - Renda mensal individual	128
Tabela 6 - Renda mensal por família	129
Tabela 7 - Nível de Escolaridade dos Moradores.....	129
Tabela 8 - Nível de conhecimento das atividades na comunidade.....	130
Tabela 9 - Nível de Interesse no Associativismo Comunitário.....	130
Tabela 10 - Nível de Participação em Associações	131
Tabela 11 - Grau de Associativismo Comunitário	132
Tabela 12 - Grau de conhecimento e percepção do Associativismo Comunitário...	132
Tabela 13 - Grau de Divulgação do GDF dos Recursos Orçamentários	133
Tabela 14 - Grau de Informação sobre os Recursos Orçamentários	133
Tabela 15 - Conhecimento das alterações Orçamentárias	133
Tabela 16 - Nível de Conhecimento do Orçamento Participativo	134
Tabela 17 - Percepção do objetivo do Orçamento Participativo.....	134
Tabela 18 - Conhecimento do Orçamento Participativo na Estrutural.....	135
Tabela 19 - Forma de Divulgação do Orçamento Participativo	136
Tabela 20 - Divulgação da participação dos Moradores no OP	136
Tabela 21 - Participação em Reuniões do Fórum e do Conselho do OP	137
Tabela 22 - Nível dos Objetivos da participação no Orçamento Participativo	137
Tabela 23 - Percepção da Participação da comunidade no OP	138
Tabela 24 - Grau da percepção sobre o poder de Cidadania.....	139
Tabela 25 - Percepção do trabalho do Fórum e do Conselho	139
Tabela 26 - Nível de Conhecimento sobre Transparência Pública.....	140
Tabela 27 - Percepção da Transparência nos órgãos responsáveis pelo OP	140
Tabela 28 - Percepção da Transparência das Secretarias e Órgãos Executores ...	140
Tabela 29 - Percepção da Transparência da Administração Regional.....	141
Tabela 30 - Consideração de áreas prioritárias para Investimentos pelo GDF	142

Tabela 31 - Investimentos Prioritários nas Zonas de Residência.....	143
Tabela 32 - Obras mais importantes do grupo de serviços indicados.....	144

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BH – Belo Horizonte

CACAL - Comissão de Acompanhamento da Câmara Legislativa

CALO - Comissão de Acompanhamento de Licitações e Obras

CF – Constituição Federal

CLDF – Câmara Legislativa do Distrito Federal

CLR - Comissão de Liberação de Recursos

CMDCA - Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente

CME – Conselho Municipal de Educação

CODHAB - Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal

COMFORÇA - Comissão de Acompanhamento e Fiscalização da Execução do Orçamento Participativo

COP – Conselho do Orçamento Participativo

COP – Conselho Municipal de Gestão Democrático do Orçamento Público

COPAR - Coordenação Política do Orçamento Participativo

CREAS - Centro de Assistência Social

DF – Distrito Federal

EIA - Estudo de Impacto Ambiental

EJA – Ensino de Jovens e Adultos

EPCT – Rodovia DF-001

FD – Fórum de Delegados

FNPP - Fórum Nacional de Participação Popular

GDF – Governo do Distrito Federal

GPO – Gabinete de Programação Orçamentária

GTIOP- Grupo Técnico de Implementação do Orçamento Participativo

IDH – Índice de Desenvolvimento Urbano

IQVP - Índice de Qualidade de Vida Provisório

IQVU - Índice de Qualidade de Vida Urbana

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA – Lei Orçamentária Anual

LRF – Lei Complementar nº 101 (Lei de Responsabilidade Fiscal)

ONG – Organização não governamental

OP – Orçamento Participativo

OPDF – Orçamento Participativo do Distrito Federal

PI – Plano de Investimentos

PLOA – Projeto de Lei Orçamentária Anual

POA – Porto Alegre

PPA – Plano Plurianual

PPAG - Plano Plurianual de Ação Governamental

PT - Partido dos Trabalhadores

RA – Região Administrativa

RIMA - Relatório de Impacto Ambiental

SCIA – Setor Complementar de Indústria e Abastecimento

SEPLAN - Secretaria de Planejamento e Orçamento do Governo do Distrito Federal

SMCPGL – Secretaria Municipal de Coordenação Política e Governança Local

TP – Transparência Pública

UAMPA - União das Associações de Moradores de Porto Alegre

UO – Unidade Orçamentária

UP – Unidade de Planejamento

URBEL - Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte.

VO – Valor da Obra

ZEIS - Zona Especial de Interesse Social

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	15
1.1	Conceituação.....	15
1.2	Formulação do problema.....	17
1.3	Objetivo Geral.....	17
1.4	Objetivos Específicos	17
1.5	Justificativa	18
2	REFERENCIAL TEÓRICO.....	20
2.1	Políticas públicas.....	21
2.2	Análise de Políticas Públicas.....	25
2.4	Controle social e gestão participativa	27
2.5	Orçamento público no Brasil.....	35
2.5.1	O aspecto político e transacional do Orçamento Público	41
2.6	Orçamento Participativo no Brasil.....	42
2.6.1	Orçamento Participativo em Porto Alegre	49
2.6.2	Orçamento Participativo em Recife	50
2.6.3	Orçamento Participativo em Belo Horizonte.....	51
2.6.4	Orçamento Participativo no Distrito Federal	54
3	MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA	59
3.1	Tipo e descrição geral da pesquisa	59
3.2	Caracterização da Cidade Estrutural	60
3.3	População e amostra.....	63
3.4	Caracterização dos instrumentos de pesquisa	64
3.5	Procedimentos de coleta e de análise de dados	65
4	RESULTADOS E DISCUSSÃO.....	67
4.1	Desenho e relação entre modelos de Orçamento Participativo atualmente .	68
4.1.1	Construção do Formato do Orçamento Participativo.....	68
4.1.1.1	Porto Alegre	68
4.1.1.2	Recife	70
4.1.1.3	Belo Horizonte.....	72

		13
4.1.1.4	Distrito Federal.....	74
4.1.2	Divulgação e Mobilização da População	75
4.1.2.1	Porto Alegre	75
4.1.2.2	Recife	76
4.1.2.3	Belo Horizonte.....	76
4.1.2.4	Distrito Federal.....	77
4.1.3	Representação	77
4.1.3.1	Porto Alegre	77
4.1.3.2	Recife	79
4.1.3.3	Belo Horizonte.....	80
4.1.3.4	Distrito Federal.....	80
4.1.4	Reuniões com a população	82
4.1.4.1	Porto Alegre	82
4.1.4.2	Recife	83
4.1.4.3	Belo Horizonte.....	84
4.1.4.4	Distrito Federal.....	84
4.1.5	Divisão Territorial e Critérios da Participação Popular	85
4.1.5.1	Porto Alegre	86
4.1.5.2	Belo Horizonte.....	86
4.1.5.3	Distrito Federal.....	87
4.1.6	Negociação e critérios para prioridades	88
4.1.6.1	Porto Alegre	88
4.1.6.2	Recife	90
4.1.6.3	Belo Horizonte.....	91
4.1.6.4	Distrito Federal.....	94
4.1.7	Monitoramento.....	97
4.1.7.1	Porto Alegre	97
4.1.7.2	Recife	98
4.1.7.3	Belo Horizonte.....	99
4.1.7.4	Distrito Federal.....	100
4.2	Conhecimento, participação e envolvimento da população e gestores	100
4.2.1	Entrevistas com a comunidade	101

	14
4.2.2 Entrevistas com gestores públicos	145
4.3 Arenas Decisórias.....	147
4.3.1 Instância de Informação	147
4.3.2 Instância pré-decisória	150
4.3.3 Instância de Decisão	151
4.3.4 Instância pós-decisória.....	156
5 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	159
REFERÊNCIAS.....	165
ANEXOS	172

1 INTRODUÇÃO

1.1 Conceituação

É fato patente a complexidade que envolve o ciclo orçamentário no Brasil. Isso se dá porque as políticas públicas, como objeto final alcançado por meio do orçamento, precisam de apresentação de metas baseadas num diagnóstico prévio, porque na formulação não só as metas são definidas bem como os recursos contidos no orçamento. O planejamento é o quesito estruturante, que antecede a formulação das políticas públicas pelo próprio orçamento, este sendo um instrumento.

Também é notória a dicotomia entre a proposição de um orçamento-programa, previsto na lei brasileira por meio do Decreto-Lei nº 200/1967 e consubstanciada na constituinte de 1988 visando aliar o planejamento estratégico do Estado às políticas públicas, e a realidade de um orçamento ainda direcionado ações múltiplas. Desta forma se distanciam do objetivo da formulação do orçamento para a consecução das políticas durante a execução orçamentária, onde o modelo atual adotado se aproxima muito mais de acordo com Giacomoni (1994) do incrementalismo proposto por Wildavsky.

Definidos esses dois parâmetros, a forma de planejar e executar pode-se avaliar um programa ou política pública. Apesar das inovações apresentadas no PPA 2000/2003, como um orçamento de resultados, permitindo um maior grau de controle vinculando recursos alocados com resultados factíveis, o planejamento e os mecanismos de avaliação ainda são insuficientes.

O Orçamento Participativo é uma evolução dos Modelos Orçamentários existentes. E tendo como escopo uma ferramenta facilitadora do processo integrativo da gestão pública, se propõe a busca desta visão de ampliar a participação social como alternativa de alcançar os resultados do planejamento das políticas. Porém, ele também apresenta falhas. Até para avaliá-lo como bom indutor de resultados, um grande entrave é o caráter metodológico da abordagem do orçamento participativo, que parafraseando Avritzer (2010), é a forma geralmente

adotada em pesquisas, mais comumente como estudos de caso. Assim, a questão da causalidade de sua implementação não é capaz de mostrar que os bens públicos distribuídos pelos planos de investimentos foram deliberados de maneira efetiva, percebendo-se em vários casos a perda de objetividade dos próprios planos.

As deliberações em muitos casos analisados são bastante limitadas e geralmente partem de um leque de prioridades ou planos propostos pelos governos, onde a voz das comunidades não se faz em maior parte presente, mas apenas em deliberar uma série de “prioridades” definidas por muitas vezes não condizentes com suas realidades.

Outro problema quanto ao orçamento participativo é a limitação dos recursos disponíveis, tanto para a execução das políticas como para a deliberação. Geralmente o levantamento de prioridades da população é feito sem o real conhecimento da possibilidade de implementar, tanto em termos de processo como dos recursos financeiros, e também pelo fato do desconhecimento dos mecanismos da execução orçamentária pela população, por serem extremamente técnicos e de difícil acesso.

Tendo sido expostas todas essas observações, o trabalho desenvolve uma análise dos modelos de Orçamento Participativo adotados no Brasil como forma de avaliar o modelo proposto pelo Governo do Distrito Federal, buscando identificar as possíveis adaptações desta ferramenta para o Distrito Federal.

Como objeto de análise o trabalho desenvolve essa avaliação na Cidade Estrutural, tendo em vista o histórico de mobilização da comunidade e as peculiaridades políticas locais, bem como também pela diferenciação político-administrativa do DF e realidade social da cidade.

Busca apresentar também sua relevância de maneira que seja oferecida a condição básica para a efetivação da implementação das prioridades pela comunidade da Cidade Estrutural, sendo por meio do debate dessas necessidades, tendo em vista as limitações e delimitações política, orçamentária e de gestão do Distrito Federal.

1.2 Formulação do problema

Encontra-se então o grande problema da abordagem do orçamento participativo nas cidades Distrito Federal exemplificando a Cidade Estrutural: quais fatores interferem no êxito do Orçamento Participativo do Distrito Federal? Dando assim, ênfase à relação entre o seu desenho institucional e a participação da comunidade nesta ferramenta perante a percepção de sua realidade no processo para a efetividade social.

1.3 Objetivo Geral

Tendo em vista os contrapontos observados, este trabalho objetiva identificar possíveis dificuldades da participação popular e a partir delas analisar um modelo de ação para o orçamento participativo com base em municípios brasileiros e a tentativa anterior no Distrito Federal, como um modelo adaptado à realidade local da Cidade Estrutural.

1.4 Objetivos Específicos

Será necessário identificar determinados aspectos para a implementação do modelo, quais sejam:

- 1 Identificar as limitações do processo de gestão pelo governo a partir de seu desenho institucional para nova aplicação do desenho;
- 2 Apurar o possível grau de independência da prática do orçamento participativo em função do engessamento orçamentário e da ineficiência e ineficácia da execução dos programas contidos no plano de governo;
- 3 Discorrer sobre as principais experiências na elaboração orçamentária participativa e demonstrar o estado atual do Projeto do OP no Distrito Federal pela comparação com as experiências de Porto Alegre, Recife e Belo Horizonte,

- e o projeto anterior do DF como base para formular proposições para atingir o êxito;
- 4 Identificar as limitações políticas entre a comunidade e o governo local, e as possíveis limitações políticas entre os diversos grupos da comunidade que interfiram no êxito;
 - 5 Apurar o grau de mobilização e envolvimento pela percepção do orçamento participativo da população local como indicador de melhoria no processo;

1.5 Justificativa

O orçamento público é apontado como um instrumento de planejamento e controle das ações governamentais. A questão orçamentária se faz essencial então para a compreensão do desenvolvimento das políticas públicas de uma determinada esfera de poder, pois a partir das decisões do processo de planejamento e orçamento é possível compreender com maior precisão a alocação de recursos em tais políticas.

Porém, o desequilíbrio entre receitas e despesas é uma constante que permeia a política orçamentária brasileira e os mecanismos de controle social. Apesar das ações dos últimos anos como o Portal da Transparência, ainda são insuficientes perante o grande desafio de inclusão da sociedade civil no planejamento e na proposição para a tomada de decisão das políticas.

Também a avaliação se os gastos com uma política são insuficientes ou não só é possível na comparação com os outros gastos do orçamento. Portanto, uma atenção exclusiva aos gastos dos investimentos impediria a criação de parâmetros de comparação entre o volume de recursos ali alocado e as previsões do orçamento geral, além de dificultar uma aferição dos recursos vinculados para outras áreas.

Uma gestão pelos recursos definidos não com a deliberação local, mas com o definido pelo governo, portanto, lançaria a efetiva priorização do gasto público, restringindo as disputas a um montante de recursos vinculados que, em geral, é baixo.

A disputa política poderia ser assim deslocada da priorização do combate às desigualdades, opondo o montante de recursos destinados às áreas sociais aos recursos destinados a outras políticas, para uma disputa interna à própria área social que, dada a insuficiência dos recursos, poderia favorecer acordos particulares em detrimento de negociações públicas.

Nesse contexto o orçamento participativo surge não apenas como uma forma de controle eficiente e eficaz de recursos pela sociedade nas atribuições elencadas aos governos quando deliberados em totalidade, mas principalmente (ABERS, 2010) como uma vocação democrática, ao lado de outras ferramentas como os Conselhos Gestores e Fóruns Temáticos.

É uma das formas de demonstrar a essência do caráter público das políticas, onde aqueles envolvidos na “ponta” das decisões podem reconhecer com maior facilidade em determinadas ocasiões os problemas e as prioridades necessárias no espaço da comunidade.

Afinal, como dito por James Madison “um bom governo envolve duas coisas: primeiro, fidelidade ao objetivo do governo, que é a felicidade do povo; segundo, o conhecimento dos meios para melhor alcançar o objetivo” (MADISON, 1788) este último se fazendo presente no ciclo orçamentário.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Com o intuito de fazer uma revisão a respeito do processo orçamentário, do orçamento participativo, das políticas públicas e dos mecanismos de participação social, este capítulo inicia uma breve revisão conceitual do orçamento atrelando sua importância ao orçamento participativo.

De um ponto de vista jurídico, Baleeiro (1997, p. 411) define:

O orçamento é considerado o ato pelo qual o Poder Legislativo prevê e autoriza ao Poder Executivo, por certo período e em pormenor, as despesas destinadas ao funcionamento dos serviços públicos e outros fins adotados pela política econômica ou geral do país, assim como a arrecadação das receitas já criadas em lei.

Sanches (1997) o define como um instrumento formal, um documento que pormenoriza os valores monetários em termos de despesas com a vinculação dos recursos às categorias de despesa mais relevantes.

Esses conceitos explicam a questão pragmática do orçamento, explicitando de forma abrangente o processo basicamente de formulação. Entretanto, conforme ressaltado por Gnisci (2007) quando menciona o objetivo do orçamento-programa, o orçamento não é apenas um mero documento de previsão da arrecadação e autorização do gasto, mas um documento legal que contém programas e ações vinculadas a um processo de planejamento público.

O autor também afirma que era preciso antes de fixar as despesas ou distribuir as receitas, os gestores soubessem quais eram as deficiências ou necessidades da população e determinasse as ações necessárias visando à correção ou minimização dos problemas. Neste sentido, “a ênfase passa a ser nas realizações, nas ações governamentais que visam o atendimento da demanda social de forma ótima”. (GNISCI, 2007, p.).

Como um instrumento de consubstanciar o planejamento das políticas públicas, o orçamento participativo é entendido na literatura como uma maneira de alcançar tais objetivos em atender as demandas sociais de forma efetiva.

Como ressaltado por diversos autores mais detalhadamente nas seções seguintes, o processo ainda apresenta limitações, que apesar da dinâmica

implementada de variadas formas para suprir essas delimitações, ainda é constante como entrave a não vinculação desse processo com o planejamento.

2.1 Políticas públicas

Para melhor análise do Orçamento Público como forma de mensurar as ações das políticas públicas é importante apontarmos uma revisão de alguns conceitos de teóricos sobre o tema de Políticas Públicas do ponto de vista da racionalidade limitada com a visão contraposta a uma perspectiva liberal.

Lasswell (1936) apresentou o termo análise de políticas como uma maneira de conciliar conhecimento científico acadêmico com a produção empírica de governos e também como forma de estabelecer o intercâmbio de ideias entre cientistas sociais, grupos de interesse e governo. Aqui se percebe que determinada política também é formada em um campo de divergências ideológicas.

Simon (1957) indicou o que seria a racionalidade limitada dos gestores públicos, dizendo que o conhecimento racional poderia minimizar essa racionalidade limitada proveniente de informações incompletas, tempo para a tomada de decisão, interesses próprios, entre outros fatores.

Também pode ser maximizada ao ponto da criação de bases estruturais, regras e incentivos, que ajuste a forma de agir dos atores envolvidos e utilize essa forma para atingir resultados desejados, mitigando a realização dos interesses individuais dos atores. Aqui se percebe uma atenção ao aspecto coletivo das políticas, como podemos hoje perceber no atendimento das demandas da sociedade.

Lindblom (1959) além da identificação da racionalidade limitada identificou como fatores determinantes para formulação e análise das políticas as relações de poder e autoridade com a articulação das etapas do processo decisório, não estabelecendo um princípio nem algo dado como diretriz.

Isto foi determinante como forma de incorporar as outras variáveis como o aparelho burocrático, as eleições, os partidos, e os grupos de interesse como atores indiretos ao aparelho do Estado, além da racionalidade. Com essa constatação,

podemos identificar como muitos atores utilizam o aparato estatal com objetivos divergentes aos de uma proposição de determinada política.

Foi notório o papel que teve Eastone (1965) ao indicar a política pública como um sistema aberto, a partir da relação entre formulação, resultados e o ambiente dos atores que compõem dentro e fora o espaço daqueles envolvidos no processo das políticas públicas.

Como definição, podemos utilizar o argumento de Lynn (1986) como um grupo de ações que originam efeitos pontuais a partir da tomada de decisão de um governo. Também é interessante a colocação de Dye (1984), ao dizer da política pública como o que governo faz ou escolhe não fazer.

Porém, podemos considerar um paralelo em relação às variáveis das políticas com a menção de racionalidade sendo importante para o caráter ideológico, e percebendo que de acordo com Dye, muitas vezes não é a racionalidade limitada, mas a decisão do governo de agir de determinada forma. Isso vai ao encontro de quando Gabardo cita que “a conquista do consenso não escapa ao terreno das ideias, porque é dependente, além de outros fatores, da ‘irracionalidade ética do mundo’, segundo expressão de Max Weber” (GABARDO, 2003, p. 52).

Diz que a racionalidade pode ser repensada devido ao antagonismo de ideias, podendo-se identificar e reafirmar aqui, o aspecto contraditório que está presente nas políticas públicas.

Ainda que homens possam conduzir suas ações por interesses e ideais comuns, o “antagonismo de valores” desafia a conduta racional (que tem por base a avaliação técnica da relação entre os fins e os meios). Na escolha de um valor que permitisse a fundamentação do consenso, sempre seriam excluídos outros, devido à infinita diversidade do real (GABARDO, 2003, p. 52).

Assim, definindo os contornos das políticas, “o processo de delimitar as fronteiras da política pública é incerto. Os contornos de uma política são suscetíveis a serem questionados redefinindo sua estrutura e os limites dos campos políticos” [especialmente quanto à sua legitimidade]. (MULLER; SUREL, 2002, p. 13).

Gabardo (2003) novamente contrapõe este sentido ao citar Norberto Bobbio e Claus Offe ao indicar a distinção da legitimidade e da eficiência [aqui utilizando como ponto para análise das políticas públicas] como uma tarefa essencial dos

regimes democráticos modernos; onde são funções separadas dentro do processo político. Ele afirma:

Os principais problemas que obstaculizariam uma atividade eficiente do Estado de bem-estar social seriam: (1) a pressão de exigências específicas, às quais o Estado deve ceder para manter sua base de legitimação e apoio popular e (2) a presença, na prática político-administrativa, de valores estranhos à conduta eficiente, ou seja, a racionalidade instrumental e a “disciplina intelectual”, características do eficientismo, seriam subvertidos por “tendências culturais irracionais”. (GABARDO, 2003, p. 53).

Assim, uma medida isolada não constitui uma política pública. Portanto, uma política pode ser vista como uma resolução de problemas, mesmo com óticas diferentes sobre o que seria a resolução de problemas, ocupando o espaço da análise do aparato público na coletividade frente aos diversos interesses dos que compõem a sociedade. Essa concepção também contempla a cooperação que pode ocorrer entre diversos atores, grupos sociais e outras instituições com o governo, exemplificando o papel da sociedade civil.

Assim, como mencionado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID (2006, p. 241) em seu relatório de políticas públicas:

A relação entre os processos de formulação de políticas e os resultados das políticas públicas é bidirecional. Ao mesmo tempo em que os processos que levam às políticas têm um forte impacto sobre os resultados delas, esses resultados e, em particular, as reformas de políticas, podem ter uma influência significativa sobre o processo de formulação de políticas.

Para tanto, são propostas no trabalho apresentado pelo mesmo relatório do BID (2006) algumas características-chave das políticas públicas que devem ser observadas:

- **Estabilidade:** em que medida as políticas são estáveis ao longo do tempo.
- **Adaptabilidade:** em que medida as políticas podem ser ajustadas quando falham ou quando as circunstâncias mudam.

- **Coerência e coordenação:** em que grau as políticas são compatíveis com outras políticas afins e resultam de ações bem coordenadas entre os atores que participam de sua formulação e implementação.
- **Qualidade da implementação e da aplicação efetiva.**
- **Consideração do interesse público:** em que grau as políticas atendem ao interesse público.
- **Eficiência:** em que medida as políticas refletem uma alocação de recursos escassos que assegure retornos sociais elevados.

Apesar de identificar esse caráter contraditório na sociedade, utiliza o termo eficiência de forma instrumental, este ponto que será debatido na seção 2.3.1. Assim, retornando às características propostas para as políticas, a ligação entre esse processo e os resultados das políticas é caracterizada por importantes efeitos de *feedback*. O nível de confiança e aplicabilidade das políticas públicas depende da maneira que forem propostas, debatidas, avaliadas e implementadas, e não apenas de seu caráter técnico.

Os efeitos de uma reavaliação das mudanças nas políticas sobre os processos de formulação de políticas públicas vêm a se modificar na sua conjuntura em diversas direções, como em intensidade ou alcance.

A avaliação pode ser condicionada pela especificidade da própria ação em particular, como também de forma geral de acordo com aqueles envolvidos seja politicamente em seu processo ou não, de acordo com as mudanças dos envolvidos em suas transações.

Em alguns setores as reformas de políticas têm o potencial de afetar todo o processo de formulação de políticas. As áreas de descentralização e processos orçamentários encontram-se nessa categoria, assim como a área de reforma do serviço civil. Os efeitos de reformas nessas áreas tendem não só a serem amplos, como também intensos, a partir do ponto que se dá o início do processo.

As políticas regulatórias também estão sujeitas ao viés político, onde a explicação está em três aspectos característicos do setor: os serviços públicos requerem grandes investimentos, são utilizados por grupos muito grandes, e utilizados por diversos grupos da população. Assim, deve-se levar em questão o

processo de análise das especificidades e do ambiente envolvido nas políticas públicas.

2.2 Análise de Políticas Públicas

De acordo com Jones (1970 *apud* MULLER; SUREL, 2002, p. 13), problematizando a política pública como uma categoria analítica, “ela é o produto tanto do trabalho de construção do seu objeto pelo pesquisador, quanto da ação dos atores políticos”.

Buscando maior especificação de análise das políticas públicas, Muller e Surel (2002) agruparam esse processo em três pontos analíticos: um quadro normativo de ação; combinação de elementos de força pública e elementos de competência (expertise); e a constituição de uma ordem local.

Pela formulação até a construção de um quadro normativo de ação, uma política é formada primeiramente por um conjunto de medidas que constituem a parte mais “palpável”, se tratando dos diversos recursos (financeiros, intelectuais, reguladores, materiais, etc.) e produtos (normativos, financeiros, físicos, etc.), que regulam toda a ação pública e permitem sua realização.

Ainda de acordo com os mesmo autores, em uma perspectiva tradicional as políticas se encontravam delimitadas em um espaço dado ou setor socioeconômico, sendo esta a maior forma de distinção. Levava então ao estudo da ação pública em diferentes esferas (cultural, industrial, econômica, social, etc.). Isso não permitia questionar a natureza evolutiva dos vínculos entre os atores públicos e privados ou da coerência da ação do Estado num quadro que não fosse pré-constituído.

Como alternativa, é utilizada a noção de Sistema de Ação (SABATIER, 1997) em que é permitido distinguir subsistemas de políticas públicas, onde “um grupo de pessoas e ou organizações que integram de maneira regular, em períodos superiores ou iguais a uma década, com o objetivo de influenciar a formação e implementação de políticas públicas dentro de um domínio dado”. (SABATIER, 1997, p. 15 *apud* MULLER; SUREL, 2002, p. 16).

Por essa alternativa, o critério de definição para a elaboração das políticas não é mais pré-constituído, mas ainda não há como questionar e verificar os

determinantes e princípios de constituição e evolução dos espaços de trocas onde se forma a ação do Estado.

Rose (1985) propõe como quadro geral de ação a noção de um programa de ação governamental sendo “uma combinação específica de leis, de atribuições de créditos, de administrações e de pessoal voltados para a realização de um conjunto de objetivos mais ou menos claramente definidos” (ROSE; DAVIES, 1994, p. 54 *apud* MULLER; SUREL, 2002, p. 16).

Para tanto deve haver objetivos definidos, uma estrutura que mobilize elementos de valor e de conhecimento, bem como instrumentos de ação específicos para alcançar os objetivos construídos pelas trocas entre atores públicos e privados (a sociedade civil).

Tal proposição implica como problema em tomar consciência do caráter normativo de todo o programa de ação pública, e assim toda a atividade governamental se definirá pelo conjunto de fins a atingir, e também em saber quais atores definem ou influenciam as normas da ação pública. Analisar a ação do Estado não consiste apenas em estudá-lo como aparelho político-administrativo.

“Para a existência de política pública todas as medidas envolvidas não devem ser reunidas em um quadro normativo inteiramente coerente, pois para entender os resultados da ação pública deve-se entender o caráter contraditório de toda política pública.” (MULLER; SUREL, 2002, p. 17).

Além disso, “afirmar a ação do Estado não pode gerar a ideia de poder público em um bloco homogêneo e autônomo. Mesmo que a decisão enquanto expressão do poder público em ato isolado, ainda há o problema de identificar a fronteira entre espaço público e privado”. (HABERMAS, 1987 *apud* MULLER, SUREL, 2002, p. 19).

Constituindo uma ordem local, a política pública não é apenas um conjunto de decisões, ultrapassando uma visão jurídica, é um “constructo político relativamente autônomo que opera a regulação dos conflitos entre os interessados, e assegura entre eles a articulação e a harmonização de seus interesses e seus fins individuais, assim como dos interesses e fins coletivos” (FRIEDBERG, 1993 *apud* MULLER; SUREL, 2002, p 20).

De acordo com Muller; Surel (2002), a noção de público remete a situações diferentes que representam modalidades de participação peculiares aos

beneficiários de uma política, seja o conjunto de atores envolvidos pela elaboração ou implementação de uma política. Assim são colocados dois problemas pelos autores: 1) a forma e o grau dessa participação podem ser muito variáveis de um espaço de ação a outro e de um período a outro; e 2) identificar quais fatores determinam essa capacidade de influencia.

Portanto, os mesmos autores complementam:

Um dos desafios da análise da ação do Estado será, assim, o de constituir e de construir o continuum dos modos de ação dos grupos sociais no quadro das políticas públicas, partindo dos grupos mais difusos, dos menos organizados, que intervêm, eventualmente, no campo de certas políticas (e podem até desaparecer por completo uma vez satisfeita a sua reivindicação), até os grupos os mais estáveis que [...] são capazes de colocar em prática relações de tipo corporativista com as administrações competentes. (MULLER, SUREL, 2002, p 20).

E para tanto, a partir da análise podemos fazer a avaliação da política pública de acordo com indicadores para atingir a demanda social, tanto antes do processo como durante e após a implementação da política.

2.3 Controle social e gestão participativa

A participação da comunidade no acompanhamento da gestão pública é fundamental para a execução e a avaliação das políticas públicas e para o aprimoramento da democracia participativa para a efetividade social.

Isso vai ao encontro e é elucidado pelo que afirmou Pedone (1986, p. 8 *apud* MATIAS PEREIRA, 1999, p. 107):

[...] à definição de democracia e seus dilemas, às tensões inerentes ao liberalismo, à natureza dos grupos políticos e ao viés do pluralismo e da interação de forças políticas e grupos de pressão tornam-se itens obrigatórios do estudo de políticas públicas. Liberdade e igualdade, controle democrático do Estado em sua ação, distribuição da renda e das riquezas, são questões abordadas, de uma forma ou de outra, pelas políticas públicas.

Isso se configura com o exposto por Matias-Pereira (1999, p. 177) sobre a função do estado perante a sociedade:

O Estado serve à sociedade, não por vocação, mas por pressão, que deve fluir de baixo para cima. Nesse sentido, uma sociedade civil não organizada ou submissa, não tem condições de fazer prevalecer seus interesses dos segmentos dominantes e do Estado.

Portanto, para uma melhor utilização dos recursos do Estado, é importante que haja melhor socialização de informações dos processos que ocorrem no interior de suas instituições; uma visão de construção em conjunto dos gestores públicos e da sociedade civil; a conquista da gestão e definição compartilhada da coisa pública.

Nesse sentido, o controle social surge como uma forma de garantir a execução das ações do Estado que atendam de forma ótima a sociedade. Diversas são as ferramentas de controle social como Conselhos Gestores, Fóruns Temáticos, ação civil pública, ação popular, audiências públicas, e o Orçamento Participativo, dentre outros. Estes se configuram de acordo com Santos (2003) com o chamado monitoramento legal. Há, porém, como serão discutidos ao longo do trabalho, os contrapontos da instrumentalização dessas ferramentas, utilizando o exemplo do Orçamento Participativo.

Como denominação, algumas ferramentas para o controle social são as chamadas tecnologias sociais. De acordo com Juçara S. Pedreira *et al.* são “um conjunto de técnicas e procedimentos, associados a formas de organização coletiva, que representam soluções para a inclusão social e melhoria da qualidade de vida” (PEDREIRA *et al.*, 2004 *apud* LASSANCE JUNIOR; PEDREIRA, 2004, p.66).

Bava (2004 p. 104), ao definir a tecnologia social como uma estratégia para o desenvolvimento, diz que as distâncias devido à revolução tecnológica e dos sistemas de informação se encurtaram, e que “é em razão dessas características atuais que as experiências inovadoras de desenvolvimento de técnicas e metodologias participativas, orientadas para a inclusão social, são portadoras de um potencial transformador” [da sociedade] (BAVA, 2004, p.104).

Para que haja o papel transformador da sociedade pela inclusão social nas decisões públicas, é fundamental a transparência do Estado, e que a publicidade seja condição básica para a transparência.

Sem a informação daquilo que os agentes públicos fazem, não há como conhecer sobre o que fazem ou deixam de fazer. Porém, a publicidade por si só não basta, sendo insuficiente para obter maior probidade (ABRAMO, 2002). Para obter o êxito, é importante haver comunicação efetiva, que transmita com qualidade fidedigna as informações levantadas.

Assim, uma maneira pela qual se verifica uma forma de controle das informações à sociedade pela via estatal é o Portal da Transparência. Ele passou a funcionar com respaldo legal com a aprovação da Lei Complementar nº 131 de 2009, cujo sítio da Internet do Governo Federal põe ao dispor do cidadão informações sobre a aplicação de recursos públicos. Neste sítio, ficam à disposição os dados consolidados relativos a programas e ações do governo, como os usuários da destinação e manipulação dos recursos.

Mas avaliando o aspecto orçamentário-financeiro, os gastos públicos podem ser publicados, mas não informados unitariamente ao quê ou a quem se destinam pormenorizadamente, ou como se utilizou tal recurso deixando de permitir um controle social efetivo, como ocorre com o Portal da Transparência.

Portanto, publicidade não significa sempre atingir informações úteis, relevantes; não significa que os interessados em potencial utilizarão essa informação de maneira útil e eficaz para o acompanhamento das ações dos gestores públicos.

É interessante ressaltar que controle social não se restringe apenas à fiscalização dos governos, conforme indicado por Sheila Santos: “Os meios de controle social têm como pilar a fiscalização das ações públicas, mas o seu papel é muito mais amplo. Visam, sobretudo, a indicar caminhos, propor ideias e promover a participação efetiva da comunidade nas decisões de cunho público” (SANTOS, 2003, p. 2).

Também é interessante ressaltar que na área de finanças públicas, a partir da alteração da LRF dada pela Lei Complementar nº 131 de 2009, é exposto que a transparência será assegurada por meio também do incentivo à participação popular e a combinação da representação política com o exercício direto do poder no

governo. Isso se dá com a realização de audiências públicas durante os processos de elaboração e discussão dos planos e leis orçamentárias.

Portanto, corrobora legalmente a noção de que é função dos gestores para a melhor utilização dos recursos a transparência com qualidade das informações.

Além do mais, conforme consta na CF de 88, a participação popular está resguardada legalmente como princípio em seu art. 61 § 2º: “A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles”. (BRASIL, 1988, p. 33).

Para bem delimitar essas acepções da inclusão democrática, são indicados neste processo dois tipos de agentes (BID, 2006) que participam nesta forma de controle: os agentes formais e os agentes informais (sociedade civil, organizada ou não).

Atores formais, são aqueles agentes que trabalham diretamente no âmbito público, sejam com cargos eletivos ou pertencentes ao corpo burocrático estatal, definindo quais as políticas exercidas e como se inter-relacionam, as normas e procedimentos que regulamentam a função estatal de promover, em essência, o interesse público.

Contudo, esses atores “formais” nem sempre se comportam de acordo com seus papéis e funções formais instituídos em tese, por meio de um contrato regido por toda a sociedade. Eles podem não cumprir os papéis que se espera deles ou desempenhar outros papéis (informais) não especificados na Constituição, ou podem, ainda, assumir papéis na formulação de políticas por meio de mecanismos não especificados nas regras, que muitas vezes se confundem com seus interesses privados (BID, 2006).

Nisto, a Constituição Federal de 1988 consagra a democracia semidireta ou participativa como um dos princípios fundamentais da República Brasileira. No parágrafo único de seu Art. 1º profere que “todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”. (BRASIL, 1988, p. 1).

Isso vai ao encontro da gestão participativa do Estado:

[...] as funções atribuídas às associações vão além da reivindicação; diríamos que elas se situam no campo do controle social do poder público que envolvem além dos atos de natureza fiscalizatória, de transparência das informações e as possibilidades de reparação dos danos causados por atos e omissões dos agentes públicos, implicam também numa participação na gestão e no planejamento. (TEIXEIRA, E. 2005, p. 86)

Tendo em vista isso, existem outros atores (e arenas) informais que podem exercer papéis significativos na elaboração de políticas nacionais, como conselhos gestores, associações de bairro, etc. Os movimentos sociais organizados em torno de reivindicações específicas tendem a desempenhar o papel de definidores da agenda, se construtivos, ou, caso contrário, de meros atores com poder de veto. É interessante que novamente de acordo com Cunha (2003) o papel destes atores informais se configuram no chamado monitoramento autônomo do controle social, como o papel de ONGs, universidades e outros organismos.

Em contrapartida, os movimentos de massa não-estruturados e espontâneos tendem a tornar-se um fator de desestabilização no processo de formulação de políticas, com consequências nem sempre previsíveis para as políticas. Na maior parte do tempo, eles causam instabilidade, visto que os novos governos tentam tomar distância das políticas que atingiram governos anteriores.

Nos locais em que tais movimentos ocorrem repetidas vezes, eles contribuem para transmitir um senso de curto prazo a outros atores políticos, e podem desestimular os investimentos em capacidade política (BID, 2006). Porém, são um aspecto de instabilidade no ponto de vista daqueles que tem o poder incluir na agenda dos governos as políticas, e não perante os atingidos negativamente na sociedade. Isso retoma o problema da legitimidade discutido por Gabardo (2003) discutido na seção 2.1.

Portanto, buscando-se antever a desestabilização destes movimentos frente à articulação do Estado em mitigá-los, os movimentos civis devem ser estruturalmente organizados seja pelo monitoramento legal ou autônomo.

Quanto ao papel do impacto, do lado positivo, pode-se alegar que uma sociedade civil participativa e organizada (cujo orçamento participativo é um bom exemplo) pode ser um importante componente de um governo representativo com bom funcionamento. Também pelo fato de equilibrar o problema da representatividade dos políticos eleitos.

Isso ocorre pelo fato de maior clamor da sociedade pela responsabilidade dos governantes. Segundo Przeworski “[...] governos são responsáveis quando os cidadãos têm possibilidade de discernir aqueles que agem em seu benefício, e podem lhes impor sanções apropriadas, de modo que os governantes que atuam em prol do benefício dos cidadãos sejam reeleitos, e os que não o fazem sejam derrotados” (PRZEWORSKI, 1996, p. 25 *apud* AZEVEDO; ANASTASIA, 2002, p. 3).

Esses movimentos associativos resultaram na incorporação de novos atores ao sistema político que antes tinham papel apenas marginal, aumentando assim a capacidade de inclusão do sistema democrático.

Do lado negativo, esses movimentos não raro estão sujeitos à manipulação de atores políticos estabelecidos ou de líderes em ascensão, bem como de interesses específicos e oportunistas que utilizam destas ferramentas como uma carona, por construção de uma imagem pessoal ou busca por rendas por meio da influência adquirida.

Onde há a possibilidade de ocorrer um elemento de manipulação em algum momento, os movimentos ganham a adesão de outros atores a serviço de seus próprios objetivos (tais como montar uma forte oposição ao governo e desgastar sua autoridade) (BID, 2006).

Portanto, a qualidade e, conseqüentemente, a eficácia das políticas públicas nessa abordagem dependem, em parte, do grau de incorporação da especialização técnica e social em políticas gerais e setoriais, e no jogo político instituído no processo de formulação das políticas públicas.

Diversos especialistas, ou atores do conhecimento, como o ambiente acadêmico, podem elevar a qualidade dos debates sobre políticas públicas, introduzir políticas alternativas, contribuir para a definição da agenda destas e acompanhar e reforçar a implementação por meio do aperfeiçoamento da base de conhecimento da qual outros atores podem fazer uso.

Esses atores do conhecimento atuam como intermediários, ou agentes, entre o conhecimento e as políticas. Porém, quando este aparato é utilizado em uma linguagem extremamente técnica ou no sentido *top-down*, distanciando-se da realidade da população, essa intermediação para atingir os objetivos das políticas se restringe de tal forma que funciona apenas como um controle do aparato estatal

sobre as decisões tomadas. Assim não se efetiva o caráter final da integração do aparato burocrático com a realidade da ação pública perante a sociedade.

Portanto, o conhecimento ocupa um papel de destaque no processo de formulação de políticas públicas e de sua implementação com a participação da população na gestão governamental e com o aval das decisões implementadas pelos governos. Porém, atualmente esse conhecimento se dá exclusivamente, nem em maior parte, pelo conhecimento técnico dos que compõem o Estado, cabendo aqui uma observação quanto à formação desse conhecimento, especialmente quando o relaciona com a sociedade civil não organizada.

Porém, a institucionalização do conhecimento no processo de formulação de políticas em uma democracia como a brasileira se torna difícil por geralmente se tratar separadamente o enfoque para a sua formulação, optando-se pela racionalidade técnica ou pela racionalidade política. A racionalidade técnica enfatiza o uso de métodos científicos de análise na seleção de políticas eficientes do ponto de vista de algum(ns) aspecto(s) dos resultados esperados. A racionalidade política dá ênfase ao conteúdo ideológico das políticas e ao efeito que determinadas escolhas de políticas têm sobre o apoio político para o governo e o partido governista. (BID, 2006).

Quando as decisões são tomadas tão-somente de acordo com considerações políticas, há o risco de que as políticas públicas não atendam às necessidades dos cidadãos da melhor forma. Aqui se faz um contraponto quanto às emendas parlamentares, cujas legendas definem valores ou número de emendas previamente sem tomar conhecimento da real necessidade da aplicação dos recursos, fazendo valer o interesse político, e quando justificado interesse público, em menor grau pelo interesse da população geral.

A estrita confiança na racionalidade técnica apresenta seus próprios problemas. De acordo com o BID (2006) a década de 1990, as mais importantes responsabilidades relativas à elaboração de políticas, em especial de políticas econômicas, foram delegadas a um núcleo de tecnocratas durante um período de ajuste e reformas estruturais. O baixo grau de legitimidade das políticas adotadas dessa maneira comprometeu sua sustentabilidade e, em alguns casos, limitou a possibilidade de expansão do processo de reformas a novas áreas.

O necessário em um processo de formulação de políticas eficaz e democrático não é uma ênfase exclusiva em um tipo de conhecimento ou no outro, mas uma combinação de ambos. Tal combinação pode proporcionar perspectivas distintas e necessárias.

Em suma, a institucionalização da racionalidade não equivale à imposição de uma solução única, mas à manutenção das políticas num âmbito básico de objetividade e razão. Para tanto, é essencial o desenvolvimento de atores do conhecimento e a instauração de canais institucionalizados que permitam a incorporação da especialidade ao processo de formulação de políticas, com o respaldo de um mandato definido, de forma clara e transparente com a participação da sociedade civil, como o orçamento participativo.

Mas para isso é necessário que se tenha o aprendizado do que é coletividade e a instauração e conscientização de uma nova cultura política, que necessariamente para a implantação por parte dos governantes é pela efetividade social e do rearranjo do aparato tecnoburocrático e institucional.

Corroborando esta ideia para a efetividade social, é importante avaliar a eficiência e eficácia das ações tendo em vista a resolução dos problemas da sociedade. Assim, contrapondo-se à noção mais disseminada de eficiência, eficácia e efetividade, Gabardo cita que “o Estado contemporâneo vê a eficiência surgir [...] como um mito neoliberal [...] volta-se contra o intervencionismo principiológico do Estado de bem-estar social” (GABARDO, 2003, p. 195).

Ainda assevera sobre o papel do Estado contemporâneo quanto ao mito que visa encobrir a completa ineficiência do Estado Liberal no atendimento das reais necessidades do cidadão, notadamente as de cunho social.

No caso brasileiro afirma que:

A compatibilidade entre o chamado Estado Eficiente e o Estado Social é uma decorrência necessária do constitucionalismo social imposto pela Constituição Federal de 1988. [...] O princípio da eficiência é inerente à própria estrutura do Estado Interventor, devido a sua perene necessidade de legitimação [perante a sociedade]. [...] Nesse contexto, a realização de um processo de desmitificação do Direito Político pela imbricação entre eficiência e legitimidade exige a incrementação da participação social, seja por meio da atuação direta dentro do Estado, seja mediante a colaboração junto ao terceiro setor. (GABARDO, 2003, p. 195).

Assim, para abordarmos o orçamento participativo como uma ferramenta de gestão participativa visando o efetivo controle social e tendo por análise a limitação dos atores envolvidos no processo das políticas públicas, é necessário primeiramente conhecer certos aspectos do orçamento público no caso brasileiro, como demonstrado na próxima seção.

2.4 Orçamento público no Brasil

O orçamento é um importante mecanismo público de atuação para alcançar as demandas da sociedade. Como apontado no relatório do BID em 2006, “o processo orçamentário é a arena em que se determina a alocação dos recursos escassos da sociedade e, como tal, é elemento fundamental do processo de formulação de políticas” (BID, 2006).

Nesta perspectiva, é interessante a visão que possuem Peres e Gomes:

O orçamento público é o instrumento básico da gestão estatal, consistindo da programação dos gastos relacionados ao funcionamento institucional do Estado, à cidadania e à infraestrutura do desenvolvimento econômico-social, bem como a previsão ou estimativa dos recursos necessários à cobertura dos dispêndios para um determinado exercício financeiro. (PERES; GOMES, 2000, p. 80).

Muitas políticas públicas são decididas nessa arena. Mesmo aquelas que já receberam aprovação em outras esferas precisam passar pelo orçamento para garantir que haja disponibilidade dos recursos necessários para implementá-las com eficácia. O processo orçamentário também é a arena em que ocorrem muitas das transações políticas que permitem que certas políticas públicas sejam implementadas.

O orçamento desempenha como uma arena onde políticas públicas são financiadas, onde perdedores podem ser compensados e, de modo mais geral, onde podem ocorrer importantes transações políticas. Diferentes dimensões dos procedimentos orçamentários podem estar sujeitas a reformas, e cada um deles tem um impacto diferente sobre o processo de formulação de políticas (FILC; SCATARSCINI, 2005, *apud* BID, 2006, p. 246).

Inicialmente é interessante avaliar o significado antecessor do orçamento público, que de acordo com Horvath, (1999) classicamente o orçamento é um instrumento que contém a previsão das receitas e a autorização das despesas, sem valorizar e ter a responsabilidade com os planos governamentais e com os interesses efetivos da população. Era uma mera peça contábil de conteúdo financeiro.

Visando entender melhor a dinâmica envolvida no processo orçamentário, há de se ater às diferentes visões e concepções que influenciam os processos de formulação e execução das ações do Estado. Isso vai ao encontro pelo percebido por Silva (1996), que segundo o autor, o orçamento pode ser estudado sob 4 aspectos, a saber:

- **Aspecto Político:** trata de determinadas características de Plano de Governo ou Programa de Ação de determinado grupo ou facção partidária que se encontra no poder;
- **Aspecto Jurídico:** definição consubstanciada e dada pelas Leis Orçamentárias;
- **Aspecto Econômico:** resultado da evolução das características políticas do orçamento. Parte do princípio propriamente dito da economicidade, produzir com menores custos ao Estado;
- **Aspecto Financeiro:** refere-se aos valores contábeis, as entradas das receitas e às saídas das despesas.

Portanto, o orçamento deve funcionar como um instrumento que une os sistemas de planejamento político e econômico e de finanças, dados os mecanismos legais. Assim, favorecendo “a operacionalização dos planos, porque os monetariza, isto é, coloca os planos em função dos recursos financeiros disponíveis. Desta forma, o orçamento permite que o planejador tenha os pés no chão, em face das disponibilidades dos recursos financeiros” (TEIXEIRA MACHADO JR.; REIS, 1998, p. 11 *apud* TEIXEIRA, 1999, p. 38).

Perpassando um pouco do histórico do orçamento, pela lei 4.320/1964 priorizando a prestação de contas, criou-se o chamado Orçamento de Desempenho,

cujo objetivo era a preocupação pelos seus meios em cumprir certas metas, otimizando os recursos disponíveis que possibilitassem a visualização do destino efetivo destes recursos.

Um aspecto inovador dava-se pelo caráter de objetivação, em que era buscado identificar o porquê de determinada dotação estar sendo gasta, percebendo-se o embrião do planejamento das ações do governo buscando-se então a realização dos fins ao invés da ênfase nos meios de realização.

Um marco para o orçamento brasileiro é o Decreto-Lei nº 200/1967, que institui o orçamento-programa, onde no seu Art. 7º explicita o que o que viria a ser à base da formulação orçamentária:

A ação governamental obedecerá ao planejamento que vise promover o desenvolvimento econômico-social do País e a segurança nacional, norteando-se segundo planos e programas elaborados, na forma do Título III, e compreenderá a elaboração e atualização dos seguintes instrumentos básicos: a) plano geral de governo; b) programas gerais, setoriais e regionais, de duração plurianual; c) orçamento-programa anual; d) programação financeira de desembolso (BRASIL, 1967).

Peres (2003) define o orçamento-programa como aquele que apresenta os propósitos, objetivos e metas para os quais a administração solicita os fundos necessários, identifica os custos dos programas propostos para alcançar tais objetivos e os dados quantitativos que medem as realizações e o trabalho elaborado dentro de cada programa.

No modelo brasileiro de sistema orçamentário, implementado na CF de 1988, o seu Art.165 define as leis ordinárias que irão direcionar toda a sua sistemática:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:
I – o plano plurianual;
II – as diretrizes orçamentárias;
III – os orçamentos anuais (BRASIL, 1988, p. 69).

O início das alterações no planejamento governamental ocorreu em 1988, com o advento da nova Constituição Federal que nos termos do artigo 165 cria o Plano Plurianual – PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, além de unificar os

orçamentos fiscal, de seguridade social e de investimento das estatais, no Orçamento Geral da União – OGU.

Dessa forma, não somente a LDO e os orçamentos passaram à obrigatoriedade de serem compatíveis com o disposto pelo PPA, mas também todos os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos pela CF ou ainda que tenham sido criados durante a vigência de determinado governo.

O Plano Plurianual (PPA) é o definidor das metas e dos macroobjetivos a serem realizados pelo governo. É o ordenador dos programas que direcionarão toda sua ação durante cada mandato, podendo seu plano ser corrigido pela revisão anual do PPA por meio dos indicadores definidos tanto em metas físicas quanto financeiras.

É interessante ressaltar que cada governo no momento que elabora o PPA, define as metas para os três últimos anos de seu mandato (no caso do mandato ser de 4 anos), já que o primeiro ano é definido pelo governo antecessor.

Esta sistemática faz com que o governo vigente se obrigue, perante a lei, a cumprir as metas estabelecidas anteriormente antes de implementar um novo programa de governo. Porém um governo pode ter objetivos distintos de implementar suas ações quando assume, além de o governo seguinte se responsabilizar pela execução do último exercício do PPA, o que devido à alocação de recursos para o último ano pode comprometer a agenda do novo governo.

Tendo em vista isso, de acordo com o Art. 5º da Lei nº 11.318, a revisão do PPA deverá conter:

§ 3º A proposta de alteração ou inclusão de programa, conterá, no mínimo:

I - diagnóstico do problema a ser enfrentado ou da demanda da sociedade a ser atendida;

II - demonstração da compatibilidade com os megaobjetivos, desafios e diretrizes definidos no Plano;

III - estimativa do impacto orçamentário e financeiro no exercício de sua apresentação e nos três exercícios subsequentes. (BRASIL, 2006, p.2).

Com base no PPA aprovado, é elaborada a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Irá dispor sobre alterações tributárias, o equilíbrio de receitas e despesas, os

programas financeiros com receitas do orçamento, as normas relativas aos controles de custos, as condições e exigências para transferências de recursos a entidade pública e privada, e sobre as metas e riscos fiscais.

A LDO orientará a Lei Orçamentária Anual (LOA), e assim definirá as diretrizes para a elaboração da LOA, sendo esta que irá definir pontualmente em dotações orçamentárias como serão implementadas as ações dos programas contidos no PPA.

A partir desta concepção, Teixeira Machado Jr. (1979, *apud* GARCIA, 2000, p. 11) avalia:

A ideia central do orçamento plurianual de investimento no Brasil é a de permitir a integração plano-orçamento, a partir da concepção de que os investimentos constituem a base para o desenvolvimento econômico e social, e compreendendo o plano de governo, o próprio OPI e o orçamento anual.

Percebe-se que de maneira geral os PPA's foram apresentados pelos governos de modo que não houve uma teoria ou mesmo uma metodologia para embasar tais planos. Não houve sequer um conceito que definisse o Plano Plurianual como uma forma de planejamento em médio prazo.

A Constituição de 1988 determinou que uma lei complementar estabeleceria as normas para “a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual” (BRASIL, 1988, p. 69).

Ao Poder Executivo caberia a iniciativa de propor tal lei, por conta de seu conhecimento sobre detalhes técnicos e operacionais envolvidos na elaboração desses instrumentos. No entanto, não foi o que aconteceu durante, aproximadamente, dez anos. O entendimento do planejamento público como planejamento econômico é uma das múltiplas causas dessa demora do governo em se posicionar sobre o assunto.

Em outubro de 1998, o presidente da República assinou o Decreto nº 2 829, que instituía normas na elaboração e gestão do Plano Plurianual 2000-2003 e dos Orçamentos da União estabelecendo que as ações do governo fossem estruturadas

“em programas orientados para a consecução dos objetivos estratégicos definidos para o período do Plano” (BRASIL, 1998, p. 1).

Essas ações são aquelas que proporcionam “bem ou serviço para atendimento direto á demanda da sociedade” (GARCIA, 2000, p.21). Com a finalidade de orientar a formulação e seleção dos programas que integrariam o PPA, além de estimular a busca por novas parcerias e fontes alternativas de recursos.

Porém, todos esses normativos, incluindo a Constituição Federal (CF), causaram e causam uma rigidez orçamentária pelo excesso de vinculação de receitas a despesas predeterminadas, gastos obrigatórios da máquina estatal e o cumprimento das metas de superávit pela LRF. Isso deixa pouco espaço para uma deliberação dos investimentos para um bem estar social com a participação de outros setores.

Também é notória a dicotomia entre a proposição de um orçamento-programa e a realidade de um orçamento ainda direcionado por ações que se distanciam do objetivo da formulação do orçamento. O poder discricionário do Executivo tem força para modificar a alocação de fundos durante o estágio de sua execução, não atingindo a consecução das políticas públicas perante a sociedade.

É interessante assim o caráter autorizativo do orçamento, onde não existe a avaliação quanto à realização das metas orçamentárias. Através de uma avaliação do poderia uma relação se um custo para determinada obra é realmente necessário, sempre com vistas ao atendimento social, onde neste não se pode ter o cálculo racional-técnico com o argumento da falta de previsão de receitas. Nisso, a falta de planejamento prejudica a prestação de serviços à comunidade.

De acordo com Teixeira (1999) são três as razões pelas quais parte dos créditos autorizados na lei orçamentária não são executados. A primeira é que as despesas fixas são amparadas por normativos, e as despesas variáveis não, pois não estão amparadas em lei, fazendo-se de acordo com a escolha do Executivo. Este é o grande problema, já que as obras e programas de investimento se enquadram nas despesas variáveis. A segunda é com relação à flexibilidade que deve ser utilizada perante a demanda social. E a última é quando ocorrem situações que impedem o início ou mesmo atrasam o prosseguimento e a conclusão de obras

Segundo Sanches (1993), citado por Teixeira (1999) quanto à flexibilidade que o Executivo possui para não executar parte dos orçamentos aprovados, é necessário limitar o grau de discricção facultado ao Executivo para executar ou não o que foi definido no Legislativo. Assim, caberia o cumprimento das obrigações perante a sociedade.

2.4.1 O aspecto político e transaccional do Orçamento Público

Para isso de acordo com Paulo Calmon (2006) o estudo da evolução dos processos orçamentários vai além da análise centrada apenas na evolução das técnicas de gestão das finanças públicas. Existem regras que regem esse processo que se dá em diferentes formas de organização, chamado pelo autor de “estrutura de governança” do processo orçamentário, que são especificadas na constituição e complementadas pelos demais normativos.

Essa estrutura de governança possui várias funções, em que o autor destaca:

- a) A definição das arenas decisórias
- b) A certificação dos atores que participarão dessas arenas
- c) A estrutura das normas e procedimentos que orientarão a negociação entre esses atores

Segundo o mesmo autor, o processo de construção da estrutura de governança ocorre primeiro na distribuição de poder decisório entre o Executivo e o Legislativo. No segundo nível, e neste trabalho mais notável, há restrições de caráter estrutural, a existência de uma incapacidade no setor público em mobilizar e programar recursos, assim como em coordenar, controlar e avaliar adequadamente suas ações no sentido de atender às expectativas e demandas da sociedade.

Buscando-se então uma forma de minimizar esses problemas da Administração pública e resguardar o caráter de interesse público, viria como alternativa um debate mais aberto com toda a sociedade. Conforme Matias-Pereira (2009), uma aproximação à comunidade, decorrente da consecução responsável de

um amplo processo de descentralização administrativa, pode ser a chave para introduzir mudanças necessárias para o modelo atual.

Porém, segundo o mesmo autor, é necessário utilizar as mobilizações sociais em prol da própria sociedade, e não em favor dos propósitos do aparato tecnoburocrático. Também é importante ressaltar que tais movimentos podem conter interesses de lideranças comunitárias e partidárias, que não devem fazer sombra ao objetivo mais geral de versar sobre as contas do interesse público.

Assim, surge o orçamento participativo como forma de buscar maior especificidade das prioridades da população no momento da elaboração do orçamento.

2.5 Orçamento Participativo no Brasil

Como já mencionado, a transparência por si só, como a transparência eletrônica presente no Brasil hoje, não efetiva o controle público dos gastos governamentais, devido à falta de qualidade e insuficiência de informações contidas nos seus bancos de dados.

Para isso, há necessidade de um modelo de transparência não apenas semiativo, onde a população deva buscar as informações de uma forma muitas vezes inviável para grande parte da população. Além de não ter em vários casos acesso a Internet, mas também por não estar familiarizada com os termos de caráter técnico e a frouxidão das informações incompletas.

O OP foi criado para possibilitar à sociedade civil escolher o destino dos investimentos públicos e participar ativamente na melhoria da cidade, democratizando assim a gestão e o planejamento público.

Desta forma, Pires (2001, p. 68) avalia:

O Orçamento Participativo surge como uma ferramenta de efetivo controle social. Ele é, enfim, uma oportunidade para a tomada de consciência que abre alas para a cidadania, assim como para a exorcização do populismo, que tão mal fez e faz a ela (PIRES, 2001, p. 68).

O orçamento participativo atua como um mecanismo de gestão participativa e controle social para garantir maior qualidade às informações prestadas pelo Estado, sendo esta forma de controle um modelo ativo de maneira ampla da transparência, onde apenas a transparência dos gastos e investimento por meio eletrônico não se efetiva. Este se torna um suporte para o controle social tanto pela fiscalização e acompanhamento como planejamento integrados..

Portanto, os orçamentos participativos tentam aproximar os beneficiários das decisões sobre o uso de certos recursos. Neste sentido, a integração da racionalidade técnica no arranjo orçamentário junto à racionalidade de políticas pode contribuir para que a formulação das políticas públicas transcorra com maior abertura e equilíbrio. Por isso, conclui Pires (2001, p. 36):

Para adotar o Orçamento Participativo há a necessidade de que sejam adotadas as técnicas de orçamento-programa, a fim de que a linguagem dos fins acoplados aos meios, configurando planos viáveis, sirvam de bases para decisões e avaliações.

Apesar de tudo, o orçamento é formado por uma base de despesas continuadas e obrigatórias, especialmente as que se referem ao funcionamento do Estado, dificultando o controle por resultados como principalmente o controle da sociedade, o que limita bastante a atuação e a efetividade do orçamento participativo.

Para tanto, deve corresponder às expectativas da população local, com suas peculiaridades e problemas específicos. Conforme mencionado por Avritzer (2002), a sua importância como forma de democratização das políticas públicas no Brasil só poderá vir a se firmar se, de fato, for possível ampliá-lo a outras regiões e situações político-partidárias diferentes daquelas de Porto Alegre. Por isso é importante delimitar a diferença entre o orçamento utilizado, tendo o foco pelo Poder Executivo, e o orçamento participativo, que salienta a vontade do Poder Público integrado à sociedade.

Confirmando essa análise quanto à legitimidade do orçamento participativo e a efetivação dos investimentos públicos como políticas públicas efetivas, Giacomoni (2002, p. 205) diz:

O Orçamento Participativo pode ser percebido, portanto, como um aperfeiçoamento da etapa do processo orçamentário que, tradicionalmente, desenvolve-se no âmbito do poder executivo. Essa qualificação decorre, em primeiro lugar, da maior rigidez, concedida à programação dos investimentos, ao contrário da flexibilidade que caracteriza a maneira convencional de programação, e, em segundo lugar do compartilhamento de escolhas com a comunidade, ao contrário da tradicional decisão monopolizada pelo Poder Executivo.

O orçamento participativo se guia ainda pela ideia básica expressamente contida na CF de que o poder emana do povo e que a representação é uma forma de se atingir os objetivos da sociedade de maneira indireta. Os membros eleitos do governo como representantes da população, só se justificam em seu papel perante o cumprimento dos objetivos sociais. Giacomoni (2002, p. 207) ainda corrobora esta ideia afirmando:

O modelo de decisão participativa inova em relação aos métodos convencionais de planejamento e orçamentação, mas mantém consistência com algumas das recomendações teóricas importantes. O modelo atende, por exemplo, ao pressuposto de Waterson de que, em lugar da escolha de objetivos que na maioria das vezes, apenas idealizam a realidade, deve-se ter como primeira etapa do processo de planejamento a determinação dos problemas básicos a serem solucionados. É importante notar, também, que a ampla participação social na identificação dos problemas qualifica as escolhas e constitui-se em espaço onde emergem outras estratégias além daquelas deliberadas pela instituição.

Assim se verifica que, apesar de uma grande ferramenta de transparência e controle, o orçamento participativo ainda como o é, é utilizado de maneira bem limitada. Como a população pode versar apenas sobre os investimentos em grande maioria dos casos em escala reduzida, chegando numa proporção de 3% a 10%, e não nos gastos de custeio e outras despesas. O controle se reduz apenas ao nível médio de não desvio dos recursos das obras públicas de infraestrutura e das obras sociais.

Porém, não é por isso que se minimizam os efeitos positivos desta ferramenta que poderá ser um passo inicial de controle social. Para a ocorrência do sucesso do orçamento participativo, é notória a articulação que envolva não apenas a sociedade civil e os governos, mas que dentro das próprias instituições do Estado haja integração.

Isso requer tanto a negociação de diversas secretarias, o balanceamento do potencial de arrecadação e dos gastos públicos, como definição de objetivos a curto,

médio e longo prazo, para assim, apresentar propostas à população. Para isso, a administração responsável precisa, de acordo com Carvalho *et al.* (2000):

1. Descentralizar as discussões, dividindo o município em regiões, como no caso do Distrito Federal dividido em regiões administrativas;
2. Elaborar critérios de solução das demandas apresentadas;
3. Elaborar critérios da participação popular;
4. Definir instâncias de participação e suas competências específicas.

Essa metodologia permite aos gestores que a informação chegue de maneira ágil e mais precisa de acordo com a real necessidade da população, a utilização dos recursos com prioridades precisas para a população, e não prioridades imaginadas pelos gestores.

Essa metodologia, utilizada de forma genérica em quase todas as experiências do OP com pequenas alterações de acordo com as peculiaridades locais, se dá na seguinte maneira: o Poder Executivo cria uma metodologia para ser utilizada junto com a sociedade definindo critérios, competências, capacitação, definição de metas e de recursos a serem aplicados para a solução das demandas prioritárias a serem apontadas pela população, que deverá eleger delegados para representá-los diretamente com os gestores públicos. Os delegados e as demandas são desta forma apresentadas nas plenárias regionais. A partir disto, os planos de investimentos provêm de reuniões dos agentes públicos da cidade (ou Estado) e os delegados e conselheiros eleitos. (CARVALHO *et al.*, 2000).

Também pode ocorrer dos planos de investimentos serem pré-definidos pela administração local, e nas reuniões dos agentes públicos serem apresentadas conjuntamente com os recursos disponíveis, e aí sim definirem o que deverá ser feito, moldando estas prioridades pré-definidas com as demandas dos moradores.

Assim que definida a proposta orçamentária, é encaminhada para votação no legislativo. O acompanhamento e a fiscalização já ficam estabelecidos por um grupo previamente definido.

A partir da análise de sua difusão, em um estudo realizado sobre a dinâmica de municípios no interior paulista, Maria do Carmo Carvalho *et al.* afirmam “que o orçamento participativo tem se destacado entre as práticas de gestão participativa,

que surgiram no final dos anos 70. Estas novas práticas sofreram um processo de diversificação e se disseminaram fortemente na década de 90” (CARVALHO et. al, 2000).

Houve então grande expansão do OP no Brasil, percebendo-se que entre 1989 e 1992, apenas 12 municípios praticaram o OP no país; já entre 1993 e 1997 o número subiu para 36 municípios; e entre 1997 e 2000, cujo este período foi realizado o estudo nos municípios paulistas, aumentou expressivamente para 103 municípios, evidenciando a grande adesão à participação da sociedade na Administração Pública.

Estas constatações podem ser melhor evidenciadas no estudo realizado pelo Fórum Nacional de Participação Popular (FNPP) sobre o as experiências municipais em 2000 com o desenvolvimento de várias ONGs que o integram, aliando o monitoramento social legal ao autônomo. Foi observado que ano a ano os municípios utilizaram crescentemente alguma forma de democratizar a gestão financeira.

Neste estudo, Carvalho *et al.*(2000) abordando a análise de experiências em municípios paulistas, identificaram no OP um ciclo de pelo 6 momentos importantes, sendo 1) a construção do formato do OP; 2) a mobilização e a divulgação; 3) as reuniões com a população; 4) a representação; 5) a negociação; 6) o monitoramento. Seguem algumas características de cada momento:

1. **Construção do formato do OP:** geralmente surge do contato com pessoas que conhecem ou participam de uma experiência de OP realizada em outro município. Pelo governo, começa-se por definir os responsáveis pela coordenação. Geralmente é o Gabinete do Prefeito ou a Secretaria de Planejamento. Quando não realizadas internamente, são feitas com a sociedade civil muitas vezes por meio de associações de moradores, que contribuem para a convocação da população para a participação no OP.
2. **Divulgação e mobilização da população:** grande parte da mobilização é feita pela sociedade civil, a maioria por associações de moradores. Porém, os mais envolvidos no processo são os próprios delegados e conselheiros. Devido à importância da divulgação e da fragilidade

constatada nesta etapa, é necessário utilizar os meios adequados para atingir cada público envolvido na comunidade. A legitimidade do OP pode se comprometer caso não envolva muitas pessoas, já que é questionável até que ponto poucos podem decidir pelo impacto causado a muitos moradores.

3. **As reuniões com a população:** os municípios são geralmente divididos em regiões, onde se faz a consulta da população para definir as prioridades. As reuniões ocorrem basicamente de duas maneiras: em reuniões gerais, que ocorrem as coletas das demandas e uma prévia das prioridades; ou reuniões temáticas, que são debatidas demandas mais específicas. Nelas que se realizam as indicações ou deliberações. São definidas em assembleias com delegados, conselheiros as prioridades. Nelas é que se pode verificar a viabilidade dos pedidos. Cabe dizer que aqui no DF este aspecto já é definido com a divisão das Regiões Administrativas.
4. **Representação:** utilizam-se delegados ou conselheiros, ou ambos. São os representantes do OP. Os delegados são os que se relacionam mais diretamente com as regiões.
5. **Negociação:** o OP pode ter o caráter deliberativo, ou na minoria das vezes meramente consultivo ou indicativo. A maioria das experiências há negociação das propostas do governo com a população, e em menor grau há mecanismos de decisão exclusiva do executivo aliados a essa negociação. Nas formas de negociação há recursos vinculados a compromissos com os eleitores, propostas do conselho, indicação das propostas do governo ao conselho, e o governo disputa suas prioridades durante as plenárias. Sobre os critérios para distribuição dos recursos, a principal é a prioridade eleita pela região. O segundo é relacionado à infraestrutura básica.
6. **Monitoramento:** na maior parte das experiências o responsável pelo acompanhamento da execução foi o Conselho do OP. Também são apresentados os técnicos do governo, os delegados, as comunidades organizadas e em menor escala demais cidadãos comuns. Geralmente há uma combinação entre os Conselhos, os delegados e os técnicos da

prefeitura. Nesta última fase como a maioria das reuniões se dedica a elaboração das propostas, poucas são utilizadas para o acompanhamento da execução das obras, e o acompanhamento se faz informalmente com a visita de conselheiros, delegados e outros cidadãos em vistoriar e avaliar a fiscalização feita pelos técnicos. O processo de acompanhamento se dá pelas etapas das ações, pelo processo licitatório e em menor grau pelos relatórios disponibilizados pelas gestões locais.

Nos municípios é exemplificado que quanto à finalização do Projeto de Lei Orçamentária, a maioria dos casos (63%) indica que o governo decidiu sobre a etapa, somente em 18% foi decidida pela instância do OP (conselho, assembleia, etc.), sendo que a finalização coube aos técnicos dos órgãos. Outro ponto é que nem sempre a lista de investimentos é apresentada no projeto na Câmara Legislativa, e quando apresentada não era clara. Percebeu-se que houve uma tendência de não alteração das propostas pelo Legislativo, tendo ocorrido apenas em 9% dos casos.

Apesar do exposto, as autoras indicam a dificuldade de avaliar o processo do orçamento participativo pela diversidade de experiências e por não haver um padrão em si, além de a cada ano um processo se modificar em um mesmo município, dificultando a análise da mesma cidade. Porém, pela análise do sucesso nos municípios por meio do grau de investimentos de acordo com as demandas, e do desenho institucional é possível fazer tal avaliação inicial.

E de acordo com o apontado por Avrtizer (2002) no campo da pesquisa o OP adquiriu grande importância recentemente para os debates na teoria política democrática de três formas: o debate sobre a relação entre sociedade civil e democracia local; o debate sobre o desenho institucional; e o debate sobre o aprofundamento da democracia.

Nisso a discussão do OP leva em conta características da sociedade civil, como o papel das pré-estruturas associativas para o sucesso das políticas participativas; o Estado promover campos de debate e práticas deliberativas semelhantes ao da sociedade civil; e os recursos serem distribuídos de maneira geral evitando que associações se tornarem meios corporativos para o acesso aos recursos.

Mais uma vez de acordo com Avritzer (2002) além de ser o desenho institucional que provoca as práticas democráticas, a estrutura associativa é determinante ao ponto que uma estrutura hierárquica incompatível com o processo deliberativo, mina com os efeitos [positivos] do desenho deliberativo, [assim das inversões de prioridades].

Como forma de comparar os aspectos aqui mencionados, nas subseções seguintes será demonstrada o caráter de surgimento do OP nas referidas experiências, e também algumas características de cada uma, especialmente Belo Horizonte e o Distrito Federal, por possuírem singularidades em suas análises. Os pontos referentes ao processo do OP serão evidenciados na Discussão e Análise dos dados, por serem a base de análise para o modelo o atual de projeto de Orçamento Participativo no DF

2.5.1 Orçamento Participativo em Porto Alegre

Em Porto Alegre já havia um histórico de participação popular em associativismo comunitário, que desde 1993 com a Criação da UAMPA (União das Associações de Moradores de Porto Alegre) rompeu de um modelo tradicional da relação comunidade-Estado para uma construção de propostas alternativas de políticas públicas. De acordo com Baierle (2000), estas experiências são a origem do orçamento participativo na cidade.

Para Avritzer, o surgimento do OP dependia da existência de práticas associativas anteriores e a incorporação de práticas pré-existentes como as assembleias no desenho institucional participativo. (Avritzer, 2002).

Silva vai mais afundo ao apontar que a dinâmica do orçamento participativo em seu envolvimento dependeu ainda mais da ação mobilizadora de lideranças que tinham como maior área de atuação e identificação uma rede associativa de base comunitária. (Silva, 2001).

Então em 1990 sob o governo de Olívio Dutra (PT) o orçamento participativo foi um marco para as políticas participativas. Logo no início teve forte adesão da sociedade civil de 71,28% pelas vinculações a associações comunitárias (Fedozzi, *et al*, 1995).

Seguindo essa linha Avritzer demonstra que para o sucesso foi necessário: o caráter expresso da democracia participativa; o associativismo deliberativo; capacidade de articular o desenho institucional do governo e criar ou moldar novas instituições; e por fim a capacidade distributiva da vinculação à reforma do Estado.

Marquetti (2002) buscou medir o grau de sucesso do OP por duas variáveis: a capacidade distributiva e a capacidade administrativa de implementar as deliberações do OP. Parte de critérios que se relacionam com a desigualdade social. Demonstra que os investimentos dos Planos de Investimento (PI) se concentram nas mesmas regiões as quais a pobreza se concentra.

Assim, as pessoas quando possuem capacidade de deliberação conseguem perceber as distorções distributivas e corrigi-las elencando uma lista de prioridades. A pressão da população melhora o desempenho da administração local. Para isso, parte do ponto que é necessário o aumento da capacidade de investimento e oferta de serviços.

2.5.2 Orçamento Participativo em Recife

Em Recife já havia uma tradição de mobilização da população capaz de levantar discussões no município. Embora tenha um histórico de mobilização e participação popular desde os anos 1950, inclusive no período militar, essa ação associativa partia do Estado, como pelos os Núcleos de Planejamento Comunitário, e assim não possuía um movimento associativo independente e forte. (SILVA, 2002).

Segundo Avritzer (2002), o Orçamento Participativo em Recife parece extremamente interessante e desafiador para análise por não estar vinculado ao PT, de tradição do OP, e por se tratar de uma experiência onde não havia uma relação mais autônoma entre a administração pública e o associativismo comunitário pelos moradores.

O autor também aponta que houve uma variação de desenho institucional quanto ao caráter deliberativo do OP. Na gestão de Jarbas Vasconcelos, os delegados eram eleitos e cabia a eles negociar as obras, e não a própria população informava as prioridades nas assembleias regionais, que na verdade se tratavam de

assembleias consultivas. Este ponto varia de acordo com a aliança no governo na cidade.

O modelo adotado fazia parte de uma estrutura mista de instâncias consultivas e deliberativas. Tarcísio (2002) aponta que primeiro, o montante do orçamento e sua distribuição era decidida pelos secretários de governo. Porém, evidencia-se mais uma mescla de forma consultiva e indicativa.

A partir disso é que eram feitas as deliberações nas regiões. Novamente Tarcísio (2002) indica que a escolha dos delegados era feita somente por aqueles incluídos em associações previamente cadastradas nas prefeituras. Assim o cidadão comum não poderia participar votando na escolha dos representantes de sua região.

É então apontado o enfraquecimento do processo de duas formas, sendo que assim rompe com um das bases do OP que é a deliberação pela comunidade na definição de prioridades em assembleia. Desta forma, vem também a ocorrer um elo intermediário entre demanda da população e governo, que pode atender às conveniências do processo de cooptação dos intermediários pelo sistema político implantado.

Também vale ressaltar o que foi demonstrado por Avritzer (2002) outro ponto importante para implantação de forma mais decisiva na cidade: a vontade política. É demonstrado que os problemas enfrentados para o sucesso do OP surgem da falta da vontade política pela administração municipal, ou quando o objetivo é a incorporação pela sociedade política das lideranças do movimento comunitário.

A partir do momento que se enfraquece o processo deliberativo, o OP fica dependente da vontade política dos governos, que em Recife variou de grau de acordo com as alianças políticas dominantes, e que por este motivo obteve em muitas experiências insucesso até então.

2.5.3 Orçamento Participativo em Belo Horizonte

De acordo com o estudo de Cláudio de Jesus (2004), em 1993 liderada por Patrus Ananias (PT), a aliança Frente BH Popular assumiu a prefeitura e implantou o orçamento participativo em um modelo para atender as classes menos favorecidas numa política de transparência administrativa e inversão de prioridades.

A intenção era promover melhor distribuição do orçamento quebrando a ligação que muitos agentes públicos eram ligados a obras e projetos sociais.

Como foram expostos pelo mesmo autor, os objetivos dessa política eram delimitados de três formas. No longo prazo, pretendia-se garantir o exercício ativo da participação da comunidade nas decisões públicas, o atendimento das necessidades sociais básicas.

No médio prazo, buscava-se garantir informação a todos da Administração Pública, capacitar a população para o processo decisório no orçamento, e incentivar a articulação popular em grupos coletivos com interesses e opiniões similares, fortalecendo a sociedade civil.

No curto prazo os objetivos eram mais plausíveis de se conquistar. Eles propunham valorizar e articular entidades já existentes para fortalecer a sociedade civil, envolver grande número de participantes direta e indiretamente nas discussões, ampliar o acesso das informações financeira e administrativa do município, e definir prioridades regionais de acordo com políticas setoriais.

Primeiramente constituiu-se um fórum do governo para elaborar o OPBH decidindo pelo aspecto deliberativo. Foram destinados ao OP 5% das receitas, que significava 50% da capacidade de investimento da prefeitura para 1994. Metade do recurso seria distribuído de maneira igual para as regionais, e o restante elencado de acordo com o Índice de Qualidade de Vida Provisório, antecessor do IQVU – Índice de Qualidade de Vida Urbano – implantado em 1999

Foi definido que a própria população definiria os membros para as Comissões Regionais de Acompanhamento e Fiscalização da Execução do OP. Também foram divididas as regiões em microrregiões para maior acesso da população nas deliberações.

Entre 1993 e 1997 o OP era executado em cinco etapas, a começar por três rodadas. Essas etapas podem ser descritas em três arenas segundo Cláudio de Jesus: 1) Espaço de Definição de Demanda, a instância de informação (primeira e segunda rodada), com espaço especialmente para líderes da comunidade e membros do Estado; 2) Espaço de Agregação de Demanda, instância pré-decisória (terceira rodada e Caravana de Prioridades); e 3) Instância de Decisão (Fórum Regional de Prioridades Orçamentárias). (de JESUS, 2004, p.38-44).

Na primeira rodada (regional) eram informados a constituição do OP, a situação financeira da Prefeitura, os projetos vigentes e o cronograma das reuniões. A segunda rodada era realizada em cada sub-região mostrando a situação socioeconômica de cada uma e o montante dos recursos. Os debates ocorriam nas regionais, e era feita a entrega dos formulários para definirem as prioridades.

Já na terceira rodada foram entregues os formulários das prioridades de cada bairro e em alguns casos debatidas e explanadas as prioridades de bairros vizinhos. Após foram definidos os delegados dos Fóruns Regionais de Prioridades Orçamentárias. Os delegados eram compostos tanto pela população local como por representantes de associações civis locais, previamente estabelecidas a representação de um representante para as associações.

Após as rodadas era realizada a Caravana de Prioridades, e os delegados iriam conhecer os locais pleiteados para as obras tendo em vista conhecer os problemas locais e formar uma consciência para as prioridades de cada comunidade.

Nos fóruns cada região teria direito a definir 9 prioridades, além de escolher 3 representantes para o Encontro Municipal de Prioridades Orçamentárias, como também eleger uma Comissão Regional de Fiscalização e Execução do Orçamento e entregar os Planos de Obras Regionais para a Prefeitura.

De acordo com o estudo de Cláudio de Jesus, na primeira arena, o espaço de captação e definição de demandas (instância de informação), ocorria um conflito entre líderes comunitários e gestores no que tange ao acompanhamento das obras, e a relutância de técnicos para alteração de projetos.

Também ocorria o envolvimento de políticos que apoiavam comunidades, gerando recursos de acesso para membros delas estivessem presentes, favorecendo em relação a outras regionais que não possuíam esses recursos, gerando distorções na representatividade da participação municipal e definição de prioridades, além de utilizarem isto como conquistas pessoais para os eleitores.

Na arena 2, espaço de agregação de demandas (instância pré-decisória), o processo de definição das prioridades possuía três fatores que foram determinantes para a escolha: o número de delegados da comunidade (50 delegados para as Assembleias Populares mais 1 a cada 50 participantes), a natureza (prioritária),

definida pelo Índice de Qualidade de Vida Provisória da obra solicitada e argumentação.

Na terceira arena, da definição de demandas (Instância de Decisão), é interessante que o caráter de deliberação nas assembleias com os moradores pode não se efetivar, tendo em vista que os delegados é que definem as prioridades, podendo não ir ao encontro do restante da comunidade. Também como no campo político-partidário as alianças podem ter um desequilíbrio de forças que não permitiriam a efetivação das prioridades essenciais dessas comunidades pelos recursos não serem suficientes para ambas, e essas comunidades buscam apoio de outras com baixas demandas.

2.5.4 Orçamento Participativo no Distrito Federal

No mandato do governo petista de Cristovam Buarque (1995-1998) houve uma primeira tentativa de implantação do orçamento participativo. O OP foi implementado em todo o DF no final do mandato, porém sua implementação demonstrou aspectos peculiares em cada uma das cidades e ressalta conquistas que só podem ser adequadamente avaliadas sob a perspectiva da constituição do poder local.

Surgiu em 1995 pela formação de um pequeno grupo de técnicos do governo que solicitaram material das prefeituras de Porto Alegre, Belo Horizonte e Santos, se aproximando mais da concepção de Porto Alegre.

No estudo de Laudir Schimitz, encontra-se que houve resistência de vários grupos do aparato burocrático pela perda do poder de planejamento e poder decisório, bem como grupos políticos distintos da coalizão do governo local.

A proposta original era de o OP ser realizado em todas as regiões, e os líderes comunitários possuírem o mesmo peso da população, sendo papel apenas de articuladores e comunicadores perante a comunidade. As regiões dependendo da peculiaridade seriam subdividas em espécie de microrregiões, como nas outras experiências abordadas.

Como alternativa, os resistentes buscaram restringir a amplitude e o sucesso do OP para fragilizar o governo, estabelecendo no primeiro ano (1996) projeto piloto em 4 cidades mais carentes, em seguida (1997) mais sete regiões, e em 1989

regiões. Isso buscou fortalecer, segundo Schmitz (1997), presidentes de associações ou entidades populares, como tentativa de cooptá-los perante a perspectiva destes que eram resistentes à mudança. Esta proposta saiu vencedora, após disputa interna na máquina do Estado, constando-se fundamental a integração dos setores governamentais para o pleno sucesso.

Este primeiro ano possui caráter indicativo e semi-deliberativo, tendo em vista que as decisões das prioridades não eram tomadas pelo Conselho do Orçamento Participativo. Este apenas recolhia as prioridades das regiões pela indicação de 20 projetos prioritários de cada região. Após, o Núcleo Coordenador encaminhava para cada regional após os cálculos de viabilidade econômica, onde o conselho apenas ajustar as prioridades aos recursos.

Em 1996, para o exercício de 1997, houve mudanças, e no desenho institucional com a nova formação da sua Estrutura. Compunha a Coordenadoria Política, órgão máximo, com papel articulador internamente no GDF; o Núcleo Coordenado cabendo à formulação e acompanhamento de diretrizes e do processo. Subdividia-se em: Coordenação de Relações com a Comunidade; coordenando as plenárias e reuniões; a Coordenação Técnica, responsável pelo acompanhamento da execução das ações do OP; e a Coordenação de Apoio, responsável pela divulgação, gestão documental e todo o apoio para articular a dinâmica do funcionamento das etapas do OP.

Na Coordenação Técnica, havia a Equipe Setorial, com membros da secretaria responsável por um serviço ou obra a ser executado pelo OP. Na coordenação de relação com a comunidade havia a Coordenação de cada Regional, responsável pela articulação do Fórum de Delegados, a preparação do OP na respectiva região, participação dos órgãos sociais junto ao COP como elo com as secretarias, para não haver uma visão microrregional e ter contato com outras realidades.

Neste mesmo ano, conforme exposto por Amaro e Pena (1997), as receitas do tesouro do DF totalizaram R\$3.461.526.517,00 e as despesas R\$3.665.228.278,00. Em relação aos gastos, as despesas correntes significaram 91,08% e as de capital 8,92% (R\$ 326.938.362,39). Das despesas de capital 7,73% (R\$ 283.322.145,88) constituíram-se de investimentos e inversões financeiras. O total disponível para investimentos, em 1996, foi R\$283.339.639,00, deste, um montante aproximado de R\$ 125.000.000,00 foi alocado diretamente pelos delegados eleitos, o que foi

aproximadamente de 44% do total de investimentos e pouco mais que 3,6% do total de receitas.

Nota-se uma discrepância entre o total disponível para deliberação da população e o total para investimentos, sendo uma discrepância maior se comparado ao total de gastos correntes, sendo quase 12 vezes superior aos investimentos.

A elaboração do orçamento se dava a partir de uma plenária de abertura, para prestação das contas referentes ao exercício anterior e divulgação das regras de participação. Na segunda fase de plenárias, cada morador indicava três prioridades para investimento público e, na proporção de um para dez moradores presentes, elegiam os delegados que iriam constituir o Fórum de Delegados (FD) que definiriam as prioridades da cidade.

Na terceira fase, os delegados eleitos sistematizavam as prioridades estabelecidas pelos moradores e, com base no custo de cada projeto e no recurso disponível, elegiam o plano de obras para o ano seguinte. Para tanto, possuíam o apoio dos órgãos governamentais na discussão de políticas setoriais e para a definição dos custos de cada projeto.

A definição das diretrizes gerais e a divisão dos recursos de investimento entre cada uma das cidades do DF foi feita pelo Conselho do Orçamento Participativo. Os conselheiros foram eleitos pelo DF na proporção de um a cada 50 delegados. A distribuição dos recursos entre as cidades baseava-se em quatro indicadores: a) carência de pavimentação e drenagem; b) coeficiente de mortalidade infantil; c) renda máxima de 50% da população economicamente ativa ocupada; e, d) população.

Para acompanhar a aprovação da peça orçamentária era eleita a Comissão de Acompanhamento da Câmara Legislativa - CACAL. Para a fiscalização da execução das obras, do projeto até a conclusão, era eleita a Comissão de Acompanhamento de Licitações e Obras-CALO, na proporção de dois delegados por região da cidade para o acompanhamento de contratos.

Esse modelo de OP foi implementado em todo o Distrito Federal no último ano com metodologia sistematizada pela Coordenação Política do Orçamento Participativo (COPAR). Porém, a população teve a possibilidade de decidir sobre a

aplicação da totalidade dos recursos de investimento público que perfizeram apenas 4,61% do orçamento global do Governo do Distrito Federal.

O exemplo mais notável no DF foi o da cidade de Samambaia, o qual se pode fazer um paralelo com a Cidade Estrutural, por possuir uma situação histórico-social similar a que se encontrava Samambaia na época.

A equipe para implantação do processo ficava a cargo da Administração Regional. Havia uma equipe fixa composta de apenas sete funcionários. A Coordenação Regional do Orçamento Participativo contava também com o suporte de equipes formadas nos órgãos setoriais de governo e de uma coordenação de apoio (CAOP). Relativamente à Samambaia, o Governo do Distrito Federal gastou aproximadamente R\$14.000,00 com mídia e divulgação em geral na comunidade.

No Fórum, os 323 delegados discutiram as políticas públicas setoriais e priorizaram um conjunto de obras em função do total dos recursos destinados pelos conselheiros. Samambaia ficou em primeiro lugar nas carências e, de forma inédita, teve mais recursos que o Plano Piloto. Foram escolhidas 35 obras espalhadas por toda a cidade totalizando R\$ 8.928.573,00.

Samambaia era uma cidade que ainda estava em construção, e as obras escolhidas pela população referiam-se, basicamente, à infraestrutura urbana. Drenagem e pavimentação asfáltica consumiram 48% dos recursos aplicados, enquanto obras nas áreas de saúde e educação, ficaram com, respectivamente, 15% e 13%.

A descentralização do poder de decisão na elaboração do orçamento passou a exigir uma maior descentralização administrativa e algumas das obras passaram ao controle das Administrações Regionais. Estas, por sua vez, foram forçadas a se aprimorarem tecnicamente.

Houve também uma mudança na relação com a sociedade, onde anteriormente muitos representantes da população ocupavam cargos com um vínculo com o governo. Os líderes comunitários, que eram escolhidos e remunerados pelo governo, perderam importância e deu-se início a um processo autônomo de organização.

Como proposta do governo segundo Amaro e Pena (1997), das seis associações de moradores existentes anteriormente apenas uma se manteve. Só em 1995 surgiram 16 novas entidades de moradores e, em 1996, surgiram mais 32,

que participavam efetivamente na mobilização e discussão das prioridades de obras junto aos moradores.

As licitações, prazos de entrega e qualidade das obras foram os aspectos mais fiscalizados. O acompanhamento do trabalho, além dos funcionários e técnicos de governo, das empreiteiras também passou a ser avaliado.

Luiz Amore e Jacques de Oliveira Pena, no II Encontro da Eco-Eco em São Paulo (1997) disseram sobre a experiência “A transparência e racionalidade do processo levam à diminuição dos preços das obras. Só em drenagem por exemplo, já foi possível baixar em média 30% em relação aos preços praticados pelos governos anteriores. É importante ressaltar que a participação dos órgãos setoriais de governo na discussão de índices técnicos é crucial para que se chegue a soluções mais eficazes.”

Ainda afirmaram neste mesmo encontro: a participação numérica e qualitativa da comunidade são aspectos relevantes na distribuição dos recursos. Portanto, a ampla participação de todos é fundamental para o sucesso do orçamento participativo.

Percebe-se que aqui foi retratado, apesar da restrição orçamentária, o caráter deliberativo, podendo chamar a experiência do primeiro ano (1995) de Consultivo-Indicativo, ou mais precisamente, de “Orçamento Participativo Semi-Deliberativo”.

3 MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA

Este capítulo apresenta a metodologia utilizada para a realização do trabalho e está dividida em cinco seções. Na primeira parte, será comentada o escopo geral da pesquisa em como será abordado problema de natureza qualitativa. Logo após, será realizada a caracterização da comunidade, retratando um histórico da Cidade Estrutural tendo em vista as origens da construção da problemática socioeconômica e participação local presente hoje. Em seguida serão descritas as etapas da coleta de dados e a justificativa pelas formas escolhidas.

A quarta parte trata dos instrumentos de pesquisa, primeiro sobre os relatórios, pesquisas e documentos para a análise institucional do OP; e em segundo lugar aborda os questionários/roteiro de entrevistas.

As demais questões são abertas e tratam dos investimentos que a comunidade consideraria emergenciais, buscando fazer o papel dos delegados para a coleta de prioridades da população. Consideraria então o grau de atendimento às suas necessidades, a percepção sobre a expectativa do OP, o papel do Fórum de Delegados e do COP, para então fazer uma comparação do grau de atendimento das demandas levadas ao COP pelos delegados com os resultados dos investimentos priorizados no conselho.

Por fim, será apresentada a forma da abordagem na comunidade e os passos da coleta de dados.

3.1 Tipo e descrição geral da pesquisa

Este trabalho se caracteriza como uma pesquisa exploratória de natureza qualitativa, com um método de comparação de outras experiências, com elementos de pesquisa descritiva, a saber, sobre a percepção da comunidade quanto ao processo de implementação do proposto neste trabalho, o orçamento participativo.

Busca-se o aprimoramento da ideia de como é tratado o orçamento participativo no Distrito Federal, tendo em vista proporcionar a familiaridade com o

seu problema de implementação, apresentado com algumas peculiaridades locais a finalidade básica de desenvolver, esclarecer e modificar conceitos e ideias já enraizadas.

Acerca da pesquisa exploratória “visa proporcionar um maior conhecimento para o pesquisador acerca do assunto, a fim de que esse possa formular problemas mais precisos ou criar hipóteses que possam ser pesquisadas por estudos posteriores” (GIL, 1999, p. 43). As pesquisas exploratórias, segundo Gil (1999) visam proporcionar uma visão geral de um determinado fato, do tipo aproximativo.

Do ponto de vista de pesquisa qualitativa que faz parte deste projeto, Godoy (1995, p.58) explicita algumas características principais que embasam este trabalho, e considera “o ambiente como fonte direta dos dados e o pesquisador como instrumento chave; possui caráter descritivo; o processo é o foco principal de abordagem e não o resultado ou o produto; a análise dos dados é realizada de forma intuitiva e indutivamente pelo pesquisador; não irá requerer o uso de técnicas e métodos estatísticos; e, por fim, terá como preocupação maior a interpretação de fenômenos e a atribuição de resultados” procurando compreender os fenômenos segundo a perspectiva dos sujeitos.

Para tanto, utilizou-se além de dados primários como entrevistas, dados secundários, por meio de pesquisas anteriores e informações contidas nas páginas eletrônicas dos governos abordados no trabalho.

3.2 Caracterização da Cidade Estrutural

Este trabalho limitou-se ao estudo da comunidade da Cidade Estrutural que está localizada às margens da DF-095 (Via EPCT, conhecida como Via Estrutural) e ocupa uma área de 154 hectares. A caracterização será feita através de estudo e histórico realizados pelo GDF em 2004, obtidos na página da Administração Regional do Setor Complementar de Indústria e Abastecimento, cuja RA engloba a Estrutural.

O “Lixão da Estrutural” começou, na década de 60, após a inauguração de Brasília e, poucos anos depois, surgiram as primeiras moradias de catadores de lixo próximo ao local, dando início à ocupação irregular das áreas vizinhas ao aterro

controlado do Jockey Clube, mais conhecido como Lixão do Jockey. Estavam muito próximos do lixão, e pelos outros dois lados estavam muito próximos a uma imensa extensão de cerrado e a um córrego - respectivamente o Parque Nacional de Brasília e o Córrego Cabeceira do Valo.

No início da década de 90 a invasão contava com pouco menos de 100 domicílios localizados ao lado do “lixão”, sendo posteriormente transformada em Vila Estrutural, pertencente à Região Administrativa do Guará. Embora tenha sido considerada imprópria para habitação, por se tratar de área de depósito de lixo e estar perto do Parque Nacional de Brasília, foram feitas várias tentativas de fixação dos moradores por meio da Câmara Legislativa do Distrito Federal (CLDF).

Em 1º de fevereiro de 2002, foi publicada a Lei Complementar nº 530 que declara a área da Estrutural como Zona Habitacional de Interesse Social e Público – ZHISP, estabelecendo uma faixa de tamponamento de 300 metros entre o assentamento e o Parque Nacional de Brasília. No entanto exigiu a elaboração de um Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA).

Em janeiro de 2004, o SCIA foi transformado na Região Administrativa XXV - Lei nº 3.315, tendo a Estrutural como sua sede urbana e também contando com a Cidade do Automóvel. Em de abril do mesmo ano foi realizada audiência pública para divulgação do Estudo de Impacto Ambiental para a área da Vila Estrutural. Dentre suas recomendações, fixou a população atual, desde que fosse executado um plano radical de reurbanização e fossem tomadas medidas de controle ambiental, como a desativação do aterro sanitário e a criação de uma zona tampão entre o assentamento e o aterro, reduzindo a pressão sobre o Parque Nacional de Brasília.

Finalmente, em 24 de janeiro de 2006, a Lei Complementar nº 530 foi revogada, dando origem à Lei Complementar nº 715, que tornou a Vila Estrutural Zona Especial de Interesse Social - ZEIS. Nesta lei, o projeto urbanístico do parcelamento urbano contempla as restrições físico-ambientais e medidas mitigadoras recomendadas pelo EIA/RIMA e que integrem a licença ambiental, devendo, em consequência, serem removidas as edificações erigidas em áreas consideradas de risco ambiental.

Hoje é a segunda maior área de invasão do Distrito Federal (só perde para Itapuã, perto do Paranoá), porém é considerada a invasão em condições mais críticas do DF. O Relatório Habitat divulgado pela Organização das Nações Unidas em 2006 mostrou que o número de pessoas vivendo em condições precárias no Distrito Federal aumentou 398% em 10 anos. O índice coloca Brasília como a capital brasileira com maior crescimento das favelas no período de 1991 a 2000.

O processo de ocupação irregular gerou condições favoráveis para uma escalada de violência. Há postos policiais da PM e da Polícia Civil, porém a Polícia Civil do Distrito Federal contabilizou nos últimos dez anos, 7,7 homicídios para cada dez mil habitantes da cidade, alto índice e demonstração de insuficientes tais medidas.

O espaço onde a Vila está tem passado por valorização, pois é a aglomeração urbana mais próxima de Brasília entre todas as cidades do Distrito Federal. Há cinco linhas regulares para Avenida W3 – Asa Sul, Ceilândia, Taguatinga, Guará e Rodoviária do Plano Piloto. Não têm linhas de transporte alternativo legalizado servindo o local.

Pela cidade estar próxima ao lixão, os moradores têm suas casas invadida por ratos, baratas, pulgas, carrapatos, mosca e outros insetos. Não há escoamento da água da chuva e do esgoto eficiente, pois a rede de esgotos é ínfima e ineficaz. Os moradores cavam fossas próximas aos muros de suas casas, porém, quando chove forte, essas fossas transbordam e os dejetos são levados pelas enchentes, frequentes na região. Há coleta de lixo em cerca de 20% das residências, enquanto que no restante da área queima-se ou enterra-se o lixo.

O lixão da Estrutural, apesar de representar uma fonte de contaminação do solo, dos mananciais de água e mesmo das pessoas que vivem próximas a ele, representa também uma importante fonte de renda para muitas famílias moradoras do local.

Cerca de 40% da população economicamente ativa trabalha como autônomo. É grande a incidência de ambulantes e subempregados. Vale destacar que mais de 15% dos moradores da Estrutural sobrevivem da coleta de resíduos sólidos no local. Todo o material é vendido dentro do próprio lixão, a catadores que se tornaram empresários informais e montaram ‘escritórios’ de compra dos materiais encontrados

no lixão. Para evitar a disputa, os catadores criaram associações, que proíbe a exploração do lixão àqueles que não estão cadastrados na associação.

Há ainda um poliduto que conduz querosene e gasolina para aviação, que passa a apenas 1,5m do solo e tem extensão de 980 km – destes, 60 km estão no DF, passando ao lado. Atualmente, já existem casas construídas acima da tubulação, que estão em constante perigo, devido à ameaça de vazamento.

3.3 População e amostra

A pesquisa foi dividida em três etapas. Primeiro, foi feita uma comparação documental e histórica do processo do Orçamento Participativo (OP) em Porto Alegre, Recife, Belo Horizonte e Distrito Federal para avaliar o desenho institucional do processo do orçamento participativo.

Em seguida, com base no levantamento nos dados obtidos para a execução da cidade em 2012 definidos no COP, foram aplicados questionários/roteiros de entrevista aos moradores da cidade. Também foi feita a tentativa de entrevistas com os responsáveis pelas unidades orçamentárias que executam as ações na cidade com base a percepção do orçamento participativo como proposta de melhorias, além de líderes comunitários, prefeitos de quadras e delegados do orçamento participativo.

As entrevistas realizadas na Cidade Estrutural foram com as pessoas da própria comunidade. Foram realizadas 19 com a população não envolvida diretamente no processo de discussão do orçamento participativo para avaliar a percepção perante o processo. Todos os entrevistados foram escolhidos aleatoriamente. Os sujeitos objeto da pesquisa foram de ambos os sexos. Não houve limite superior da faixa etária, porém foram considerados aptos para a entrevista todos aqueles com idade não inferior a 16 anos, por ser a idade mínima para eleição de delegados e conselheiros.

Parafraseando Ruediger e Riccio (2006), esse tipo de entrevista permitirá verificar situações específicas, marcadas por traços subjetivos, especialmente sociais e políticos, que não seriam devidamente atendidos em uma pesquisa como a

de questionário fechado (ao menos ao todo) ou como uma *survey* mais ampla. Porém a utilização dos questionários foi fundamental para aferir as prioridades da comunidade que os entrevistados representaram.

3.4 Caracterização dos instrumentos de pesquisa

Primeiramente, foram analisados relatórios, pesquisas e normativos (decretos locais, regimentos, etc.) referentes à constituição do processo e da participação das experiências do OP pelos atores envolvidos. Para a comparação com as experiências dos orçamentos participativos nos municípios de Porto Alegre, Recife e Belo Horizonte, e da proposta anterior para o Distrito Federal, foi realizada uma pesquisa com os instrumentos mencionados e base de dados de periódicos, artigos e livros com as análises das experiências.

Depois, para a coleta de dados das propostas do Orçamento Participativo no DF foram utilizadas as informações contidas na lista das prioridades do Conselho do Orçamento Participativo. Estes dados serviram para elaborar o questionário/roteiro das entrevistas.

Para a coleta de dados dos sujeitos da cidade, foram aplicados questionários fechados e roteiro de entrevista que contêm 40 perguntas guias, sendo as primeiras 33 questões na maioria delas fechadas, para identificar o nível de conhecimento dos participantes sobre orçamento público e controle social, e as obras indicadas no COP, revelando o teor de suas expectativas, e realizadas em conjunto entrevistas semi-diretivas com breve roteiro junto ao questionário.

A parte do roteiro foi conduzida por uma série de perguntas guias, abertas, e não muito precisas para as respostas, que não necessariamente obedeceram à ordem presente no roteiro, justamente para poder captar a percepção dos entrevistados relacionada ao tema do trabalho. Isso permitiu que explanassem de forma aberta suas opiniões, para caracterizar o entendimento de variáveis que possam influenciar suas decisões e a participação no processo de implantação do orçamento participativo.

As perguntas contidas nas entrevistas foram em profundidade por esta pesquisa se tratar de uma investigação social. São elaboradas desta forma por pretender, de acordo com o que afirmam Quivy e Van Campenhoudt (2008) compreender melhor os significados de um acontecimento ou de uma conduta, a fazer o ponto da situação, a captar as lógicas de funcionamento de uma organização [neste estudo o Estado] a refletir acertadamente sobre as implicações de uma decisão política, ou ainda a compreender com maior nitidez como determinadas pessoas apreendem um problema e a tornar visíveis alguns dos fundamentos das suas representações.

Na abordagem, o pesquisador explicou a finalidade da pesquisa, seu objetivo e sua importância, informando a necessidade da colaboração do respondente para o sucesso da pesquisa. Foi estabelecida uma relação de confiança entre o entrevistado e o pesquisador, garantindo o sigilo dos dados e não interferindo nas respostas de maneira afirmativa ou negativa buscando-se não ser tendencioso, com uma linguagem informal e acessível.

3.5 Procedimentos de coleta e de análise de dados

Para a transparência da execução orçamentária, os dados foram coletados nos relatórios disponíveis na página da Secretaria de Estado de Planejamento do Distrito Federal.

Na cidade primeiro foi feito um contato pelo pesquisador com representantes da entidade Coletivo da Cidade. Por meio desta organização, seria obtido como proposta inicial, o contato inicial com os líderes comunitários, delegados e conselheiros, que serviriam como divulgadores da pesquisa para a comunidade, como uma espécie de prospecto dos possíveis entrevistados de acordo com a disponibilidade de cada um.

O contato inicial foi por meio do envio de uma carta eletrônica aos representantes, explicando os objetivos da pesquisa. Foi informado o resguardo do sigilo das informações e do anonimato, onde somente os envolvidos na pesquisa e na realização das entrevistas, como dos avaliadores do estudo teriam acesso, sendo todos comprometidos com a ciência desse teor.

Após a prospecção inicial dos representantes, se deu início às entrevistas apresentando o roteiro das perguntas. As entrevistas com a população não envolvida foi realizada da seguinte forma: 19 entrevistas antes da divulgação à comunidade pelas ONGs e entidade, de escolha aleatória em entrevista de rua. Essa metodologia se justificou para apreender o grau de influência que tais organizações possuíam ou não no processo de formação de opinião na população quanto às proposições do orçamento participativo

Após o recolhimento de todos dados, primeiro foi verificada a qualidade da execução orçamentária tanto pela eficiência técnica e política, para mensurar a execução no que consta no planejamento das leis orçamentárias dos referidos anos, bem como das proposições das políticas públicas gerais para a cidade. Os resultados da análise tinham como proposição serem apresentados aos gestores para a justificção das ações, e por meio destas, questionada a hipótese do orçamento participativo como meio de efetivar a execução orçamentária.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Este capítulo encontra-se dividido em três seções. Na primeira são apresentados os resultados da primeira etapa da pesquisa, relativa à análise documental da formação e o processo dos modelos de orçamento participativo implantados nos três municípios estudados e no Distrito Federal. Para a discussão dos resultados é apresentado o estado da implantação do Orçamento Participativo do DF pela comparação das metodologias de identificação das fases do OP propostas por Maria do Carmo Carvalho *et al.* (2000) pelo desenho institucional.

A segunda seção fornece os resultados obtidos para hipótese sobre o processo de falhas do caráter de associativismo comunitário. Para isso mensura a percepção de alguns integrantes da comunidade a partir de entrevistas/questionários realizadas na Cidade Estrutural com moradores. Também foram obtidas de gestores do DF (Governador, Secretário de Estado de Habitação e Secretário de Estado de Meio Ambiente) respostas a partir de questionamentos com base em parte do roteiro elaborado aos gestores e às queixas dos moradores, feitas pessoalmente após coletiva de imprensa na cidade.

Por fim, na terceira parte apresentam-se e discutem-se os resultados da análise referente ao processo orçamentário no Distrito Federal, basicamente quanto ao acesso de informação da peça orçamentária e participação no OP com a formulação dos 3 espaços ou arenas de decisão elaboradas por Cláudio de Jesus.

4.1 Desenho e relação entre modelos de Orçamento Participativo atualmente

4.1.1 Construção do Formato do Orçamento Participativo

4.1.1.1 Porto Alegre

Porto Alegre cabe mencionar algumas características importantes encontradas sobre o desenho institucional do orçamento participativo, como o Conselho do Orçamento Participativo ser composto por uma Coordenação; por um Secretário Executivo; Conselheiros; e dos Tripartites.

A coordenação é composta por 4 membros do Governo, sendo 2 titulares e 2 suplentes, 8 Conselheiros do Conselho do Orçamento Participativo (COP), assessorados pelo Secretário Executivo do COP.

O Secretário Executivo é mantido pela Administração Municipal, por meio da Secretaria de Coordenação Política e Governança Local, devendo fornecer meios para registro das reuniões e ser o interlocutor das informações e documentos necessários às atividades dos conselheiros e delegados, referentes aos processos do OP e às obras e serviços realizados. Papel este utilizado pela coordenação no DF em 1996.

Aos conselheiros, cabe notoriamente votar e ser votado em eleições de representação do Conselho; participar com direito a voz e voto nas reuniões do COP, nas Plenárias e reuniões da sua Região ou Temática; exigir o cumprimento das resoluções e decisões tomadas pelo COP.

Também há as Tripartites, que são comissões para discussão de temas específicos e relevantes para a política municipal, e são formadas em 4 comissões: Política de Pessoal; Políticas de Educação; Políticas de Assistência Social; e Políticas de Saúde.

São compostas por membros do Conselho e do governo, cujos representantes nas tripartites não terão direito a voto, apenas a voz, e exercem suas funções da seguinte maneira:

a) Tripartite I - Política de Pessoal: composta por 3 representantes do COP e 3 representantes do Governo com a função de discutir o ingresso de pessoal na PMPA.

b) Tripartite II – Políticas de Educação: composta por 3 representantes do COP, 1 representante do CME (Conselho Municipal de Educação), 1 representante do CMDCA (Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente) e 3 representantes do Governo com a função de acompanhar, avaliar e fiscalizar as demandas na área de Educação e redes conveniadas.

c) Tripartite III - Políticas de Assistência Social: composta por 3 representantes do COP, 1 representante do Conselho Municipal de Assistência Social, 1 representante do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e 3 representantes do Governo com a função de discutir e sugerir critérios de conveniamento ao Serviço de Atendimento Sócio Educativo e Trabalho Educativo, para acompanhar, avaliar e fiscalizar os convênios já existentes.

d) Tripartite IV - Políticas de Saúde: composta por: 3 representantes do COP, 3 representantes do Governo, 1 representante do Conselho Municipal de Saúde e com a função de discutir e sugerir critérios de conveniamento de Unidade Básica de Saúde, e acompanhar, avaliar e fiscalizar os convênios já existentes, visando qualificar os serviços de saúde na cidade. Cabe a esta comissão discutir políticas bem como fiscalizar os serviços já existentes e emitir parecer em toda rede Municipal de Saúde de Porto Alegre.

Em Porto Alegre ao Conselho do Orçamento Participativo compete principalmente: apreciar, emitir opinião, alterar no todo ou em parte a proposta do PPA (Plano Plurianual) do Governo a ser enviada à Câmara Municipal de Vereadores no 1º (primeiro) ano de cada mandato do Governo Municipal;

Também cabe apreciar, emitir opinião, alterar no todo ou em parte a proposta do Governo para a LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias) a ser enviada anualmente a Câmara Municipal de Vereadores. Após aprovação da mesma, deverão ser emitidas cópias para os Conselheiros do OP.

Os Fóruns Regionais e Temáticos do OP são compostos por Delegados e Conselheiros, escolhidos conforme a Assembleia Regional ou Temática.

O OP é dividido nas seguintes etapas em seu ciclo:

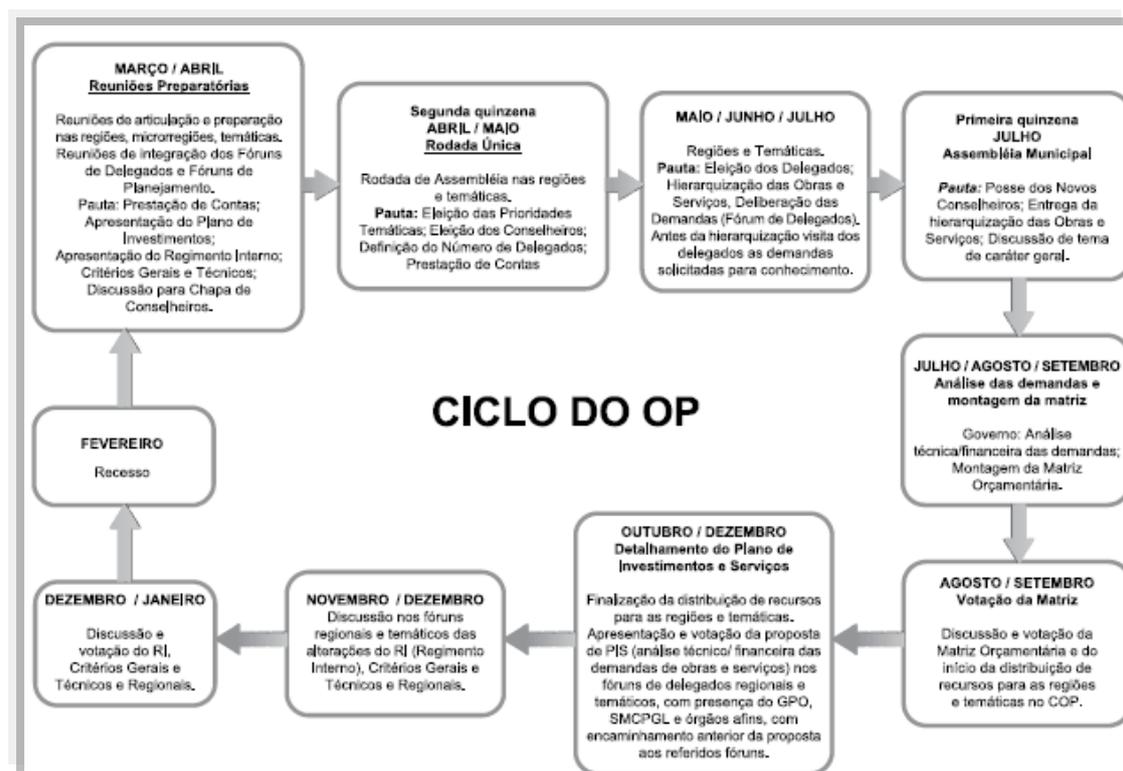


Figura 1 – Ciclo do OP em Porto Alegre

Fonte: Prefeitura de Porto Alegre, Regimento Interno - Critérios Gerais, Técnicos e Regionais, 2011.

4.1.1.2 Recife

Já em **Recife**, o Conselho Municipal de Gestão Democrático do Orçamento Público (COP) tem a formação interna organizada por uma Coordenação, uma Secretaria Executiva, os Conselheiros das regiões do município e o Fórum de Delegados.

A coordenação é composta pelos membros representantes do Executivo Municipal dos órgãos e Secretarias, e 08 conselheiros, sendo 04 titulares e 04 suplentes, eleitos na plenária do Conselho.

À Coordenação do COP compete principalmente perante o COP apresentar para apreciação do Conselho a proposta de Lei de Diretrizes Orçamentárias do Governo a ser enviada anualmente à Câmara de Vereadores; apresentar ao Conselho o Plano Plurianual do Governo em vigor ou a ser enviado à Câmara de Vereadores; apresentar para apreciação do Conselho; a proposta metodológica do

Governo para discussão e definição da peça Orçamentária, das obras e atividades que deverão constar no Plano de Investimentos e Custeio.

Também deve encaminhar junto ao Executivo Municipal as deliberações do Conselho e informá-lo, e às coordenações regionais ou temáticas, quando estas não se fizerem representadas pelos seus conselheiros, titulares e suplentes.

A coordenação deve propor no início do processo de discussão do Plano de Governo e Orçamento, uma metodologia adequada para proceder ao estudo da peça Orçamentária e levantamento das prioridades da comunidade, bem como, o cronograma de trabalho.

A Secretaria Executiva é mantida pela Administração Municipal, e exercida por um membro da Secretaria do Orçamento Participativo e Gestão Cidadã, sem direito a voto, que lhe é atribuída organizar e manter toda a documentação e informações sobre o Conselho, proporcionando livre acesso aos Conselheiros; além de registrar para cadastramento máximo até o 5º (quinto) dia útil do término das reuniões dos Fóruns a relação de delegados empossados das coordenações das microrregiões e temáticas.

Os Conselheiros, principalmente devem prestar informações sobre o processo de discussão no COP, sempre que solicitado pelo respectivo Fórum da região que representa. Faz parte das atribuições assistir aos Seminários do COP visando sua qualificação no conhecimento do ciclo do orçamento participativo e do orçamento público.

Também compõem os Fóruns de Delegados, que para melhor articulação das deliberações nos debates das demandas pelas comunidades e para exercer suas funções são divididos em quatro instâncias:

I – Coordenação, composta por 01 membro da Administração Municipal sem direito a voto, e dois delegados das microrregiões ou temáticas (em cada Fórum Regional o representante da Administração Municipal na Coordenação será da Secretaria de Orçamento Participativo; de cada Fórum Temático será um membro da Secretaria afim).

Dentre as principais competências se encontram convocar os delegados; agendar o comparecimento dos representantes dos órgãos do Poder Público Municipal para apresentação ao Fórum da proposta da LDO, PPA e LOA; mobilizar os delegados para acompanhar as votações na Câmara de Vereadores; propor

política de formação e capacitação para o Fórum e, acompanhar as demais por meio do COP, da Prefeitura e de outras iniciativas afins.

II - Comissões de Fiscalização e Acompanhamento de Obras e de Programas, que são formadas por no mínimo 03 e no máximo 07 componentes, os quais incentivam e apoiam o funcionamento de grupos formados por cidadãos para acompanhar obras.

III – Delegados que tem como direitos principais votar e ser votado em eleições de representação do Fórum; participar com direito a voz e voto nas rodadas nas reuniões da sua microrregião ou temática; serem informados sobre toda e qualquer deliberação do COP e da Coordenação do Fórum.

IV – Comissão de Ética, a qual é regulamentada, por meio de resolução do COP.

4.1.1.3 Belo Horizonte

Em Belo Horizonte, atualmente existe três modalidades orçamento participativo: OP Regional, OP Digital e o OP Habitação. O OP Regional e Digital são coordenados pela Secretaria Municipal Adjunta de Planejamento e o OP Habitação é coordenado pela Secretaria Municipal Adjunta de Habitação, muito importantes para alcançar as especificidades das demandas.

O OP Regional é um processo participativo de escolhas de empreendimentos a serem realizados nas nove regionais. A cada dois anos são realizadas plenárias com a população residente nas regiões administrativas da cidade para a seleção e votação popular de empreendimentos a serem executados pela Prefeitura, de acordo com o orçamento disponível para cada região.

O OP Digital foi implantado em 2006 para que os cidadãos pudessem escolher pela internet obras de grande impacto para a cidade. Nessa modalidade todos os cidadãos com domicílio eleitoral em Belo Horizonte, cadastrados no Tribunal Regional Eleitoral, podem participar da votação, pela internet ou gratuitamente pelo telefone. Já o OP Habitação, implantado em 1995, possibilitou à população decidir como devem ser aplicados os recursos destinados à construção de moradias.

Existem alguns mecanismos para a elaboração do processo de planejamento do OP, a saber: da elaboração do Índice de Qualidade de Vida Urbana (IQVU) para promover maior equidade na distribuição dos recursos públicos; o Plano Global Específico (PGE), para diagnosticar e orientar intervenções integradas e estruturadas nas vilas e favelas da cidade; e o georreferenciamento dos empreendimentos do OP.

O OP em Belo Horizonte funciona em 6 etapas, e para o OP dos exercícios 2011/2012 foi realizado de abril a dezembro de 2010, demonstradas na figura seguinte:

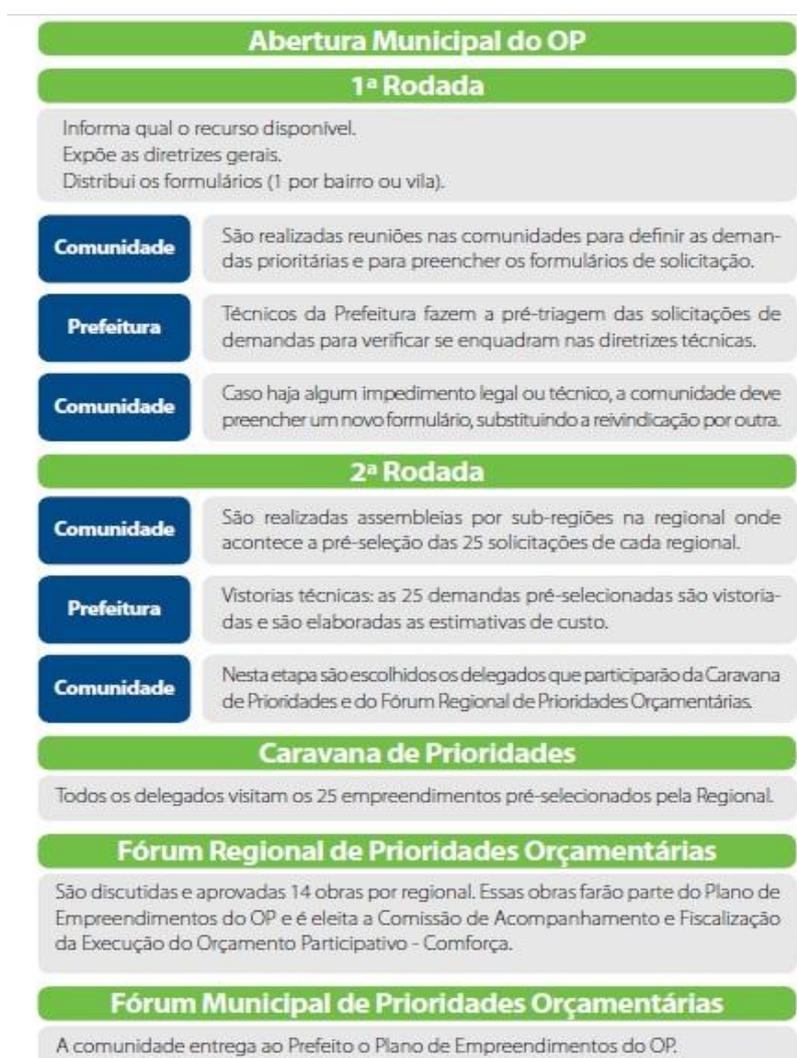


Figura 2 – Ciclo do OP em Belo Horizonte

Fonte: Caderno Metodologia e Diretrizes OP-BH 2011/2012, Prefeitura de Belo Horizonte, 2011.

4.1.1.4 Distrito Federal

No **Distrito Federal** a gestão atual implementou novamente o orçamento participativo pelo Decreto nº 32.851/2011, e a sua implantação pelas Secretarias de Planejamento, Secretaria de Governo, a Coordenadoria das Cidades, a Casa Civil, a Secretaria de Transparência e Controle e a Secretaria de Fazenda.

O Orçamento Participativo do Distrito Federal é organizado por uma estrutura composta de uma Coordenação; Grupo Técnico de Implementação do Orçamento Participativo; Conselho do Orçamento Participativo do Distrito Federal; Fóruns de Delegados das Administrações Regionais; Reuniões Plenárias de Base.

A Coordenação do OPDF será constituída pelo Governador, que a presidirá, com a participação dos titulares das Secretarias de Estado e das citadas Administrações Regionais. Vale ressaltar que a operacionalização do OP se dá pela Coordenadoria das Cidades, que é o responsável máximo do Grupo Técnico de Implementação do Orçamento Participativo – GTIOP junto a membros das referidas secretarias, proporcionando o suporte técnico e normativo do OPDF, subordinada à Secretaria de Planejamento.

O processo do orçamento participativo é constituído pelas etapas de **divulgação**, a apresentação do programa do Orçamento Participativo e da metodologia de participação; **participação**, presença de cidadãos discutindo e apresentando as prioridades de investimentos e serviços, a) pela Internet, b) formulários impressos disponíveis nas Administrações Regionais; c) Comparecimento nas reuniões plenárias de base; **reuniões**, realização de Plenárias de Base para apresentação e discussão de todas as propostas recebidas e eleição de delegados para compor os Fóruns de Delegados das Administrações Regionais; **análise**, organização e priorização do resultado das Plenárias de Base, a ser encaminhado ao Conselho do Orçamento Participativo do Distrito Federal; e a **compatibilização e consolidação final**, a sistematização das propostas apresentadas e analisadas pelo Conselho do Orçamento Participativo do Distrito Federal, no Plano Anual de Investimentos e Serviços do OPDF.

Como consta no sítio do Orçamento Participativo do Distrito Federal (OPDF), o completo modelo citado ocorre em 6 fases: **1) Plenárias de Sensibilização 2)**

Participação pela Internet **3)** Plenárias de Base **4)** Fórum de Delegados **5)** Conselho do Orçamento Participativo; e **6)** Execução e Fiscalização.

A seguir, são comparadas as fases do DF e dos municípios, utilizando a metodologia de Maria Carmem Albuquerque *et al.*, acrescentando-se a transparência das atividades e contas.

4.1.2 Divulgação e Mobilização da População

4.1.2.1 Porto Alegre

Em **Porto Alegre**, fica o Executivo obrigado a dar abertura ao processo de discussão anual da peça Orçamentária e do Plano de Governo até 15 de abril de cada exercício anterior, no prazo de 45 dias antes de enviar a proposta da LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias) à Câmara Municipal de Vereadores. Além disso, o Executivo deverá apresentar ao COP a proposta de Orçamento anual até a primeira quinzena de agosto.

No Município, a Coordenação do COP deverá propor no início do processo de discussão do Plano de Governo e Orçamento, uma metodologia adequada para proceder ao estudo da Peça Orçamentária e levantamento das prioridades da comunidade, bem como o cronograma de trabalho.

Conjuntamente com a coordenação do COP, a Prefeitura Municipal disponibiliza de meios para realização de curso anual com metodologia de seminário de qualificação, sobre a dinâmica, método e legislação do Orçamento Público Municipal Participativo, combinando técnicas de qualificação sobre as ações, programas e órgãos do Governo, servindo para Conselheiros, Delegados, Secretários, Diretores e aos Agentes públicos e Co-gestões do OP, inclusive na condição de reciclagem e aperfeiçoamento do processo.

Compete à coordenação convocar e coordenar as reuniões ordinárias e extraordinárias do Conselho. A coordenação das reuniões do Conselho deve ser efetuada em rodízio entre os representantes do Governo e os Conselheiros do COP; convocar os membros do Conselho para se fazerem presentes às atividades

necessárias para o desempenho do mesmo, dando-lhes conhecimento prévio da pauta; agendar o comparecimento dos órgãos do Poder Público Municipal, quando a matéria em questão exigir

No que compete ao conselho de acordo com o dispositivo que normatiza o OP e o regimento do conselho, deverá solicitar às Secretarias e órgãos do Governo, documentos imprescindíveis à formação de opinião dos Conselheiros no que tange fundamentalmente a questões complexas e técnicas, as quais deverão ser prontamente atendidas.

A Prefeitura Municipal não poderá iniciar a execução do Plano de Investimentos do ano seguinte, sem que antes emita um relatório sobre as demandas eventualmente pendentes, justificando sua não execução.

4.1.2.2 Recife

Em **Recife** por intermédio da Coordenação do COP, é organizado o Seminário Anual sobre a dinâmica do Orçamento Participativo, sempre no início de cada gestão do Conselho, com o objetivo de qualificar e ampliar o conhecimento dos conselheiros e delegados.

O Fórum de Delegados irá apoiar os Conselheiros e atuar na informação e divulgação para a população dos assuntos tratados no Conselho Municipal da Gestão Democrática do Orçamento Público – COP.

4.1.2.3 Belo Horizonte

Em **Belo Horizonte** é realizada a Abertura Municipal do OP, que a cada dois anos a população é convidada para a solenidade de abertura do Orçamento Participativo, com a presença do prefeito, secretários e gestores municipais, membros da COMFORÇA e Comunidades. Nesta etapa, é informado o caráter do OP e o chamamento para a participação popular.

4.1.2.4 Distrito Federal

No **Distrito Federal** coube ao Grupo Técnico de Implementação do Orçamento Participativo – GTIOP tornar público o Orçamento Participativo e os seus resultados, utilizando os canais de comunicação de massa e outros meios que se fizessem necessários, mas que não foi na realidade de grande vulto atingindo repercussão; e coordenar anualmente a atualização da metodologia e do processo de discussão, elaboração, execução e monitoramento do OPDF, incluindo a realização de seminários e eventos de capacitação dos participantes.

Esta fase se consubstancia quando ocorre as **Plenárias de Sensibilização**: reuniões onde o governo apresenta o funcionamento do OP e convida a população a se mobilizar e se preparar para apresentar suas propostas; e pela **Participação pela Internet**, por meio de formulário que pode ser enviado a proposta de qualquer cidadão, que será debatida nas plenárias de base.

4.1.3 Representação

4.1.3.1 Porto Alegre

Em Porto Alegre algumas características são importantes mencionar, como dentre outras, da forma que são escolhidos delegados como representantes de cada comunidade. Dentre suas funções, cabe propor e discutir os critérios para seleção de demandas nas microrregiões e Regiões da Cidade e Temáticas, tendo como regra geral os critérios aprovados pelo Conselho de Orçamento Participativo (COP), também encaminhar demandas das suas comunidades em prazo determinado pelo fórum de Delegados, Regional ou Temático; apreciar, emitir opinião, posicionar-se a favor ou contra, alterar no todo ou parte a proposta do PI (Plano de Investimento) referente às Obras e Serviços.

O Conselho do Orçamento Participativo é composto por: 2 Conselheiros titulares e 2 suplentes eleitos em cada uma das 17 regiões e 6 Temáticas da Cidade; 1 conselheiro titular e um suplente da UAMPA (União das Associações de

Moradores de Porto Alegre); 2 representantes titulares e 2 suplentes do Executivo Municipal das seguintes áreas de atuação: 1 representante titular e 1 suplente da Secretaria Municipal de Coordenação Política e Governança Local, 1 representante titular e 1 suplente do Gabinete de Programação Orçamentária, estes sendo indicados pelo prefeito. Cada Região do OP deverá ter um Centro Administrativo Regional.

A nomeação dos conselheiros se dá por eleição de chapas. No caso de haver mais de uma chapa para a eleição dos Conselheiros, é aplicada a seguinte proporcionalidade: A chapa mais votada colocará um Conselheiro a cada 25 % dos votos, a chapa que não atingir 20% dos votos não poderá indicar conselheiros.

O conselheiro só pode representar uma Plenária Regional ou Temática. Cada Região ou Temática do OP tem um Coordenador, funcionário indicado pela Prefeitura. Deve informar a posição do Governo sobre assuntos de interesse da Região ou Temática, a situação das atividades e obras de interesse das Regiões ou Temáticas. Os referidos representantes do Poder Público Municipal, e para os fins visados, tem assegurado o direito a voz, não tendo direito a voto.

Quanto aos representantes do Conselho, indicam 8 Conselheiros, que compõem a Coordenação do COP; 6 Conselheiros, como representantes do COP para compor as Comissões. As Comissões são as seguintes: de Habitação, Dados Populacionais, Comunicação e Receitas e Despesas, compostas por conselheiros titulares ou suplentes, e tem número de participantes votados pelo COP, sendo que o conselheiro só pode participar de uma comissão b) As comissões tripartites são: I – Política de Pessoal, II – Políticas de Educação, III – Políticas de Assistência Social e IV – Políticas de Saúde. c) A coordenação e as tripartites são compostas somente por conselheiros titulares.

Podem indicar Conselheiros do COP, como representantes em outros Conselhos e/ou Comissões (Municipal, Estadual, ou Federal). Os Conselheiros devem consultar o Conselho sobre as posições a serem levadas aos Conselhos e/ou Comissões.

As Regiões e Temáticas definem o número de seus Delegados na Assembleia na seguinte proporção: 1 Delegado para cada 10 participantes dentre aqueles devidamente identificados nas listas de presença no dia da Assembleia. As reuniões dos Fóruns Regionais e Temáticos são coordenadas somente por

conselheiros (conforme ordem de eleição). Fica a cargo dos fóruns Regionais ou Temáticos a decisão de quais delegados fazem a hierarquização.

Os participantes da Assembleia devem se identificar na lista de presenças, indicando a comunidade, associação ou segmento à qual pertence, para que possam demandar. A partir da correta identificação, ser definido pelo critério da proporcionalidade qual número exato de Delegados que terá cada comunidade (Associação, Cooperativa ou segmento), participante da Assembleia Regional ou Temática.

Podem demandar as associações, cooperativas, comissões de ruas, segmentos (movimentos sociais, representantes de classes, grupos religiosos, etc.) Com exceção dos conselhos e órgãos públicos em qualquer esfera Municipal, Estadual ou Federal. Só podem demandar a entidade cadastrada na Assembleia Geral.

4.1.3.2 Recife

Em Recife hoje em seu modelo de OP, compõem os Fóruns de Delegados os cidadãos maiores de 16 anos, participantes das Plenárias Regionais e Temáticas e reuniões Intermediárias, eleitos para representar a comunidade no processo de orçamento participativo. Só pode ser exercido o mandato de delegado, em apenas uma microrregião ou uma temática. O mandato dos delegados é de 01 ano, podendo haver reeleições.

Sua função é apoiar os Conselheiros, atuar na informação e divulgação para a população dos assuntos tratados no Conselho Municipal da Gestão Democrática do Orçamento Público – COP. Também acompanham o Plano de Investimentos, desde a sua elaboração até a conclusão das obras; discutem e propõem sobre a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, sobre as matrizes da Lei do Orçamento Anual – LOA, sobre as alterações do Plano Plurianual - PPA propostas pelo Governo. Também faz parte do escopo de sua participação eleger as Comissões de Fiscalização e Acompanhamento de Obras e de Programas, além de votar as propostas de pauta das reuniões do Fórum e acompanhar a execução das políticas públicas desenvolvidas no âmbito municipal de interesse do Fórum.

4.1.3.3 Belo Horizonte

Em Belo Horizonte os delegados são escolhidos na proporção de 1 a cada representante de Associação Comunitária legalmente estabelecida; 1 para cada 10 presentes até o limite de 200 moradores presentes, 1 para cada 15 presentes, no intervalo de 201 a 400 presentes, 1 para cada 20 presentes, acima de 400 presentes. Para cada delegado escolhido, deverá ser eleito um suplente. O delegado deve ter idade acima de 16 anos. Há melhor definição da proporcionalidade para a definição aqui.

Para uma sub-região possa contar com a totalidade dos recursos a ela destinada, ela deve atingir, na segunda rodada, o comparecimento mínimo e pelo menos uma obra aprovada, dentro da sua cota de recursos, que é exigida uma taxa mínima de presença definida em 0,5% da sua população.

O comparecimento abaixo da quota mínima levará a uma diminuição proporcional dos recursos, ou seja, se o comparecimento for de 60% do mínimo, a sub-região perderá 40% dos seus recursos. Recursos eventualmente liberados dessa maneira serão redistribuídos proporcionalmente às demais sub-regiões que atingirem sua quota de presença, dentro da respectiva regional, exceto para a sub-região especial que não participa dessa redistribuição.

4.1.3.4 Distrito Federal

No Distrito Federal esta fase se dá na seguinte forma: A cada 10 pessoas presentes, 1 delegado é eleito. Para facilitar o debate e a apresentação de propostas, as plenárias são divididas em 8 grandes temas: (Desenvolvimento Econômico, Desenvolvimento Social e Direitos Humanos, Educação e Cultura, Esportes, Meio Ambiente, Saúde, Segurança Pública, Transporte, Urbanização, Energia e Saneamento). Cada cidade recebe pelo menos 1 plenária de base, mas a grande maioria das cidades é dividida em diversos setores, e algumas chegam a realizar mais de 10 plenárias. De 25 de abril a 31 de maio, foram realizadas em todo o DF aproximadamente 200 plenárias.

Os delegados só poderiam ser eleitos nas plenárias correspondentes à localidade em que se credenciaram. Era vedada a candidatura a cargo de delegado, aos que ocupam cargo comissionado, servidores públicos ou não, e aos menores de 16 anos, como nas experiências anteriores.

Na primeira plenária da Estrutural, onde se teve acesso apenas ao conteúdo desta reunião, depois que foram elencadas as prioridades, as propostas foram entregues a equipe da administração.

Houve 14 candidatos para a eleição dos delegados. Destes foram eleitos 11 titulares e 3 suplentes. Como as regras da eleição não haviam sido bem definidas e claras no decreto que institui o OP e no Regimento dos Delegados foram elaborados alguns critérios adicionais para eleição naquele momento, com o consentimento dos candidatos e dos moradores presentes.

Todos os critérios para eleição foram os seguintes: **I)** Só poderia ser candidato o morador da zona Leste (pela primeira plenária ter sido realizada neste setor); **II)** Não poderia ser candidato o morador que tivesse cargo comissionado na Administração do SCIA; **III)** Todos os moradores poderiam votar em todos os candidatos, porém só seriam eleitos aqueles que obtivessem o maior número de voto; **IV)** Em cada 10 moradores presentes poderia ser eleito 1 delegado; **V)** O candidato poderia votar nele mesmo; **VI)** Só poderiam ser eleitos, na primeira reunião, 11 delegados, uma vez que o número dos presentes permitia eleger apenas 11 delegados; **VII)** Os delegados seriam eleitos por ordem decrescente, do mais votado até o menos votado; **VIII)** Cada candidato a delegado tinha que ter no mínimo 10 votos para ser eleitos; **IX)** Os candidatos que não tivessem obtidos pelo menos 10 votos estariam automaticamente eliminados; **X)** Os candidatos que mesmo tendo mais de 10 votos, mas que não conseguirem a pontuação suficiente para se eleger delegado, ficaria para o cargo de delegado suplente.

As demais reuniões seguiram a mesma sistemática para eleição de respectivos delegados, para então definirem os conselheiros da cidade.

Aos delegados coube eleger dois conselheiros e dois suplentes independentemente do número de delegados, e mais um conselheiro e suplente a cada cinquenta delegados eleitos, que representam a região administrativa no Conselho Geral do OP no Distrito Federal.

Por intermédio do **Fórum de Delegados**, os delegados eleitos nas plenárias foram reunidos na cidade. A principal tarefa foi: consolidar, priorizar, e orçar as propostas recolhidas nas plenárias. Nessa fase, os delegados estiveram em contato direto com os representantes das secretarias de governo, debatendo e analisando a viabilidade das propostas apresentadas. Outra tarefa extremamente importante dos delegados foi a organização de Comissões para acompanhar a votação e execução das obras e serviços do orçamento participativo.

4.1.4 Reuniões com a população

4.1.4.1 Porto Alegre

Em Porto Alegre nas regras para a elaboração das demandas constam que podem demandar as associações, cooperativas, comissões de ruas, segmentos (movimentos sociais, representantes de classes, grupos religiosos, etc.). Com exceção dos conselhos e órgãos públicos em qualquer esfera Municipal, Estadual ou Federal.

O demandante que não apresenta como em Belo Horizonte frequência mínima de 50% de seus delegados nas reuniões ordinárias de seu fórum regional ou temático (da Assembleia Municipal ou posse até a última reunião antes do recesso), não pode ter sua demanda contemplada no novo PI. Fica a cargo dos fóruns Regionais ou Temáticos a decisão de quais delegados fazem a hierarquização.

As reuniões são elaboradas de três formas, as **gerais** cujas demandas e propostas de prioridades para a Região ou Temática são encaminhadas, pessoalmente (por qualquer meio) ou pela Internet (via GPO e SMCPGL – sofrendo análise prévia), sendo obrigatória sua avaliação e deliberação nos fóruns de delegados do Orçamento Participativo, as **regionais** cujas regiões podem apresentar até 15 demandas de obras e serviços nas suas 4 (quatro) prioridades temáticas e até 5 demandas nos demais temas, sendo que as mesmas devem ser entregues no formulário fornecido pelo GPO, no dia da Assembleia Municipal, e as

temáticas, que podem apresentar até 15 demandas para o eixo eleito em primeiro lugar e até 5 demandas para os demais eixos.

As Secretarias e Departamentos devem ser convocados para comparecer nas regiões e temáticas para um Fórum antes da hierarquização a fim de promover uma análise técnica prévia da viabilidade de execução das demandas, evitando, assim, erro na hierarquização das mesmas.

O COP faz uma reunião ordinária quinzenal. Uma das reuniões ordinárias mensais do COP, poderá se realizar sem a participação do Governo na Coordenação dos trabalhos, com caráter de avaliação e desenvolvimento do processo.

4.1.4.2 Recife

Em Recife a coordenação das reuniões do Conselho deve ser efetuada em alternância, entre os representantes do Executivo e os Conselheiros eleitos nas plenárias para Coordenação.

Os Fóruns de delegados reúnem-se mensalmente e em caráter extraordinário quando necessário (com quórum mínimo de 25%). As resoluções aprovadas (por pelo menos 50% mais um) são encaminhadas por escrito ao COP, a título de informação ou referendo. Nos momentos das deliberações tem direito a voto apenas os delegados do Orçamento Participativo – OP do respectivo Fórum.

Suas reuniões são públicas, sendo permitida a livre manifestação dos delegados, dos Conselheiros, dos Coordenadores, dos cidadãos comuns e representantes do Município do Recife, sobre assuntos da pauta, respeitada a ordem da inscrição, que deve ser requerida à coordenação dos trabalhos.

Nos momentos das deliberações tem direito a voto apenas os delegados do Orçamento Participativo – OP do respectivo Fórum.

É importante pelos conselheiros o comprometimento firmado a não alterar posteriormente, as decisões anteriores da comunidade no processo das prioridades da cidade discutidas no Fórum de Delegados, a não ser por justificativa técnica, financeira ou legal depois de efetuada a análise pelos órgãos competentes.

4.1.4.3 Belo Horizonte

Em Belo Horizonte, na 1ª Rodada é informado qual o recurso disponível; são expostas as diretrizes gerais e distribuídos os formulários (1 por bairro ou vila). São realizadas reuniões nas comunidades para definir as demandas prioritárias e para preencher os formulários de solicitação. Na Prefeitura os técnicos fazem a pré-triagem das solicitações de demandas para verificar se enquadram nas diretrizes técnicas. Após uma triagem para avaliação da demanda pelos órgãos da Prefeitura, caso haja algum impedimento legal ou técnico a comunidade deve preencher um novo formulário, substituindo a reivindicação por outra.

Durante a 2ª rodada, são realizadas assembleias nas comunidades por sub-regiões na regional onde acontece a pré-seleção das 25 solicitações de cada regional. A prefeitura realiza vistorias técnicas onde as 25 demandas pré-selecionadas são vistoriadas e são elaboradas as estimativas de custo. Paralelamente, nesta etapa são escolhidos os delegados que participam da Caravana de Prioridades e do Fórum Regional de Prioridades Orçamentárias. Realiza-se então a Caravana de Prioridades, onde todos os delegados visitam os 25 empreendimentos pré-selecionados pela Regional. A Prefeitura apresenta a planilha com os custos de cada empreendimento aos delegados que foram eleitos. Eles visitam os locais das obras pré-selecionadas para conhecer melhor cada empreendimento e ter uma visão ampla das necessidades da região. A Caravana das Prioridades percorre todos os bairros e vilas e favelas que tiveram suas demandas aprovadas na 2ª rodada.

4.1.4.4 Distrito Federal

No Distrito Federal esta fase ocorre nas **Plenárias de Base**, onde nessas reuniões, a população comparece para apresentar suas propostas e eleger os delegados que representarão as suas cidades. Nessa fase, a participação popular é fundamental, primeiro para que as propostas apresentadas sejam representativas da

situação da cidade e, em segundo, para que a cidade possa ter a maior quantidade possível de delegados para defender essas propostas.

Na Estrutural, foram realizadas em maio 4 Plenárias de Base, reunidas em 4 setores divididos pela cidade. Como já dito, só se obteve o acesso do que foi discutido na primeira reunião ocorrida em 07 de maio, por relatório elaborado pelo Projeto de Extensão Universidade de Olho Orçamento do Departamento de Administração da Universidade de Brasília que acompanhou a plenária.

A reunião teve o intuito de definir as prioridades da comunidade e eleger os delegados e seguiu com uma divisão de temas: Desenvolvimento econômico; Desenvolvimento Social e direitos Humanos; Educação; Esporte e Copa 2014; Meio Ambiente; Saúde; Segurança Pública e Transporte; Urbanização, Energia e Saneamento Básico. Foram escolhidos aleatoriamente 8 grupos de discussão para cada tema.

A equipe do GDF apresentou a cada grupo temático propostas com algumas sugestões de serviços que eles elencaram como prioritário para a Cidade Estrutural, e a partir dessas propostas os moradores que compunham cada grupo temático, puderam elencar as prioridades das prioridades com base na proposta da equipe da Administração. Além dessas propostas os moradores poderiam elencar outras que não constavam da lista, mas que eles consideravam importantes.

Caberia aos delegados como consta no Regimento Interno dos Delegados, pré-selecionar as prioridades a partir das propostas da comunidade e encaminhá-las ao Grupo Técnico de Implementação do OP – GTIOP – para que fossem encaminhadas aos órgãos responsáveis para avaliação técnica e orçamentária, e após levarem a discussão ao conselho.

4.1.5 Divisão Territorial e Critérios da Participação Popular

Para que haja a melhor operacionalização do OP, é primeiro lugar necessariamente essencial que haja a descentralização das discussões, dividindo o território em regiões e temáticas.

4.1.5.1 Porto Alegre

Em Porto Alegre há 17 Regiões e 6 Temáticas. Todo cidadão pode participar da discussão do OP na sua Região e nas Temáticas, sendo que na Região se discute e define os investimentos e serviços específicos e sua base geográfica. Nas Temáticas discute-se e definem-se diretrizes, investimentos e serviços para toda a cidade, obras estruturais e grandes projetos. Cabe ao conselho do OP Criar comissão especial para estudar e propor uma nova divisão geográfica e ou administrativa das regiões e temáticas.

4.1.5.2 Belo Horizonte

Em Belo Horizonte, há a utilização das Unidades de Planejamento (UPs) como base territorial, sendo 80. Para melhor atingir as comunidades da cidade, as regiões administrativas são divididas em regiões menores, correspondente a uma ou mais Unidades de Planejamento, totalizando 42 sub-regiões na cidade, dentre as 9 regiões.

Há as Sub-Regiões Especiais, que são sub-regiões que agregam, em cada regional, as UPs de maior IQVU na cidade (Grupo Especial), totalizando seis sub-regiões.

Para a distribuição de recursos do OP e para o cálculo do Índice de Qualidade de Vida Urbana – IQVU que são consideradas apenas 79, pois a UP UFMG é uma área exclusiva do Campus da Universidade. Esta divisão permite evidenciar com clareza características específicas de cada comunidade e assim avaliar com maior precisão as ações a serem tomadas.

4.1.5.3 Distrito Federal

O DF está dividido em 30 Regiões Administrativas, que definem as prioridades para cada cidade. Como as sub-regiões dos municípios as cidades podem por escolha independente dividir-se em setores para melhor articular as prioridades, como em outros critérios para discussões, a exemplo da forma de representação dos delegados. Esta subdivisão equivaleria às Unidades de Planejamento de Belo Horizonte.

Na Estrutural durante as plenárias optou-se dividir-se em 4 setores (leste, oeste, norte e central). Portanto, cada setor teria os próprios delegados para levar à discussão as demandas locais.

Nota-se que comparando com as experiências analisadas, a divisão territorial no DF é bastante difícil de operacionalizar. Como cada RA tem perfil distinto de outro, e no total são grandes e complexas, inclusive socioeconomicamente na maioria. Esse modelo frouxo de definir regiões específicas, de acordo com a disponibilidade dos que participam nas plenárias acaba por reduzir a amplitude da ação deliberativa e êxito para cada comunidade de todas as regiões. Isto é um exemplo do que permanece em relação à primeira experiência do OP no Distrito Federal.

Pode ocorrer que determinado grupo de moradores esteja super-representado, ao passo que uma população de local menos favorecido nos investimentos não possui a possibilidade de representação nas reuniões.

Pela população de cada região ser diversa, a diferença para operacionalizar as discussões e recursos locais é extremamente complexa e inexata, ao passo que em BH a divisão em microrregiões, e estas em UPs, possibilitam maior abertura para a futura escolha das prioridades, similar, embora em menor grau e resultado, ao que acontece em Porto Alegre e Recife.

Na Estrutural a própria população participante da primeira plenária reconheceu esta dificuldade, optando pela divisão nos já referidos setores. Atingiriam assim melhor representação de delegados dos locais com menos investimentos, e conseqüentemente de conselheiros para o momento de debater as prioridades com os membros do COP para todo o DF.

4.1.6 Negociação e critérios para prioridades

4.1.6.1 Porto Alegre

Em Porto Alegre, antes de iniciar a definição de prioridades, o COP deve avaliar e divulgar a situação das demandas do Plano de Investimentos e Serviços do ano anterior (executadas, em andamento, prazo de conclusão, licitadas e não realizadas) a partir das informações prestadas pelo Município, quando da apresentação da Matriz Orçamentária do ano seguinte, para então, apreciar, emitir opinião, alterar no todo ou em parte, a aplicação de recursos extra orçamentários tais como: Fundo Municipal, Fundo PIMES, e outras fontes. Também cabe decidir em comum acordo com o Executivo a metodologia adequada para o processo de discussão e definição da peça orçamentária e do Plano de Investimentos.

O COP deve apreciar, emitir opinião, alterar, no todo ou em parte, dos projetos de obras e investimentos, que o Executivo entenda como necessários para a Cidade;

Antes de iniciar o processo da escolha de prioridades, o Município, em conjunto com os Conselhos Municipais, deverá apresentar o diagnóstico do mapa da exclusão e carências da cidade, antes da hierarquização das demandas para o Orçamento nas Regiões ou Temáticas.

Para isso, cada associação, comissão de rua, etc., faz levantamento de suas necessidades. Também em assembleia de cada microrregião, temática, as comunidades decidem: uma ordem de prioridade por tema; e em cada tema, as demandas hierarquizadas. Em assembleia Regional ou Temática aplica-se o cálculo para verificar a hierarquização dos temas da Região ou Temática, com 17 (dezesete) temas, atribui-se notas de 17 a 1. Na soma teremos os temas de maior índice.

Nas Assembleias Regionais e Temáticas Os participantes escolherão as 4 (quatro) primeiras prioridades dentre os 17 (dezesete) temas existentes (Saneamento Básico-Drenagem e Dragagem; Saneamento Básico - Água e Esgoto Cloacal; Habitação; Pavimentação; Circulação e Transporte; Saúde; Assistência Social; Educação; Áreas de Lazer; Esporte e Lazer; Iluminação Pública;

Desenvolvimento Econômico; Cultura; Saneamento Ambiental; Acessibilidade e Mobilidade Urbana; Juventude e Turismo).

São atribuídas notas às prioridades de cada Região ou Temática, nota de acordo com cada demanda. Primeira nota 04, Segunda nota 03, Terceira nota 02, Quarta nota 01. Somando-se as notas de todos participantes, chega-se às 4 (quatro) primeiras prioridades da Região ou Temática e Somente as 4 (quatro) primeiras prioridades da Região ou Temática, serão as que receberão recursos com exceção do DMAE que possui critérios próprios. Quando houver empate entre as 3 (três) primeiras prioridades Regionais e Temáticas, o critério de desempate será o da maior participação nas Assembleias Regionais e Temáticas.

Os critérios Regionais e Temáticos seguirão um nível de hierarquização por Prioridade da microrregião ou comunidade; Prioridade dos Delegados(as); Carência do serviço ou infraestrutura; População atingida. Na soma teremos os temas de maior índice.

A divisão dos recursos se dará pela soma dos 3 (três) critérios seguintes: **por população total da região (peso 2)**, onde até 25.000 habitantes nota 01, de 25.001 a 45.000 habitantes nota 02, de 45.001 a 90.000 habitantes nota 03, acima de 90.001 habitantes nota 04; **carência do serviço ou infraestrutura (peso 4)**, que de 0,01% a 14,99% nota 01, de 15% a 50,99% nota 02, de 51% a 75,99% nota 03, de 76% em diante nota 04; **prioridade temática da região (peso 5)** que constará como Quarta prioridade nota 01, Terceira prioridade nota 02, Segunda prioridade nota 03, Primeira prioridade nota 04, semelhante hoje ao DF.

Após as discussões de investimento, onde nas Regiões e Temáticas as obras Institucionais, que para sua implementação exigirem recursos orçamentários próprios, ou financiamento de Organismos Nacionais ou Internacionais, deverão ser apresentados previamente ao COP para apreciação e/ou votação, o executivo apreciará as propostas e então deverá apresentar ao COP a proposta de Orçamento anual até a primeira quinzena de agosto.

Além disso, são definidos critérios específicos para cada Tema Regional, Prioridades Temáticas e Critérios Técnicos por cada Secretaria para a definição.

Caso não compareçam as demandas hierarquizadas não poderão ser inviabilizadas pelas secretarias ou departamentos. Comprovada a inviabilidade técnica de uma demanda Regional ou Temática, leva-se para uma apreciação do

fórum a que compete (Regional ou Temático). Caso se esgotem todas as possibilidades de execução, será contemplada a demanda seguinte.

O COP também deverá apreciar, mediar e deliberar recursos referentes a conflitos oriundos das regiões e temáticas referentes a divergências quanto à priorização de obras, serviços e diretrizes políticas, em um prazo máximo de 03 reuniões ordinárias.

As resoluções aprovadas serão encaminhadas ao Executivo que as acolherá ou vetará no todo ou em parte. Vetada, por no mínimo 50% a resolução, a matéria retorna ao COP para nova apreciação e votação.

O COP deve apreciar e emitir opinião, alterar no todo ou em parte sobre o conjunto de obras e atividades constantes do Planejamento de Governo e Orçamento Anual apresentados pelo Executivo, em conformidade com o processo de discussão do OP, e então emitir opinião a proposta do Orçamento Anual antes de ser enviado à Câmara Municipal de Vereadores. Também apreciar, emitir opinião, alterar no todo ou em parte a proposta do Plano de Investimentos e Serviços, respeitada a decisão dos Fóruns Regionais e Temáticos do OP.

4.1.6.2 Recife

Em Recife O Conselho Municipal da Gestão Democrática do Orçamento Público reúne-se ordinariamente duas vezes por mês e em caráter extraordinário quando necessário. São públicas, sendo permitida a livre manifestação dos Conselheiros titulares e suplentes. O Conselho Municipal da Gestão Democrática do Orçamento Público podem deliberar por conceder o direito à voz a outros cidadãos presentes por meio de votação específica na reunião em curso.

Porém, nos momentos das deliberações tem direito a voto apenas os conselheiros titulares ou os suplentes no exercício da titularidade. Para as deliberações devem ter o quórum mínimo de 25% de conselheiros presentes, e as resoluções ordinárias do conselho são deliberadas por 50% mais um dos membros.

Além disso, irá discutir e apresentar propostas de solução para assuntos que envolvam duas ou mais regiões como constituir comissão especial, que

acompanham de forma sempre atualizada a real carência de cada região em conjunto com a população.

As resoluções aprovadas são encaminhadas ao Executivo que as acolhe ou veta no todo ou em parte. Vetada a resolução, a matéria retorna ao Conselho para nova apreciação ou votação.

4.1.6.3 Belo Horizonte

Em Belo Horizonte, os recursos destinados ao orçamento participativo são divididos entre as Unidades de Planejamento, de acordo com o IQVU e com o número de habitantes. Assim, quanto menor a qualidade de vida (medida pelo IQVU) e quanto maior a população em determinada Unidade de Planejamento, maior o volume de recursos destinados.

O IQVU é um índice síntese composto desde 2006 por 38 indicadores agrupados em 10 variáveis (Abastecimento, Cultura, Educação, Esportes, Habitação, Infraestrutura Urbana, Meio Ambiente, Saúde, Serviços Urbanos e Segurança Urbana) e calculado para as unidades de planejamento da cidade. O índice mede as desigualdades em termos de disponibilidade de bens e serviços públicos, apontando as áreas mais carentes de investimentos.

O recurso destinado ao OP REGIONAL 2011/2012 é de R\$ 110 milhões, distribuídos nas nove regionais. Duas ou mais sub-regiões podem somar seus recursos para aprovar empreendimentos de infraestrutura. Em caso de proposta de empreendimentos de infraestrutura que envolva duas ou mais sub-regiões, os recursos são distribuídos entre as sub-regiões levando em consideração o volume total das obras realizadas em cada uma.

No processo de distribuição dos recursos do OP, procede-se uma separação das UPs com maior IQVU para compor o Grupo Especial e as demais compõem o Grupo Comum. O Grupo Especial representa em torno de 30% da população municipal e recebe 10% dos recursos totais destinados ao OP. O restante do montante de recursos disponíveis (90%) é destinado às UPs do Grupo Comum. Para efeito de distribuição dos recursos, a população residente em vilas e favelas

localizadas nas UPs do Grupo Especial são realocadas na UP do Grupo Comum mais próxima.

Para definição das áreas prioritárias para intervenção no OP foram utilizados dois estudos: O de Áreas Prioritárias para Inclusão Urbano e Social e de Hierarquização de Vilas e Favelas produzido pela URBEL (Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte).

Considerou-se a população do estudo das áreas Prioritárias para inclusão urbano-social somada à população residente em vilas e favelas apontadas como prioritárias pela URBEL e que não estavam inseridas no mapa de Áreas Prioritárias, que são espaços urbanos da cidade com maior concentração de pobreza e exclusão social considerados como Áreas Prioritárias para a implementação de políticas públicas. Para definição das áreas de maior vulnerabilidade social foram considerados indicadores de renda, educação, saúde e saneamento básico.

A partir do estudo das Áreas Prioritárias para Inclusão Social e Urbana e do diagnóstico, foi elaborado o mapa de Áreas Prioritárias para intervenção do orçamento participativo, que recebem o peso adicional na votação de acordo com a participação da população residente em áreas prioritárias em relação à população da regional.

No OP 2011/2012, para novos equipamentos, só são permitidas solicitações previstas no planejamento de expansão das políticas setoriais, conforme indicado no Plano Plurianual de Ação Governamental - PPAG e de acordo com os Projetos Sustentadores do BH Metas e Resultados. Isto faz parte do plano estratégico da prefeitura para sua gestão. No nível de curto e médio prazo, o programa BH Metas e Resultados, abrange 12 áreas de resultados e 40 projetos sustentadores.

Além das demandas previstas no PPAG e de acordo com os Projetos Sustentadores, que fazem parte das 12 Áreas de Resultados definidas pelo Plano de Governo apresentado à população, são também contemplados a Saúde, para ampliação ou reforma dos Centros de Saúde, localizados em sede própria, ou construção de sede para substituição de prédios alugados; ampliação ou reforma de Escolas Municipais; reforma dos Centros e Espaços Culturais; solicitação de urbanização de vias (passarela, rotatórias, drenagem, pavimentação, abertura de via, etc.) e reforma de praças.

A etapa seguinte é o Fórum Regional de Prioridades Orçamentárias, em que são discutidas e aprovadas 14 obras por regional. O limite é acrescido de mais um, se houver sobra de recursos na regional, exceto para as sub-regiões especiais. Se persistir sobra de recursos, pode ser eleita mais uma obra. A eventual sobra de recursos na sub-região especial pode ser utilizada para os empreendimentos aprovados divididos em trechos ou ser dividida igualmente entre as demandas aprovadas no Fórum Regional.

Essas obras farão parte do Plano de Empreendimentos do OP e é eleita a Comissão de Acompanhamento e Fiscalização. Depois é feito o da Execução do Orçamento Participativo - COMFORÇA. Depois é feito o fórum Municipal de Prioridades Orçamentárias, que a comunidade entrega ao Prefeito o Plano de Empreendimentos do OP.

Na apreciação do Fórum Regional de Prioridades Orçamentárias é feita, em primeiro lugar, a escolha daquelas demandas cujo valor estimado tenha sido superior à quota da sua sub-região, podendo escolher 1 delas ou nenhuma; no caso da escolha, o financiamento dessa obra é feito pela totalidade do recurso da sub-região em que se encontra e proporcionalmente pelas demais, quando então suas quotas são recalculadas.

Para os empreendimentos, as características que mais se destacam quanto à participação da população com a articulação da prefeitura na definição das prioridades são que a cada bairro ou vila pode solicitar uma única demanda; não é permitida aprovação de obras de edificação e de infraestrutura viária em Áreas de Preservação Ambiental, à exceção de obras que visem à conservação ambiental dessas áreas (públicas ou privadas) e que tenham parecer favorável da Secretaria Municipal do Meio Ambiente ou da Fundação de Parques Municipais, conforme o caso.

Além disso, se a análise da relação custo/benefício, elaborada pela Prefeitura, indicar a inviabilidade econômica da localização do terreno, proposto para implantação do equipamento, outro terreno deve ser escolhido pela Secretaria Municipal de Administração Regional.

4.1.6.4 Distrito Federal

No Distrito Federal esse contato para os critérios foi inicialmente com as Secretarias nas Plenárias com os Delegados e foi realizado por meio dos Fóruns Temáticos, onde comissões de cada cidade debateram a viabilidade técnica e o custo das propostas apresentadas. Com as informações de viabilidade e custo, os delegados debatem as propostas e geram duas listas: Plano Setorial de Investimentos, que conterà pelo menos uma obra/serviço de pequeno porte a ser realizado em cada setor da cidade. Essa lista foi encaminhada diretamente para o Projeto de Lei Orçamentária (PLOA), e o Plano Regional de Investimentos, que é uma lista com as principais demandas da cidade em ordem de prioridade. Essa lista foi encaminhada para o Conselho do Orçamento Participativo.

Também é elaborada no **Conselho do Orçamento Participativo**: enquanto as Plenárias de Base discutiam os setores dentro de cada cidade e os Fóruns de Delegados discutiam cada cidade, o papel dos Conselheiros foi debater o DF como um todo, consolidando e ajustando as propostas que chegavam de todas as cidades. O principal desafio do Conselho foi adequar as necessidades ao orçamento do GDF.

De posse da pré-lista consolidada, o Conselho iniciaria o debate, alterando a ordem de prioridade das obras ou consolidando obras/serviços que possam atender a mais de uma cidade. Ao final, seria gerado o Plano Anual de Investimentos e Serviços do OPDF, que ordenaria as propostas aprovadas em todas as cidades do DF e seria anexado a Projeto de Lei Orçamentária (PLOA).

	Junho				Julho				Agosto
	1º	2º	3º	4º	1º	2º	3º	4º	1º
Fórum de Delegados									
Fóruns Temáticos									
Conselho									
Entrega do Plano de Investimento									

Figura 3 – Visão Geral Detalhada e Pauta

Fonte: Coordenadoria das Cidades – SEPLAN/DF, 2011.

Data	Horario	Reunião	Grupo	Tipo	Pauta	
4-jun	Sab	9:00	1	1	Fórum de Delegados	Abertura
		15:00	1	2		Posse dos Delegados Entrega do Manual Entrega das Propostas Início do Detalhamento das Propostas
7-jun	Ter	19:30	2	1	Fórum de Delegados	Eleição das Comissões Temáticas
8-jun	Qua	19:30	2	2		Detalhamento das Propostas
9-jun	Qui	19:00	1	1 e 2	Fórum Temático	Viabilidade Técnica das Propostas
11-jun	Sab	9:00	3	1	Fórum de Delegados	Eleição da Mesa
		15:00	3	2		Detalhamento das Propostas Discussão das prioridades
14-jun	Ter	19:30	4	1	Fórum de Delegados	Fim do Detalhamento das Propostas
15-jun	Qua	19:30	4	2		Discussão das prioridades
16-jun	Qui	19:00	2	1 e 2	Fórum Temático	Viabilidade Técnica das Propostas Orçamento das Propostas
18-jun	Sab	9:00	5	1	Fórum de Delegados	Discussão das Prioridades
		15:00	5	2		
21-jun	Ter	19:00	3	1 e 2	Fórum Temático	Orçamento das obras
28-jun	Ter	19:30	6	1	Fórum de Delegados	Plano Setorial de Investimentos
29-jun	Qua	19:30	6	2		Plano Regional de Investimentos Eleição dos Conselheiros
2-jul	Sab				Posse	Posse dos Conselheiros Apresentação Pré-lista consolidada
5-jul	Ter	19:30	7	1	Fórum de Delegados	Apresentação Pré-Lista consolidada
6-jul	Qua	19:30	7	2		Orientações ao conselheiros
7-jul	Qui	19:00	1	1 e 2	Conselho	Debate Pré-lista consolidada
14-jul	Qui	19:00	2	1 e 2	Conselho	Debate Pré-lista consolidada
19-jul	Ter	19:30	8	1	Fórum de Delegados	Orientações ao conselheiros
20-jul	Qua	19:30	8	2		
21-jul	Qui	19:00	3	1 e 2	Conselho	Debate Pré-lista consolidada
28-jul	Qui	19:00	4	1 e 2	Conselho	Plano Anual de Investimentos Eleição das Comissões
2-ago	Ter	19:30	9	1	Fórum de Delegados	Apresentação Plano Anual de Investimentos
3-ago	Qua	19:30	9	2		Eleição das comissões Próximos Passos
4-ago	Qui	19:00	5	1 e 2	Conselho	Reunião Extra
6-ago	Sab				Fechamento	Evento de entrega do Plano Anual de Investimento

Figura 4 - Cronograma Detalhado e Pauta

Fonte: Coordenadoria das Cidades – SEPLAN/DF, 2011.

As reuniões do Fórum de Delegados foram realizadas nas respectivas cidades.

Fórum Temático: as reuniões foram nas regionais, mas após a posse do conselho, as reuniões temáticas foram realizadas no próprio conselho.

Para a definição das prioridades debatidas no Conselho, foram definidos dois critérios: um financeiro e um socioeconômico. Pelo aspecto financeiro utilizou-se o **Valor da Obra (V.O.)**, em que foi atribuída pontuação de acordo com o custo geral da obra/serviço constante na proposta. Quanto mais onerosa, menos pontos ela

recebe. Já pelo aspecto socioeconômico, utilizou-se o **Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)**, em que pelos níveis de escolaridade, expectativa de vida e renda, foi definida uma pontuação para cada Região Administrativa compondo um índice. Assim, as obras/serviços das regiões mais carentes receberiam (em proposta) mais pontos para elencar as prioridades. Seguem as figuras com os valores para os índices:

Valor (R\$)	Pontos
Até 50 mil	50 ptos
Até 100 mil	49 ptos
Até 150 mil	48 ptos
Até 300 mil	47 ptos
Até 500 mil	46 ptos
Até 750 mil	45 ptos
Até 1 milhão	40 ptos
Até 1,5 milhão	35 ptos
Até 2 milhões	30 ptos
Até 3 milhões	25 ptos
Até 4 milhões	20 ptos
Até 5 milhões	15 ptos
Mais de 5 milhões	10 ptos

Figura 5 - Valor da Obra (V.O.)

(IDH)

IDH	Pontos
Até 0,70	50 ptos
Até 0,72	48 ptos
Até 0,74	46 ptos
Até 0,76	44 ptos
Até 0,78	42 ptos
Até 0,80	40 ptos
Até 0,82	34 ptos
Até 0,84	28 ptos
Até 0,86	22 ptos
Até 0,88	16 ptos
Até 0,90	10 ptos
Até 0,95	8 ptos
Até 1,00	5 ptos

Figura 6 - IDH

Fonte: Manual do Fórum de Delegados (Coordenadoria das Cidades – SEPLAN/DF, 2011).

Em 9 de agosto, delegados e conselheiros do Orçamento Participativo de todo o Distrito Federal estiveram reunidos no Museu da República para entregar ao GDF as propostas de investimento governamental elencadas nas plenárias de base e pela internet – outro serviço oferecido durante os encontros.

Esse processo de elaboração das prioridades de investimento durante toda a formulação do OP é demonstrado no seguinte quadro:

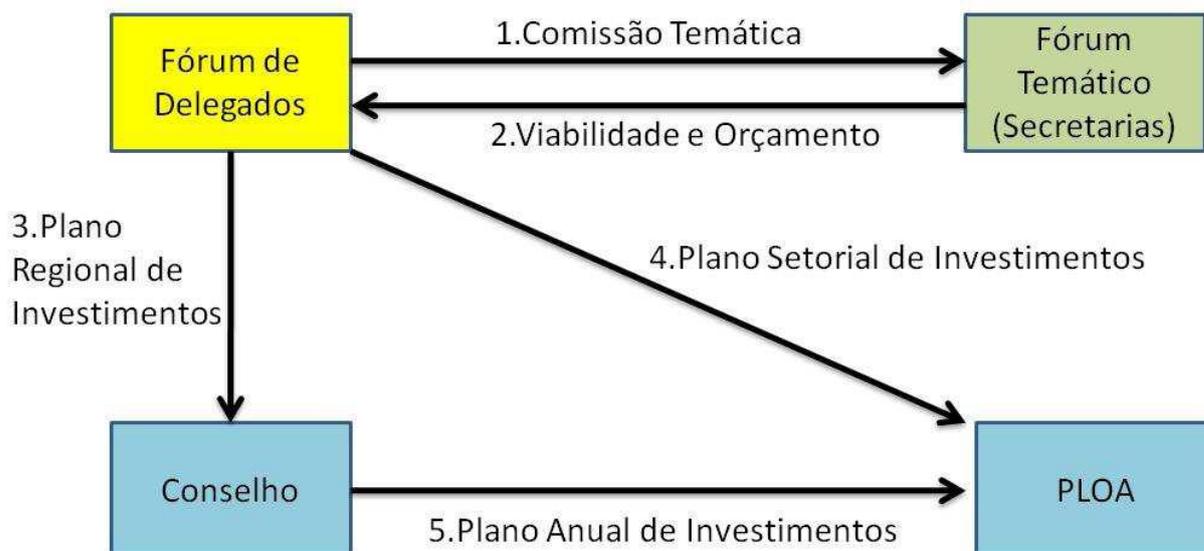


Figura 7 - Quadro Geral da Metodologia do Orçamento Participativo

Fonte: Coordenadoria das Cidades – SEPLAN/DF, 2011.

4.1.7 Monitoramento

4.1.7.1 Porto Alegre

Em Porto Alegre a Prefeitura Municipal não pode iniciar a execução do Plano de Investimentos do ano seguinte, sem que antes emita um relatório sobre as demandas eventualmente pendentes, justificando sua não execução.

Anualmente, até 20 de abril, o Município deve efetuar a Prestação de Contas do Plano de Investimentos (obras e atividades definidas no exercício anterior), bem como a realização do Orçamento do Município (Despesas X Receitas) nas Reuniões Preparatórias Regionais e Temáticas.

O órgão que não obedecer às regras do Regimento do Orçamento Participativo deve ser convocado pelo COP, para apresentar justificativas. Esta atitude contra o processo do orçamento participativo deve passar por uma avaliação do COP e caso não haja o comparecimento deverá ser levado ao conhecimento do Prefeito, por escrito assinado pelos Conselheiros.

O COP deve acompanhar a execução Orçamentária anual e fiscalizar o cumprimento do Plano de Investimentos, opinando sobre eventuais incrementos, cortes de despesas, novos investimentos e/ou alterações no planejamento. A Comissão de Receitas e Despesas deve participar destas deliberações, inclusive com caráter propositivo juntamente com o Executivo para a deliberação dos Conselheiros e Delegados do OP.

O COP deve também apreciar e votar a Prestação de Contas do Governo, ao final de cada exercício, baseado no relatório informatizado GOR (Plano de Governo e Orçamento), com o detalhamento por demanda do que foi orçado, do que foi empenhado e do que foi realmente executado;

A coordenação deve acompanhar com o COP a execução das receitas e das despesas públicas, definindo parâmetros ou critérios para tal. Além disso, todo projeto de reforma tributária deve ser avaliado pela Coordenação, que apresenta parecer para deliberação do COP. Para estas atribuições, pode a Coordenação buscar assessoria técnica externa, demonstrando o caráter mais amplo além dos investimentos.

As Comissões de Fiscalização e Acompanhamento de Obras e de Programas, regionais e temáticas, são formadas apenas por delegados do orçamento participativo, eleitos pelos respectivos Fóruns e manterão as informações atualizadas junto aos seus fóruns sobre o trabalho por elas desempenhado.

Durante a implementação de demandas, antes do lançamento de uma licitação referente à obra demandada, pelo OP, o respectivo responsável técnico (da PMPA) pela obra deve fazer contato com os Conselheiros da Região ou Temática demandante, para acionar a Comissão de Obras e realizar a 1ª reunião de conhecimento detalhado do projeto, estabelecendo a rotina de acompanhamento da obra.

4.1.7.2 Recife

Em Recife, cabe ao Fórum de Delegados junto a todo o COP acompanharem o Plano de Investimentos, desde a sua elaboração até a conclusão das obras; eleger e acompanhar as Comissões de Fiscalização e Acompanhamento

de Obras e de Programas; discutir e propor sobre as alterações do Plano Plurianual - PPA propostas pelo Governo; além de acompanhar a execução das políticas públicas desenvolvidas no âmbito municipal, de interesse do Fórum.

Cada Fórum Regional vem a criar uma comissão específica para tratar da fiscalização e acompanhamento da execução das obras, definidas no Plano de Investimento para cada região.

As Comissões de Fiscalização e Acompanhamento das Obras e Programas são formadas por no mínimo três e no máximo sete componentes, os quais incentivam e apoiam o funcionamento de grupos formados por cidadãos para acompanhar obras específicas.

Os fóruns temáticos criam comissões específicas para tratar da fiscalização e acompanhamento da execução dos programas escolhidos votados nas Plenárias Temáticas do orçamento participativo, que podem ser formadas para fiscalizar 01 ou mais programas, o que fica a critério do Fórum.

As comissões regionais e temáticas são formadas apenas por delegados do orçamento participativo, eleitos pelos respectivos Fóruns. Mantêm as informações atualizadas junto aos seus fóruns sobre o trabalho por elas desempenhado.

4.1.7.3 Belo Horizonte

Em Belo Horizonte, após a apreciação pelo Fórum Regional de Prioridades, é eleita a COMFORÇA, comissão formada por pessoas da comunidade eleitas no Fórum para acompanhar e fiscalizar o cronograma de obras aprovadas, a execução orçamentária, os gastos e a prestação de contas, relacionados às definições do próprio Fórum.

No OP a Comissão de Acompanhamento e Fiscalização da Execução do Orçamento Participativo – COMFORÇA acompanha e fiscaliza a execução dos empreendimentos, contribuindo para aumentar a eficácia do poder público na gestão dos recursos.

A etapa seguinte é o Encontro Municipal de Prioridades Orçamentárias, onde os membros efetivos da COMFORÇA representando a regional entregam o Plano de Empreendimentos do Orçamento Participativo à administração municipal.

A fiscalização e o acompanhamento da execução das obras não ficam a cargo apenas da população e da COMFORÇA. A Prefeitura estruturou uma base para monitorar a execução das obras e serviços do OP, por meio do Grupo Gerencial do Orçamento Participativo – GGOP formado por diversos secretários, gerentes e técnicos das secretarias para acompanhar e zelar para que os empreendimentos sejam executados com vistas à melhoria de qualidade e sucesso.

4.1.7.4 Distrito Federal

No Distrito Federal a fiscalização e o acompanhamento da execução das obras não ficam a cargo apenas da população.

A população, pela representatividade de delegados e conselheiros, tem que garantir que o projeto seja aprovado na Câmara Legislativa e depois que ele seja executado pelo Governo no ano seguinte. A população, por seus delegados, seguirá acompanhando e fiscalizando a implantação das obras e serviços demandados, garantindo a qualidade dos investimentos.

Para isso, serão eleitas duas comissões: a **Comissão de Liberação de Recursos (CLR)**, responsável pelo acompanhamento, junto ao Governo, da liberação de recursos para as obras/serviços do orçamento participativo; e a **Comissão de Acompanhamento de Licitações e Obras (CALO)**: que com os recursos liberados, assume a responsabilidade de acompanhar a licitação e a realização das obras, garantindo a qualidade e adequação ao projeto aprovado.

As obras serão então classificadas, primeiro pela posição da lista e depois pela soma dos pontos recebidos. O site do Orçamento Cidadão também serve como ferramenta para acompanhar as obras do orçamento participativo discriminando as ações.

4.2 Conhecimento, participação e envolvimento da população e gestores

A seguir são apresentados os relatos colhidos na Estrutural, em que serão agregados na próxima seção aos dados obtidos na seção anterior para a análise da participação popular no processo do OP.

Nesta fase foram aplicados questionários sobre o perfil de cada respondente, bem como o nível de informação e conhecimento a respeito do orçamento participativo no Distrito Federal e especialmente nas plenárias da Estrutural. As entrevistas foram entre 14 e 20 de novembro de 2011.

A proposta inicial era de 10 entrevistados antes do contato com os líderes, em seguida 20 entrevistas com líderes comunitários, prefeitos de quadras e delegados e conselheiros do Orçamento Participativo na Estrutural, e os 10 moradores restantes a serem entrevistados após as entrevistas com os representantes da comunidade próximos.

Pretendia-se dessa forma identificar possíveis influências dos líderes, porém mesmo após o contato e a solicitação da lista destes representantes ao Coletivo da Cidade, mesmo com a confirmação de que seriam encaminhados, não houve resposta dos nomes e das formas de contato. Nas entrevistas de rua foram localizadas dois endereços de prefeitos comunitários indicados pelos moradores, porém não estavam presentes para a entrevista. Portanto não foi possível fazer o contato com os líderes comunitários.

4.2.1 Entrevistas com a comunidade

Com os moradores da cidade primeiramente foram realizadas 5 entrevistas no Setor Central, 3 no Setor Oeste, 3 no Setor de Chácaras Santa Luzia, 2 no Setor de Oficinas, mais 3 no Setor Oeste, e por fim 3 no Setor Norte.

Nas entrevistas do Setor Central, a primeira moradora tem 35 anos e é residente na Estrutural há 16 anos. Informou que sua família é formada por 3 pessoas, somente a ela em idade de trabalho e 2 filhos pequenos. Trabalha como diarista e possui renda mensal de R\$ 1.300,00 e cursou até o oitavo ano do Ensino Fundamental.

Acerca do grau de informação das atividades ocorridas na cidade, disse ser bastante informada, participando de eventos culturais locais promovidas pelo

governo. Informou que nunca participou de nenhuma reunião ou assembleia de moradores, ou qualquer atividade de cidadania que envolvesse a comunidade.

Quanto questionada se teria vontade e disponibilidade para em conjunto com outros moradores solucionar problemas da cidade, disse que teria apenas vontade, mas não possui tempo disponível devido ao trabalho, mas consideraria útil sua participação por “ter vontade de resolver os problemas e capacidade de lutar por isso”. Quando questionada se amigos, vizinhos ou parentes participavam de reuniões ou associações relacionadas, disse não ter conhecimento.

Percebe-se que apesar do grau de informação do ocorrido na cidade relatado ser muito, se restringe às atividades que não envolvem associativismo comunitário nem união dos moradores, confirmando esta constatação pelas respostas posteriores.

Ao entrar na discussão sobre orçamento público, foi questionada se teria conhecimento de alguma forma (TV, rádio, jornal, amigos, etc.) dos planos do GDF para investimentos na cidade, e se ouviu qualquer proposta na Câmara Legislativa do Distrito Federal de emenda para algum investimento na cidade, respondendo que não ouviu nenhuma informação; “o governo não passa nada para o povo”.

Sobre as emendas parlamentares tanto neste primeiro relato quanto aos demais, à exceção da moradora que trabalha na Administração Regional relatada mais a frente, os moradores nunca ouviram falar sobre este dispositivo.

Disse também nunca ter ouvido falar sobre o orçamento participativo. Isso vai por enquanto ao oposto da promessa do governo atual de chamar para uma participação democrática a população para as discussões, que constam inclusive no Decreto nº 32.851/2011 e pela Secretaria de Transparência e Controle.

Foi proposto que dissesse do conhecimento que tinha a respeito de Transparência Pública, sendo informado que não sabia o significado, mas já tinha ouvido falar. Foi explicitado o significado do termo e o papel dos organismos do governo, e então questionada sobre o papel das instituições estatais responsáveis pela execução das obras públicas, sendo enfática que não há qualquer informação sobre o que o governo faz ou gasta. Foi feita a mesma pergunta sobre a Administração Regional da cidade, sendo mais uma vez rebatida da mesma forma, e complementando que não conhece o Administrador atual por este nunca ter se apresentado à população.

Quando indagada sobre o papel das Associações de moradores, ONGs e as prefeituras comunitárias das quadras da cidade, disse que essas organizações não possuem o costume de convocar nem informar à comunidade sobre as reuniões nem sobre suas atividades.

Indicada para responder sobre um grupo de diversas ações que consideraria prioritárias para o governo realizou considerou Cultura e Lazer, Ação Social e Segurança. Solicitada a indicar livremente quaisquer investimentos que considera essenciais para ser discutida no conselho do OP, informou haver maior patrulhamento nas quadras e melhor atendimento nos postos de saúde, pois há grande ausência de médicos.

Foi indagada na situação hipotética se caso estivesse ao alcance como gestora, ou membro do conselho, qual prioridade daria de investimento, respondendo em dar apoio assistencial a mães solteiras e promover uma política de emprego específica para essas mães.

A segunda entrevistada possui 28 anos e vive com o esposo e uma sobrinha. Reside há quase 10 anos na Estrutural (não recordou o tempo exato). Trabalha como autônoma vendendo doces nas ruas da cidade, como também o marido em outro ponto. Ambos obtêm renda média mensal de dois mil reais. Possui o Ensino Médio completo.

Disse que conhece pouco das atividades ocorridas na cidade, que teria vontade para solucionar problemas da comunidade junto a outros moradores, porém há pouco tempo devido ao trabalho. Não é membro, nem participa e nunca participou de atividades e associações de cidadania.

Em relação ao plano de investimentos do governo, disse não ter ouvido de nenhuma forma para o ano de 2012 nem sobre outros anos. Disse que “apenas colocam placas nas obras que fazem, mas sem dizer os valores que gastam”. Disse que já ouviu falar de Transparência Pública, mas não tem conhecimento sobre o assunto; informou que “é o governo dizer o que gasta”. Sobre a Administração Regional, informou que não divulgam os valores investidos e as obras realizadas.

Em relação aos investimentos na cidade, consideram prioritários Educação, obter Rede Viária e Sinalização de Trânsito (“não há placas de trânsito nem quadras e endereços”), e Recolhimento e Tratamento adequado dos resíduos. Disse que a própria população não se conscientiza e joga lixo na rua e que “o governo deveria

fazer alguma coisa por isso” para educar a população, começando pelo recolhimento diário, já que não há período exato para o recolhimento.

Também informou que deveria ser criado um Polo de Empregos além do comércio local, e que a maioria da população trabalha em outras cidades. Considera essencial construir uma creche na antiga Quadra 12, um Hospital, Áreas de Lazer, Praças, contratar mais médicos para os postos e que estes voltem a funcionar 24 horas “como era até o governo passado e acontece agora mesmo com a promessa das construções das UPAs (Unidades de Pronto Atendimento).

Informou que deve ser concluída a pavimentação das quadras 12, 15 e 16, além de implantar um sistema de entrega de correspondências pelos Correios. Além disso, acredita que na Educação deve haver melhorias na qualificação dos professores, pois “não são engajados e são descompromissados”. Há urgência de um posto policial na Quadra 12 por ser extremamente perigosa, um perto da Cidade do Automóvel, pela “polícia estar nas entradas da cidade e não no meio, onde ocorrem os crimes”. Quando explicado sobre o papel do Conselho do Orçamento Participativo, disse que deveria estimular a participação da população nas decisões e no acompanhamento chamando-os para as reuniões “através de carros de som nas quadras como ocorria antigamente”.

A terceira entrevistada tem 33 anos, é monitora escolar, tem renda mensal de 100 reais. Vive com o esposo que é assistente administrativo e ganha mensalmente 2000 mil reais, e um filho pequeno. Possui o Ensino Médio completo.

Não tem muito conhecimento do ocorrido na cidade, mas participa quando convocada da associação de moradores da sua quadra, em torno de uma vez ao mês para discutirem propostas de obras básicas como calçamento e rede de esgoto com a Administração Regional. Tem disponibilidade e considera útil atuar ativamente por melhorias na cidade, e possui propostas. Apesar do engajamento, não conhece muitas pessoas além dos componentes de sua quadra que participem de atividades como esta.

Nunca ouviu falar sobre o orçamento participativo nem transparência pública. Quando explicado o significado de ambos, disse que não acredita ter força e voz no COP, mas considera que existiu transparência das secretarias e demais órgãos na execução de obras. Porém, considera que não existiu transparência por parte da Administração Regional.

Considerou como áreas de investimento prioritárias do grupo proposto Educação, Segurança, e melhor Recolhimento e Tratamento de Resíduos. Quando interposta como alternativa livre para investimentos necessários, indicou a pavimentação do Setor de Chácaras Santa Luzia e melhora da iluminação do setor, pois já foram instalados os postes, mas a CEB ainda colocou as luminárias. Também indicou a necessidade de um hospital. Informou que os projetos executados pelas secretarias deveriam ser passíveis de consulta popular, convocando a população para informar as ações e deliberarem, isto com atuação também por parte do COP.

Disse que o COP e o GDF deveriam comunicar melhor à população sobre as atividades, e os líderes comunitários, como o COP, e que deveriam ser mais prestativos às necessidades de toda a comunidade. Indicou ter esperanças de um bom resultado pelo Conselho.

A quarta entrevistada tem 42 anos, está desempregada e possui três filhos adolescentes. A sua única renda provém do Programa Bolsa Família, onde tem uma renda de aproximadamente 200 reais. Coursou até o primeiro ano do Ensino Médio. Disse não ter nenhuma informação das atividades ocorridas na cidade. Já participou de reuniões de associações de moradores, porém não frequenta mais pela associação ter acabado.

Tem interesse de formar com outros moradores grupos de discussão para propor melhorias de investimentos na cidade, mesmo não conhecendo muitas pessoas que façam ou tenham interesse em participar nesse tipo de movimento.

Também não teve informação sobre investimentos do GDF para 2012. Apenas informou já ter ouvido falar sobre o orçamento participativo e sobre as discussões na cidade, e sobre a Transparência Pública, indicando o OP ser uma forma de o governo agir com mais transparência.

Segundo a moradora, não houve transparência por parte dos órgãos do GDF, da Administração da Cidade nem tanto do Conselho do OP. Tomou conhecimento do pelo do CREAS (Centro de Assistência Social), e disse ter ouvido que na comunidade foi discutido esporadicamente sobre a participação do OP.

Questionada sobre a participação da comunidade, relatou que de fato a comunidade não participou do processo de deliberação. Não houve chamamento público nas quadras sobre as reuniões. Apesar disso, acredita que o conselho

poderá gerar uma boa qualidade de vida como fundamento na busca de suprir as necessidades locais.

Como áreas de intervenção governamental, priorizou no grupo proposto Educação, com construção de mais escolas, Segurança e Criação de Espaços Verdes. Disse na proposição livre sobre investimentos uma política de limpeza e recolhimento de lixo, especialmente na Quadra 03 onde não há local para a população pôr o lixo. Também disse que há grande urgência da população por um hospital já que os postos de saúde não suprem a demanda, além dos serviços serem ínfimos e os casos de atendimento de urgência serem encaminhados ao Hospital do Guará, além de completarem a pavimentação nas Quadras 15 e 16. Pelo segundo grupo de prioridades, indicou como importante a construção de praças.

Como sugestão indicou que sejam acompanhadas pelos gestores públicos as atividades de perto, que tenham presença na cidade para compreender as necessidades locais, isso por parte inclusive da Administração. Acredita ser essencial que o Administrador seja da cidade, pois os administradores não conhecem os problemas da comunidade. Apesar da sugestão, não acredita no sucesso do OP. Possui grande desconfiança pelos agentes públicos em agirem para o interesse coletivo.

O quinto depoimento foi de uma mulher de 35 anos, onde é proprietária de um pequeno negócio de pinturas de faixas e placas como o marido. O esposo também faz trabalhos nas casas da cidade. A renda do negócio em média é de 1500 reais. O casal têm três filhos. Um adolescente e outros dois que trabalham como vendedora e estagiário. A renda da família é na faixa de 2400 mensais. Possui segundo grau completo, e diz ser bastante informada das atividades da cidade. Tem grande disponibilidade de participar de grupos de discussão entre moradores, e propostas para fazer ao COP. Diz não conhecer muitas pessoas com a mesma motivação. Acredita que pelos representantes locais não lutarem pelos interesses de toda a comunidade e muitas vezes agirem em benefício próprio com ganho de imagem ou outros motivos que soube dizer. Deu como exemplo um de onde reside, Quadra 03, que não buscou atingir as demandas locais como propostas na eleição. Informou que há grande desunião entre os moradores e as prefeituras comunitárias, chegando a haver rivalidade entre as lideranças, muitas vezes partidárias.

Disse que não teve nenhuma informação sobre o plano de investimentos do GDF para 2012, informou que o governo não é transparente em todas as instâncias, e relatou do descaso e da ineficiência pública:

“O governo não passa nenhuma informação do que faz, nem de quando irá terminar alguma obra. Começaram a criar perto da minha rua uma rede de captação de água com um repositório, mas pararam a obra e deixaram um buraco no local, que agora virou repositório de lixo, onde em dias de chuva fica alagado e traz todo o lixo para as casas. A população também não se conscientiza; eu mesma deixo o lixo do lado de fora da minha casa até passar o caminhão e não jogo no local. Mas é difícil deixar em casa por muito tempo, já que o caminhão pode demorar dias sem passar. Para fazer a rede captação, o governo destruiu uma nascente que ficava no local, que poderia ser usada para abastecer a localidade se fizessem alguma coisa pela nascente” (Moradora da Cidade).

Esse fato demonstra a falta de planejamento do governo em elaborar políticas públicas integradas, no caso em executar obras de infraestrutura e de preservação ambiental que é fundamental para a cidade devido ao depósito de lixo na cidade e a contaminação do solo e de lençóis freáticos. De acordo com o relatado, permite aferir que uma política também acaba por ser o que governo faz ou escolhe não fazer (seção 2.1). Também permite evidenciar a relativização do termo eficiente, que poderia ter resultado em uma avaliação custo-benefício para a interrupção da obra, não sendo socialmente efetivo para a necessidade da comunidade.

Também nunca ouviu falar do OP, mas acredita ser sugestivo que seja a possibilidade da população indicar suas prioridades. Disse que as lideranças e o conselho não divulgam informações, e que deveriam discutir mais com os moradores as prioridades e ações, mas acredita que possa contribuir para a qualidade de vida da população.

Aqui se pode verificar da dificuldade de haver um controle efetivo da população sobre a gestão do governo, pois como ressaltado por Matias-Pereira (1999), é fundamental que haja a organização estruturada da comunidade para poder fazer frente às imposições do Estado, também é notório nesse caso o papel importante que teriam as associações como monitoramento autônomo (seção 2.3) para o sucesso das reivindicações e das políticas, mas também é importante o movimento não estruturado desses moradores para que os líderes comunitários possam então zelar pelos interesses dos moradores, e essa vigilância não permita

que sejam cooptados por interesses próprios e do próprio Estado. Esse tipo de problema foi identificado como uma constante na maioria das entrevistas.

A moradora conhece o significado de Transparência Pública, e disse que todas as instâncias do governo não são. Informou que é prioritário investir em Gestão/Planejamento do Espaço Urbano, Educação, com escolas de Ensino Fundamental e tempo integral em todos os níveis, construção de creches e mais engajamento dos professores para compreender a realidade local. Disse:

“As escolas exigem que as crianças façam trabalhos que elas não têm acesso a informações. Precisam de computador e internet para isso, que na escola não tem. Meu filho precisou gastar 30 reais em uma semana na *lan house* para fazer um único trabalho. Eles não entendem o que acontece”.
(Moradora da Cidade)

Aqui pode ser identificado que não há na cidade uma avaliação efetiva do sistema de educação, como também uma avaliação institucional das próprias escolas, tendo em vista que não fazem parte dentro de um contexto de política global (seção 2.3) de inclusão sociopolítica, que poderá ser avaliado no decorrer da implantação do OP.

Também indicou como prioridade o Desenvolvimento Econômico, que necessitam de cursos profissionalizantes para os jovens, mas cursos que garantam emprego, já que “apenas cursos de poucas horas ou dias como de crochê, dança, etc. que não geram empregos, ou cursos que não garantem qualificação como de um mês para cabeleireiro, que nesse tempo não se aprende. Também deve haver cursos profissionalizantes que garantam um futuro melhor, e não apenas cursos de baixa qualificação como manicure, etc.”.

Na proposição livre, informou que necessitam de mais médicos (os médicos não estão no local, estão sempre doentes) e apoio do atendimento nos postos; há necessidade de um Hospital. Mais transporte, pois possuem apenas duas linhas (para Taguatinga e Rodoviária) e mais quadras de esporte. Disse que a segurança é precária, necessitam de mais viaturas nas ruas e mais policiais, principalmente nas Quadras 02, 06, 12, 16, 17.

Relatou também que a Administração deve estar mais próxima, e indica para o conselho seguir e acompanhar atividades aqui expostas. Assim necessita do

acompanhamento em conjunto com o governo, mas os recursos e meios para o acompanhamento devem ser facilitados e pelo governo.

O depoimento seguinte foi de um homem que vive com a esposa e três filhos. Ambos são seguranças escolares. O entrevistado disse conhecer pouco sobre as atividades locais, mas teria disponibilidade e sugestões para fazer. Nunca participou de nenhuma associação, mas sua esposa participa da Associação do Leite Materno. Nunca ouviu falar do orçamento participativo nem da transparência pública.

Depois de explicados os termos, considerou como razoável a proposição de melhoria de qualidade de vida do conselho. Considera que não houve qualquer tipo de informação ou transparência pelo GDF.

Esse desconhecimento permite aferir que o Estado não cumpre o papel de informar a população de maneira efetiva. É interessante que apesar da transparência ser quesito essencial para o controle social não apenas com publicidade (seção 2.4), não nem a publicidade das ações, indicações dos serviços prestados, cuja única indicação nas entrevistas foi da primeira entrevistada sobre as placas para as obras, o que se configura como falha ainda maior do Estado na cidade.

O entrevistado indicou como necessidades emergenciais Educação e além do exposto, a retirada de entulho e lixo, o patrulhamento nas quadras 13 e construção de área de lazer, Saúde, Segurança (patrulhamento) principalmente nas Quadras 12 e 17. Acredita como imprescindível instalação de serviços básicos, como Correios e agências bancárias. Queixou-se da ausência de pontos de ônibus, que das duas apenas uma tem abrigo, e da falta de políticas locais de emprego.

Na entrevista seguinte, a respondente disse conhecer pouco sobre a atividade da cidade, embora resida há mais de vinte anos, pois “não há muitos acontecimentos”. Integra a ONG Mão que Cria que reúne artesãs locais quando convocadas, mas não tem interesse de formar grupos com moradores para buscar melhorias para a cidade por acreditar que “isso é de responsabilidade do governo”.

Não soube informar a renda própria e a da família. Não conhece o significado de OP nem de Transparência Pública. Mas quando explicados os papéis do COP e da TP, não acredita na existência de informações claras pelo governo nem do papel dos líderes, pois há grande desunião e muito individualismo, lutam apenas pelo que

lhes afeta diretamente e gestores e líderes deveriam “cumprir com o que prometem”, e conseqüentemente não acredita que se tenha êxito com o OP.

Percebe-se aqui uma falta de conhecimento da população de seu papel de indutora de melhorias como cidadãos e do seu poder de decisão e reconhecimento, expostos legalmente inclusive na Constituição Federal como no caso de ação pública, demonstrados por Cunha como monitoramento legal (seção 2.1). Também configura o aspecto do “antagonismo de valores”, citado por Gabardo, que faz o Estado aqui não buscar a efetividade social, utilizando apenas como um meio eleitoreiro, causando descrédito na população.

Indicou como prioridades para o governo ações de Cultura e Esporte, com construção de uma quadra poliesportiva, Segurança, essencialmente patrulhamento na quadra 06, e Recolhimento de Resíduos diariamente. Também informou sobre construção de mais postos de saúde e um Hospital.

A sétima entrevistada é funcionária da Administração Regional, reside na cidade há 16 anos e possui como uma renda familiar seu salário, entre 2 e 3 salários mínimos. Está completando curso superior, e acredita ter nível suficiente de informações sobre a cidade.

Teria disponibilidade para participar com demais moradores para discussões sobre investimentos, e integra uma organização. Porém, não informou qual. Quando interposta sobre a frequência das atividades de cidadania, disse que participa de eventos de forma geral quando há na cidade, sem especificar quais seriam. Não soube informar o valor do orçamento para investimentos locais em 2012, mas disse que já houve emendas parlamentares para as áreas de Segurança, Saúde, e Esporte nas Quadras.

Conheceu o OP na cidade pela Administração, e disse que houve discussão na comunidade sobre os investimentos, mas participou esporadicamente das reuniões do COP. Participou das reuniões para defender “investimentos na questão de urbanização, pois a falta dela causa transtornos”.

Apesar do interesse exposto em participar das atividades de associativismo, demonstrou estar falando como governo, e não como cidadã comum. Isso permite aferir a cooptação de cidadãos para interesses mais particulares que o aparato Estatal da forma que é constituído oferece com seus recursos, como visto na e 2.6.3. A partir do momento que estabelece vínculo com o governo, passa a não ter

em primeira prioridade o coletivismo público, conforme é exemplificado nas seções 2.1.

Informou que se trata “da participação da comunidade junto com órgãos em geral”, marcou como a possibilidade de dar opinião sobre as prioridades do investimento na cidade, poder discutir e confrontar ideias com o governo e um espaço para a participação do processo de decisão, e que sua participação seria útil, além de avaliar a atividade do conselho para uma boa qualidade de vida.

Conhece o significado de Transparência Pública, mas não soube dizer sobre os órgãos responsáveis pela execução de obras. Porém informou que tanto pelo COP quanto pela Administração local houve somente na elaboração de atividades e propostas.

Aqui fica o contraponto observado na seção 2.1 da política pública como decisão governamental. Simon (1957) diz que o conhecimento racional (técnico) poderia minimizar os efeitos da racionalidade limitada dos gestores. Porém, percebe-se aqui que houve mais uma “não decisão” de ser transparente do que essa limitação. Portanto, estaria muita mais de acordo ao conflito ideológico proposto por Gabardo (2003) na mesma seção.

Quando questionada sobre as 3 áreas de intervenção do governo mais importantes, disse que não iria considerar algumas, e iria marcar todas. Disse que todas elas deveriam ser elaboradas com mais seriedade. Quando solicitada indicar livremente os investimentos, informou “Saúde nas áreas de difícil acesso; Segurança nas áreas de uso de drogas; Saneamento Básico em toda a cidade, pois não há; Educação; Cultura; Política de Ação Social para retirada de crianças e adolescentes das ruas; Esporte, Lazer e Cursos Profissionalizantes”. Também indicou marcar Construção de Praça e Pavimentação de Vias.

Disse que a maioria das obras deveria priorizar o Setor de Chácaras, já que é o local “onde há mais esquecimento”. Acredita que dará resultados o OP, mas “que se tenha atenção aos mais necessitados”, na expectativa refere à melhoria de vida.

O entrevistado seguinte tem 32 anos, vive com a esposa e filho. A única da renda família é a de seu emprego como segurança. Vive há mais de dez anos na cidade. Possui o Ensino Médio completo.

Diz saber pouco sobre as atividades locais, nunca participou e não tem interesse em participar de associações para melhorias na cidade, pois acredita que isso é papel do Estado, conhece muitas pessoas que participam.

Aqui se evidencia novamente o descrédito devido à incapacidade do Estado de atender as demandas sociais ao longo do tempo.

Não conhece o volume de investimentos para 2012 nem o conceito de OP e TP. Mas já ouviu falar de ambos e das discussões na cidade pelas Prefeituras Comunitárias, carros de som e vizinhos. Informou que nas comunidades foram discutidas poucas vezes o tema, mas não participou. Mesmo assim, acredita que a população não tenha participado do processo do OP. Não sabe informar se houve transparência no OP e no governo.

Aqui é interessante o papel que o Fórum de Delegados não teve e a divergência com a comunidade em informar as atividades de acordo com o demandado pela população. Conforme dito por Cláudio de Jesus (2004), a fragilidade dos organismos associativos quando em contato direto com o governo ou distante da comunidade, não permite aferir às demandas coletivas. Isso permite também a cooptação dos membros, o que se percebeu na Estrutural, que de acordo com o relatado, líderes são os mesmos que já possuem contato com governos.

Como investimentos, indicou Educação, Cultura e Esporte, e Segurança com mais postos dentro da cidade e na Praça Central, disse que o patrulhamento só funciona até por volta das 23h, e necessitam nas áreas comerciais e nas quadras 12 e 17. Necessitam de mais postos de saúde e um hospital e maior número de ambulâncias.

Apesar do informado, acredita que o papel do COP trará bons resultados para a cidade.

O relato seguinte foi com um homem de 35 anos, tem um pequeno negócio de marcenaria com renda de R\$ 800. Vive com a esposa, que é segurança escolar com renda também de R\$ 800, e três filhos. Reside há 12 anos na Estrutural, e possui o primeiro grau incompleto.

Disse ter conhecimento suficiente das atividades da cidade, não participa de nenhuma associação, mas teria disponibilidade para trabalhar em associações de moradores e considera útil sua participação, inclusive sua esposa faz parte de um

grupo de mulheres para doação de leite materno, mas não soube dizer qual associação.

Já ouviu falar sobre o orçamento participativo por meio de conhecidos, e indicou como significado “Possibilidade de dar opinião sobre as prioridades do investimento na cidade”. Porém, não soube das discussões do OP na cidade, e por isso acredita que a comunidade não tenha participado das discussões no Fórum de Delegados, pois também não devem ter tido conhecimento. Por esse motivo, avalia o Conselho e o Fórum como promotores de uma qualidade de vida razoável na cidade. Aqui mais uma vez é identificada a falta de vínculo da população com os governos e os seus representantes do OP

Informou que nunca ouviu falar de Transparência Pública e não acredita que houve transparência nos órgãos do OP, na Administração Regional e nos órgãos executores de programas.

Como áreas tidas como prioritárias das indicadas, indicou Educação, Cultura e Esporte. Também indicou a saúde como área a mais. Como ações específicas, indicou a remoção do Lixão, a maior patrulhamento policial nas quadras 12 e 17 e a construção de delegacia, pois há apenas 2 postos policiais. Das ações específicas indicadas, incluiu Construção de Área de Lazer, pois os jovens ficam bastante tempo na rua e é grande a criminalidade, que acaba cooptando essas crianças e adolescentes principalmente para roubos, uso e tráfico de drogas.

Também indicou para que haja discussão no Fórum e Conselho a possibilidade de que seja implantado sistema de correspondência e uma rede bancária. Se estivesse ao alcance, instalaria mais abrigos de ônibus, pois há apenas 2 perto de sua residência.

Deixou como sugestão que haja política de emprego mais específica para cidade, inclusive emprego para os moradores em indústrias e empresas próximas (SCIA).

O morador seguinte é um catador de lixo de 34 anos, que está cursando o primeiro grau (EJA) e reside há 6 anos na Estrutural. Vive com a esposa, três filhos e um cunhado. Todos os adultos trabalham juntos na cooperativa, que entre outros trabalhos, produzem bolas esportivas. Vivem em uma Cooperativa, “Sonho de Liberdade”. O fundador é um ex-presidiário que vive há quase 20 anos na Cidade no local da cooperativa, na área periférica do lixão, desde que saiu da prisão onde

aprendeu a costura do produto. Vivem em torno de 60 pessoas na cooperativa, e todos ganham em média um salário mínimo e meio.

Ainda disse que enfrentam problemas com o governo, tendo em vista que há o planejamento de desativação do lixão para um aterro sanitário em Samambaia, e que as famílias seriam retiradas do local, sem ter ideia como seria a situação das moradias e de como conseguiriam emprego, já que não houve nenhuma informação do governo como seriam conduzidos após a remoção. Ainda disse do descaso, pois não possuem água encanada e coleta de esgoto, porém uma fábrica de reciclagem ao lado da cooperativa funciona há 3 anos com autorização do governo e possui esses serviços para suas atividades, embora não soube informar como teriam sido implantados.

Aqui é identificado divergência entre o interesse público e o particular. A facilidade da empresa em adquirir benefícios vai ao encontro de como grupos de interesses podem estar no meandro do Estado, como apontado por Lindblom (1959) no 6º § da seção 2.1.

O entrevistado, apesar de não ser um líder comunitário, é tido como o responsável pela cooperativa e a referência dos moradores na ausência do fundador, o qual chama de patrão, mesmo trabalhando em conjunto com todos os outros. Informou que não conhece muito do que ocorre na cidade, pois ocupa a maior parte do tempo no trabalho da cooperativa. Não participa de nenhuma associação e não tem interesse, pois acredita que não deveria buscar as melhorias para os problemas da cidade, pois ser “uma obrigação dos políticos buscar as melhorias para o povo”.

Apesar de não participar de algum movimento consideraria útil sua participação, e indicou conhecer muitas pessoas que fazem parte, mesmo na cooperativa, inclusive com simpatia ou filiações partidárias. Disse que o fundador e “dono” da cooperativa faz parte de grupos e associações, mas não soube identificar qual, demonstrado certo receio.

Além do descrédito alcançado, levando a dicotomia apresentada por Muller e Surel (2002), e Gabardo (2003) da legitimidade na seção 2.1, é importante a capacidade que os representante tidos como líderes, no caso o dono da cooperativa, teriam para fortalecer o associativismo comunitário, identificado como determinante por Avritzer (2002), como também a capacidade de pressão que podem exercer..

Nunca ouviu menção sobre os investimentos na cidade ou OP, e exposto aos conceitos do questionário indicou como “poder expor aos eleitos do DF os problemas que afetam a população”, além de não acreditar que a comunidade tenha participado do processo na Estrutural além de não acreditar no papel do Fórum e do Conselho. Não acredita nisso, pois há desunião entre as cooperativas e os demais grupos da cidade. Cada grupo busca resolução de problemas que tragam interesse exclusivo, e não um benefício coletivo para toda a cidade.

Informou que conhece a Transparência Pública apenas pelo nome, e quando explicado o significado, disse que não acredita na transparência de nenhuma instância do governo nem do Fórum de Delegados, pois são os mesmo ocupantes das lideranças e associações da cidade.

Nas áreas prioritárias, indicou Educação (principalmente contratação de professores), Criação e Conservação de Espaços Verdes (com a construção do Parque Ecológico), e complementando investimentos na Saúde.

Como ações específicas propôs a criação de empregos para as pessoas que vivem do lixo, reposição de medicamentos no postos de saúde, pois sempre há falta, como também disse da ausência dos profissionais nos postos e patrulhamento policial no setor de chácaras, e também construção de mais postos de saúde. Considerou como obra prioritária a ser debatida no Fórum a construção de um hospital.

Disse que não acredita no sucesso do OP pela dificuldade de alcançar as solicitações da comunidade já que o governo “emperra qualquer coisa que peçam”, além da desunião dos moradores.

O problema do governo aqui ressaltado, que utiliza a racionalidade instrumental (seção 2.1) como alegação e também a contraposição de valores, que não permitem identificar como importantes a percepção do cidadão, levando à noção que as agendas e políticas são elaboradas no sentido de cima para baixo.

A entrevistada seguinte tem 18, o pai, a mãe e a irmã. Trabalha como autônoma, e a irmã como vendedora. Reside na Estrutural de 6 meses a 2 anos, a média de renda da família é entre 3 e 4 salários, e ele ganha 2 salários mínimos.

Possui o segundo grau incompleto e é muito informado acerca das atividades na cidade, mas não está disponível para associar-se para debater os problemas na

comunidade, pois acredita que não vale a pena, os políticos não estão interessados e falta de tempo. Mas gostaria de algum dia ser membro.

Não sabe informar a respeito do orçamento para 2012, nem sobre alguma emenda que favorecesse a cidade. Nunca ouviu falar do que significa orçamento participativo, mas acredita sugestivamente que é uma possibilidade de dar opinião sobre as prioridades do investimento na cidade.

Considera que a participação dela seria útil para melhorar o processo de decisão do GDF, e avalia o papel do Fórum e do Conselho como uma proposição de boa qualidade de vida. Já ouviu falar sobre o assunto “Transparência” na área pública e considera que não existiu transparência dos órgãos responsáveis pela elaboração e implementação do orçamento participativo, como os órgãos executores das obras. Ela afirma que não houve transparência de forma alguma por parte da administração regional nas atividades desenvolvidas.

As três áreas que mais considera prioritárias para a intervenção governamental são a educação, gestão/ planejamento e ordenamento do território e criação e conservação de espaços verdes. Foi indicado por ela como prioritário realizar políticas de emprego, e considera a obra mais importante a ser debatida no Fórum o galpão para a feira local, e se estivesse ao seu alcance daria prioridade ao planejamento urbano.

Vê o orçamento participativo “uma maneira de a população ter transparência e conhecimento do que fazem com o dinheiro da população”, e as expectativas acerca do orçamento participativo “são as melhores possíveis”.

O próximo respondente tem 23 anos e vive com o irmão. Ele trabalha como serralheiro, e o irmão como conferente de loja. Reside na Estrutural há mais de 10 anos, a média de renda da família é entre 3 e 4 salários, ele ganhando menos de 2 salários mínimos.

Possui o primeiro grau incompleto e diz que é informado suficiente acerca das atividades na cidade, mas não fazer parte de associações e nem estaria disponível para debater com outras pessoas da comunidade sobre as melhorias, pois não são de sua responsabilidade, mas afirmou conhecer moradores que fazer parte.

Não sabe informar a respeito do orçamento para 2012. Não sabe o que significa orçamento participativo, mas acredita que seja uma maior transparência na

gestão governamental. Aqui é evidenciado o apelo por maior qualidade de informação e serviços pelo Estado.

Preferiu não opinar sobre a participação se é útil, inútil, pouco inútil ou nada útil para melhorar o processo de decisão do GDF, dizendo que “precisaria estar à frente das coisas para saber”. Avalia o papel do Fórum como uma proposição de boa qualidade de vida.

É interessante a justificativa dado pelo morador. Apesar de reconhecer problemas locais, e saber o papel do Estado como indutor e interventor no trato público, preferiu não opinar, demonstrando um caráter pragmático que existe no Estado hoje, que os mecanismos que cria muitas vezes vão ao desencontro da demanda social dita por diversos autores no trabalho que podem emperrar a atividade fim das políticas, a sociedade, indicando uma cultura política de aceitação das atividades do Estado apesar do inconformismo, o que remete à “irracionalidade ética do mundo” dita Weber, citada por Gabardo (2003). Pode-se aferir que é um indício de que a cooptação dos atores não é tão difícil.

Já ouviu falar sobre o assunto “Transparência” na área pública e considera que não existiu transparência dos órgãos responsáveis pela elaboração e implementação do orçamento participativo nem das Secretarias e demais órgãos. Ele afirma que não houve transparência por parte da administração regional, sendo menor ainda.

As três áreas para investimentos que mais considera prioritárias são a saúde, recolhimento e tratamento de resíduos e educação. Considerou como importante obra específica urbanização, pavimentação e construções de calçadas em toda a Estrutural. Considera como urgência nas discussões do OP a saúde e a educação, novamente preferiu não opinar sobre o que daria importância se estivesse a seu alcance, novamente por não saber do processo.

Vê com orçamento participativo uma maneira de a população ser ouvida de acordo com suas necessidades. Uma sugestão deixada para melhorar a qualidade de vida seria mais transparência nas ações realizadas e visitas do governador a cidade. As expectativas acerca do orçamento participativo são que os gestores ouçam mais a população para assim realocar os recursos de forma adequada.

O entrevistado é do sexo masculino, com idade entre 36 a 46 anos, vive com 4 pessoas, a esposa e três filhos. Ele trabalha como autônomo, e a esposa como

terceirizada. Reside na Estrutural mais de 4 anos, a média de renda da família é entre acima de 4 salários, ele ganha menos de 2 salários mínimos.

Possui o nível superior completo e é informado o suficiente acerca das atividades na cidade, mas não estaria disponível para contribuir para a resolução de problemas na cidade, pois acredita que não vale a pena, pois os responsáveis não estão interessados, além de não participar de reuniões comunitárias.

Aqui cabe a falta de confiança no papel de gestores e líderes comunitários. O que permitiria o fortalecimento da massa civil não organizada como indutora de pressão ao Estado.

Não é membro de nenhuma organização, mas gostaria de ser. Os amigos dele não estão ligados a qualquer tipo de organização/ associação. Não sabe informar a respeito do orçamento e plano de atividades previsto pelo governo, nem o valor global para o orçamento de 2012, nem sobre alguma emenda que favorecesse a cidade.

Não sabe o que significa orçamento participativo, mas acredita que é uma transparência na gestão governamental quando demonstrado alguns conceitos. Afirma que a comunidade não participou da elaboração e implementação do orçamento participativo, o que vai uma vez evidencia o baixo grau de associativismo comunitário.

Considera que a participação dele é útil para melhorar o processo de decisão do GDF, avalia o conselho como uma proposição muito fraca acerca da qualidade de vida. Devido ao desconhecimento das atividades por não informarem, não há como mensurar a eficácia das ação do Fórum de Delegados e do COP, bem como do GDF.

Já ouviu falar sobre o assunto “Transparência” na área publica e considera que não existiu transparência dos órgãos responsáveis pela elaboração e implementação do orçamento participativo, tão como as obras publicas, informações de custos e prazos. Ele afirma que não houve transparência por parte da administração regional nas atividades desenvolvidas.

Aqui como nas outras entrevistas, evidencia-se a falta de publicidade e transparência do governo, especialmente da administração regional, pois por estar mais próxima seria mais facilitada, o que não permitiria êxito no OP da forma como institui a gestão das informações de suas atividades com a descentralização às

Administrações Regionais, conforme dito como importante por Carvalho *et al.* (2000) na seção 2.6 e por Schmitz (1997) na experiência anterior do OP no DF na seção 2.6.4 para o sucesso do OP.

As três áreas que mais considera prioritárias para a intervenção governamental são a educação, saúde e criação e conservação de espaços verdes. Foi indicado por ele dois investimentos que ele considera prioritário realizar na sua zona de residência/conselho: o hospital e o setor de chácaras Santa Luzia (Quadra 2).

Considera a obra mais importante no conselho da Estrutural o fornecimento das placas com “os endereços de verdade” e se estivesse ao seu alcance um serviço daria prioridade a proximidade com o governo. O morador vê com orçamento participativo uma maneira de a população intervir e ter voz com o governo. Sobre as expectativas acerca do orçamento participativo é que ele seja mais conhecido para que as pessoas participem.

Aqui nota-se a necessidade do compartilhamento de informações e escolhas com a presença do Estado na comunidade, conforme evidencia Giacomoni (2002) na página 41.

O entrevistado seguinte é do sexo masculino, com idade entre 25 a 35 anos, vive com 5 pessoas, o pai, a mãe e 3 irmãos. Ele trabalha como estoquista, a irmã como balconista, um dos irmãos como almoxarife e o outro como vigilante. Reside na Estrutural mais de 4 anos, ele não sabe informar a média de renda da família, mas ele ganha menos de 2 salários mínimos.

Possui o segundo grau incompleto e não é informado acerca das atividades na cidade, mas tem sugestões e propostas a fazer, ele não participa de reuniões com prefeituras comunitárias, feiras de saúde, abaixo assinado, etc., não é membro de nenhuma organização, mas gostaria de ser. Alguns amigos dele estão ligados a uma organização/ associação. Não sabe informar a respeito do orçamento e plano de atividades previsto pelo governo, nem o valor global para o orçamento de 2012, nem sobre alguma emenda que favorecesse a cidade. Não sabe também o que significa orçamento participativo, mas acredita que é uma maior transparência na gestão governamental.

Diz que a comunidade participou do processo de elaboração e implementação do orçamento participativo, pois as pessoas são convocadas nas suas casas.

Considera que a participação dele não é nada útil para melhorar o processo de decisão do GDF, avalia o conselho como uma proposição de boa qualidade de vida.

Aqui é percebido como uma das exceções nas entrevistas, da convocação do OP, indicando que apesar da não massificação das informações e chamamento para a participação de toda a comunidade das discussões, poderia ser por falta de recursos para essa atividade, o que então caberia ao Estado prover, como ocorreu na experiência anterior do OP no DF, evidenciado por Amore e Pena (1997), na seção 2.6.4.

Já ouviu falar sobre o assunto “Transparência” na área pública e considera que não existiu transparência dos órgãos responsáveis pela elaboração e implementação do orçamento participativo, bem como as obras públicas informações de custos, prazos de cumprimento, etc. Ele afirma que não houve transparência por parte da administração regional nas atividades desenvolvidas.

As três áreas que mais considera prioritárias para a intervenção governamental são a educação, cultura e esporte e rede de esgotos. Foi indicado por ele um investimento que ele considera prioritário realizar na sua zona de residência saúde em geral, mas principalmente mais médicos e postos de saúde.

Considera a obra/espaco/infraestrutura/espaco/serviço mais importantes no conselho da Estrutural o asfaltamento e postos de saúde e se estivesse ao seu alcance uma obra/equipamento/infraestrutura/serviço zelaria pela educação, pois diminuiria a violência e ajudaria na capacitação profissional. Vê com orçamento participativo uma maneira de a população falar sobre as necessidades da comunidade, e as expectativas acerca do orçamento participativo são boas, evidenciando a noção que tem do caráter de gestão e planejamento compartilhados (Seção 2.4), como apontado por Elenaldo Teixeira (2005).

A entrevistada é do sexo feminino, com idade entre 36 a 46 anos, vive com 3 pessoas, o esposo e duas filhas. Ela trabalha como autônoma, e o esposo como pintor automotivo. Reside na Estrutural a mais de 4 anos (12 anos), a média de renda da família é acima de 4 salários, ela ganha entre 3 e 4 salários mínimos.

Possui o primeiro grau incompleto e é pouco informada acerca das atividades na cidade, mas não esta disponível para contribuir para a resolução de problemas na cidade, pois acredita que não vale a pena, pois os responsáveis não estão interessados, além de não participar de reuniões comunitárias. Também não é

membro de nenhuma organização, mas gostaria de fazer parte. Não há conhecidos ligados a qualquer tipo de organização/ associação.

Não sabe informar a respeito do orçamento e plano de atividades previsto pelo governo, nem o valor global para o orçamento de 2012, nem sobre alguma emenda que favorecesse a cidade. Não sabe o que significa orçamento participativo, mas acredita que é a participação da população para tornar-se mais eficaz a gestão do governo. Considera que a participação dela é pouco útil para melhorar o processo de decisão do GDF.

Não ouviu falar sobre o assunto “Transparência” na área pública e considera que não existiu transparência dos órgãos responsáveis pela elaboração e implementação do orçamento participativo, bem como dos órgãos responsáveis pelas obras públicas. Ela afirma que não houve transparência por parte da administração regional nas atividades desenvolvidas.

As três áreas que mais considera prioritárias para a intervenção governamental são a educação, a segurança e desenvolvimento econômico. Foi indicado por ela um investimento que ela considera prioritário realizar na sua zona de residência a regularização dos lotes.

Considera a obra mais importante no conselho da Estrutural a construção do posto de saúde, e se estivesse ao seu alcance uma trabalharia para a retirada do lixo, pois causa muitas doenças à população. Não opinou sobre as expectativas acerca do orçamento participativo, pois não sabe sobre suas atividades.

A entrevistada seguinte é do sexo feminino, com idade entre 25 a 35 anos, vive com 3 pessoas, o esposo e duas filhas. Ela trabalha como catadora, assim como as filhas e o marido. Reside na Estrutural há 11 anos, e a média de renda da família é menos de 2 salários mínimos. Possui o primeiro grau incompleto (5ª série).

É pouco informada acerca das atividades na cidade e estaria disponível para contribuir para a resolução de problemas na cidade, mas não sabe de que forma poderá fazer para melhorar a comunidade, ela não participa de reuniões comunitárias. Também não é membro de nenhuma organização, mas gostaria de participar de alguma. Possui alguns conhecidos que fazem parte de alguma associação.

Aqui, como em alguns relatos, percebe-se que há um movimento, embora pequeno, de organização civil na cidade com participação dos moradores, não

sendo exclusivamente dos líderes comunitários. Porém, como dito em entrevistas, esses moradores na maioria das vezes não possuem voz nas discussões, o que também demonstra a fragilidade desse processo de mobilização.

Não sabe informar a respeito do orçamento e plano de atividades previsto pelo governo, nem o valor global para o orçamento de 2012, nem sobre alguma emenda que favorecesse a cidade. Também não sabe o que significa orçamento participativo, mas acredita que é o poder de discutir e confrontar ideias com o governo e seus órgãos. Considera que a participação dela é nada útil para melhorar o processo de decisão do GDF.

Assim, demonstra o total descrédito na participação popular, mesmo havendo disposição em integrar esses organismos. Pode-se inferir que o problema do descrédito não seja em relação ao associativismo, mas em o governo não dar valor ao papel da sociedade civil.

Ela não ouviu falar sobre o assunto “Transparência” na área pública e não sabe responder se existiu transparência dos órgãos responsáveis pela elaboração e implementação do orçamento participativo, bem como dos órgãos responsáveis obras públicas e serviços. Não sabe também informar se houve ou não transparência por parte da administração regional nas atividades desenvolvidas.

As três áreas que mais considera prioritárias para a intervenção governamental são a educação, segurança e rede de esgotos. Foi indicado por ela um investimento que ela considera prioritário realizar no local onde vive é a segurança. Considera o serviço mais importante a ser discutido no conselho da Estrutural o plano de urbanização e organização da cidade, e se estivesse ao seu alcance daria prioridade à concessão de escrituras aos moradores.

A entrevistada é do sexo feminino, com idade entre 36 a 46 anos, vive com 3 pessoas, o esposo e duas filhas. Ela e o esposo trabalham como autônomos (venda de “churrasquinho” nas ruas). Reside na Estrutural há 8 anos, e não soube informar a média de renda da família, nem a sua renda mensal. Possui o segundo grau completo e é pouco informada acerca das atividades na cidade.

Não está disponível para contribuir para a resolução de problemas na cidade, pois acredita que a responsabilidade da resolução dos problemas e dos políticos, também não participa de reuniões com prefeituras comunitárias, feiras de saúde, abaixo assinado, etc., não é membro de nenhuma organização, mas gostaria de ser.

Não há conhecidos que façam parte de alguma associação, pois não se importam com esse tipo de movimento. Não sabe informar a respeito do orçamento e plano de atividades previsto pelo governo, nem o valor global para o orçamento de 2012, como também não sabe sobre alguma emenda que favorecesse a cidade.

Ela não conhece o significado do orçamento participativo, mas acredita que é poder para expor aos eleitos do DF os problemas que afetam a população. Considera que a participação dela é útil para melhorar o processo de decisão do GDF.

Já ouviu falar sobre o assunto “Transparência” na área pública e considera que não existiu transparência dos órgãos responsáveis pela elaboração e implementação do orçamento participativo, como as secretarias de governo. Ela afirma também que não houve transparência por parte da administração regional nas atividades desenvolvidas.

As três áreas que mais considera prioritárias para a intervenção governamental são a educação, segurança e redes de esgoto. Foi indicado por ela investimentos que ela considera prioritário realizar a construção de creches, postos e escolas, assim como a contratação de profissionais para estes. Considera como serviço mais importante para ser priorizado no conselho da Estrutural a segurança, e se estivesse ao seu alcance daria prioridade ao esgoto na quadra 12 a 17.

Uma sugestão dada para melhorar a qualidade de vida na cidade é a solicitação de segurança sanitária, asfalto e retirada do lixão. Como se percebe, é essencial a cobertura básica de infraestrutura, porém por extremamente onerosa, é dificultada pela ação pública há anos, e vai ao encontro da incapacidade em atender à sociedade dada por Gabardo (2003) pela racionalidade instrumental “eficientista” (seção 2.1).

A entrevistada seguinte é do sexo feminino, com 17 anos, vive com 6 pessoas, o esposo, sogro, sogra, filho, cunhado e cunhada. A cunhada trabalha como diarista e o esposo com esquadilha e o sogro com alumínio. Reside na Estrutural há 10 anos. A média de renda da família é entre 3 e 4 salários, ela não trabalha, e possui o segundo grau incompleto.

É pouco informada acerca das atividades na cidade, mas não estaria disponível para contribuir para a resolução de problemas na cidade, pois acredita que não vale a pena, pois os responsáveis não estão interessados, como também

não se sente diretamente atingida por grandes problemas. Também não tem conhecidos que participam de reuniões de associações.

Não sabe informar a respeito do orçamento e plano de atividades previsto pelo governo, nem o valor global para o orçamento de 2012, nem sobre alguma emenda que favorecesse a cidade. Não sabe o que significa orçamento participativo, mas acredita que é um espaço que permite a população participar no processo de decisão.

Considera que a participação dela não é útil para melhorar o processo de decisão do GDF, e avalia o conselho como uma proposição de razoável qualidade de vida, tendo em vista que “não acredita que outros consigam mudanças se o governo não quer”.

Nunca ouviu falar sobre o assunto “Transparência” na área pública, mas exposta ao conceito, considera que existiu transparência dos órgãos responsáveis pela elaboração e implementação do orçamento participativo apenas na elaboração do projeto, pois não houve divulgação. Porém, acredita que houve transparência por parte da administração regional e das secretarias, embora não soubesse explicar como teria sido a transparência nesses casos.

As três áreas que mais considera prioritárias para a intervenção governamental são a educação, segurança e criação e conservação de espaços verdes. Foi indicado por como investimentos prioritários a limpeza de toda a cidade e o tratamento de esgoto. Considera a obra mais importante para debate no COP a construção de mais um posto de saúde, e se estivesse ao seu alcance um serviço que daria prioridade seria término da pavimentação nas quadras.

Vê o orçamento participativo como uma maneira de a população interferir na alocação de recursos quando indicadas as alternativas, podendo assim ter certo “poder” de negociação. As expectativas acerca do orçamento participativo são que ele vai dar certo e isso vai propiciar termos de obras e urbanização na cidade. Assim, configura-se na percepção das políticas públicas como um jogo de interesses, conforme exposto na definição de Lasswell (1936) entre o intercâmbio de diversos atores, e a configuração como um sistema aberto, identificado por Easton (1965) na página 16.

A última entrevistada tem idade entre 36 a 46 anos, vive com 3 pessoas, o esposo e dois filhos. Ela trabalha como costureira e o esposo como jardineiro.

Reside na Estrutural há 10 anos. A média de renda da família é acima de 4 salários, e ela ganha menos de 2 salários mínimos. Possui o primeiro grau incompleto e não se considera nada informada acerca das atividades na cidade.

Não estaria disponível para contribuir para a resolução de problemas na cidade, pois não tem tempo e pensa que os problemas da comunidade não são de sua responsabilidade, sendo papel exclusivo do Estado.

É interessante o papel que ela atribui aqui ao Estado como interventor e garantidor do papel de prestação de serviços à comunidade, não percebendo o caráter ideológico que busca a legitimação perante a sociedade, que também faz parte dos governos e dos atores indiretos ligados ao Estado, não sendo este um bloco autônomo e homogêneo para alcançar a demanda social [na implementação e consecução da ação pública] (Lasswell, 1936; Simon, 1957; Habermas, 1987; Muller e Surel, 2002; Gabardo, 2003).

Não tem conhecidos ligados a qualquer tipo de organização/ associação, pois também não se importam. Não sabe informar a respeito do orçamento e plano de atividades previsto pelo governo, nem o valor global para o orçamento de 2012, nem sobre alguma emenda que favorecesse a cidade.

Já ouviu falar sobre o assunto “orçamento participativo”, e acredita que seja uma possibilidade de dar opinião sobre as prioridades do investimento na cidade. Considera que a participação dela não é nada útil para melhorar o processo de decisão do GDF, avalia o conselho como uma proposição de boa qualidade de vida. Ouviu falar sobre a realização do orçamento participativo na cidade, por televisão ou radio.

Também ouviu falar sobre o assunto “Transparência” na área pública e considera que não existiu transparência dos órgãos responsáveis pela elaboração e implementação do orçamento participativo, como de todos os órgãos do GDF.

As três áreas que mais considera prioritárias para a intervenção governamental são a educação (pois as crianças de lá estudam no Guará e Cruzeiro), cultura e esporte e segurança. Foram indicados por ela os investimentos que considera prioritários a construção de praças, hospital, reforço no policiamento e construção de áreas de lazer (quadra 12 a 15). Considera a obra mais importante a ser levada ao COP a construção de um hospital e postos de saúde 24h. Se

estivesse ao seu alcance daria prioridade às políticas de saúde, basicamente a contratação de médicos.

Um comentário à parte foi que a prefeituras comunitárias não ouvem os cidadãos que participam do orçamento participativo. Uma sugestão para melhorar a qualidade de vida seria ouvir a população, o que não parte por nenhum organismo e pelo GDF, segundo a entrevistada.

Analisando o conjunto de entrevistas e de acordo com o referenciado teoricamente no trabalho, são feitas algumas considerações de forma geral sobre a participação e o conhecimento da comunidade durante o processo. Para isso, são apresentados os dados com a indicação de cada questão feita aos moradores de acordo com a enumeração dos questionários e roteiro de entrevistas, que consta em anexo.

Percebe-se o maior envolvimento feminino na cidade, 12 mulheres e 7 homens, inclusive quanto à disponibilidade de responder sobre este tema. A grande maioria das famílias é composta por homens e mulheres como chefes de família, com responsabilidades solidárias.

Tabela 1 - Representação por sexo dos entrevistados

1 – Sexo	Número Total por sexo	Percentual na amostra
Masculino	7	36,84 %
Feminino	12	63,16%
TOTAL	19	100%

Fonte: Elaborado pelo autor.

Percebe-se que a totalidade dos entrevistados está em idade de emprego, e pouco mais da metade é composta por jovens entre 25 e 35 anos. A menor parte dos entrevistados é composta por jovens de 18 a 24 anos. Apesar do grande número de jovens, a maioria é casada e possui filhos, sendo os jovens com filhos pequenos, demonstrado haver responsabilidades familiares, além de emprego, o que poderia também justificar a falta de disponibilidade para participar de atividades associativas. A tabela 2 demonstra a distribuição da faixa etária:

Tabela 2 - Faixa Etária dos Moradores Entrevistados

2 - Faixa Etária	Número Total por Faixa Etária	Percentual na amostra
Entre 18 e 24 anos	3	15,79%
Entre 25 e 35 anos	10	52,63%
Entre 36 e 46 anos	5	26,32%
Acima de 46 anos	1	5,26%
TOTAL	19	100%

Fonte: Elaborado pelo autor.

A composição familiar pode ser demonstrada na tabela 3, indicando haver um menor número de membros por família, porém ainda baixo, da média de 2004 elaborada pela GDF (seção 3.2) com a atual, de 4 membros. Somente duas famílias possuem mais de 5 membros, e a maioria das famílias tem no máximo 3 filhos, como pode ser visto nas entrevistas.

Tabela 3: Membros por família

3 - Membros na Família	Número de Famílias	Percentual na amostra
1	0	0
2	2	10,53%
3	6	31,58%
4	4	21,05%
5	5	26,32%
6	1	5,26%
7	1	5,26%
TOTAL	19	100

Fonte: Elaborado pelo autor.

A expressiva maioria disse residir há mais de 6 anos na cidade (Tabela 4), o indica a possibilidade de conseguir a regularização de suas casas, conforme promessa feita pelo GDF em 2011.

Tabela 4: Período de Moradia na Estrutural

4 - Período de Moradia	Moradores por período de Moradia	Percentual na amostra
Até 6 meses	0	0
6 meses a 2 anos	1	5,26%
2 anos a 4 anos	1	5,26%
Acima de 6 anos	17	89,48%
TOTAL	19	100%

Fonte: Elaborado pelo autor.

A maioria dos entrevistados é empregada com carteira assinada, embora haja ainda grande número de autônomos e ambulantes, conforme observado nas entrevistas, evidenciando o baixo nível de renda individual, sendo pouco menos da metade menor que 3 salários mínimos. Pouco mais de um terço disse não informar a renda, mas a maioria destes, como evidenciado nas entrevistas, compõe os que trabalham como autônomos. Isso pode ser visto na Tabela 5.

Tabela 5 - Renda Mensal Individual

5 Renda mensal (em Salários Mínimos de R\$ 545,00)	Número de Indivíduos por Nível de Renda	Percentual na amostra
Nenhuma/Não sabe informar	7	36,84%
Menos de 2 Salários	6	31,58%
Entre 2 e 3 salários	2	10,53%
Entre 3 e 4 salários	0	0
Acima 4 de salários	4	21,05%
TOTAL	19	100%

Fonte: Elaborado pelo autor.

Apesar disso, percebe-se na Tabela 6 que a metade informou não ter renda familiar maior que 4 salários mínimos, permitindo inferir que a renda na cidade ainda é baixa, principalmente quanto a um terço ser menor que 3 salários mínimos. Ainda há aqueles, como na tabela 5, que não souberam ou não quiseram informar. O que poderia ainda levar a níveis maiores dessa faixa. A Tabela 6 indica essa distribuição:

Tabela 6: Renda Mensal por Família

6 - Renda mensal (em Salários Mínimos de R\$ 545,00)	Número de famílias por Nível de Renda	Percentual na amostra
Menos de 2 Salários	1	5,26%
Entre 2 e 3 salários	6	31,58%
Entre 3 e 4 salários	2	10,53%
Acima 4 de salários	3	15,79%
Não sabe informar	7	36,84%
TOTAL	19	100%

Fonte: Elaborado pelo autor.

A maior parte dos entrevistados e membros de suas famílias trabalha fora da cidade, corroborando a necessidade das políticas de emprego para a cidade relatadas. Isto viria em conjunto com uma melhoria da Educação, também profissionalizante, sendo a maior parte ter apenas o primeiro grau, e em muitos casos ser incompleto, o que também indica o nível de emprego dos moradores, como na tabela 7:

Tabela 7: Nível de Escolaridade dos Moradores

7 Nível de Escolaridade	Número de Famílias	Percentual na amostra
Não alfabetizado	0	0
1º grau completo	0	0
1º grau incompleto	8	42,11%
2º grau completo	6	31,58%
2º grau incompleto	3	15,79%
Nível superior completo	1	5,26%
Nível superior incompleto	1	5,26%
TOTAL	19	100%

Fonte: Elaborado pelo autor.

Também o período de moradia ser superior a 6 anos (Tabela 4) possibilitaria haver maior conhecimento a respeito das atividades locais ocorridas, bem como nível de escolaridade propiciar mais contatos que permitiriam esse conhecimento.

Porém pode ser feito o contraponto, conforme os respondentes, que não há muitas atividades culturais nem informações de quaisquer atividades que ocorrem, fora pouco casos informados por algumas associações. Portanto, além de políticas de educação é fundamental haver a divulgação por parte do governo para que se fortaleça a noção de cidadania coletiva. O nível de conhecimento é indicado na Tabela 8:

Tabela 8: Nível de conhecimento das atividades na comunidade

8 Grau de Informação da Cidade	Número Total Entrevistados	Percentual na amostra
Muito Informado	3	15,79%
Suficiente	4	21,05%
Pouco Informado	9	47,37%
Nada	3	15,79%
TOTAL	19	100,00%

Fonte: Elaborado pelo autor.

É interessante o fato de grande parte ter interesse ou vontade de participar das ações comunitárias de cidadania, porém estes que querem, durante a entrevista não demonstraram vontade de participar ativa e periodicamente dessas ações. Aqueles que não declararam disponibilidade informaram por não possuir tempo devido ao trabalho. Tabela 9 demonstra esse nível:

Tabela 9: Nível de Interesse no Associativismo Comunitário

9 - Disponibilidade para associar-se a membros da comunidade	Entrevistados	Percentual na amostra
Sim, e tem sugestões e propostas fazer	6	31,58%
Sim, mas não vejo de que forma o poderei fazer	1	5,26%
Sim, mas os responsáveis políticos não criam oportunidades	0	0
Não vale a pena, pois os responsáveis não estão interessados	5	26,32%

Não, pois a responsabilidade pela resolução dos problemas é dos políticos	3	15,79%
Não, pois os problemas da comunidade não são da minha responsabilidade	4	21,05%
TOTAL	19	100%

Fonte: Elaborado pelo autor.

Foi notável a visão dos moradores que informaram não possuir interesse em participar, “pois a responsabilidade pela resolução dos problemas é dos políticos”, não compartilhando e nem conhecendo o papel da comunidade e das associações, e o direito que possuem de exigir melhorias participando ativamente, como consta inclusive na CF, ou falta da participação “porque não vale a pena, pois os responsáveis não estão interessados”, como no caso prefeituras comunitárias, e a própria Administração Regional, podendo associar isso à falta de Transparência do governo e das associações que causa essa desconfiança e descrédito. A Tabela 10 permite evidenciar isso:

Tabela 10: Nível de Participação em Associações

10 - Participação em Associações	Entrevistados	Percentual na amostra
Sim	2	10,53%
Não	16	84,21%
De vez em quando	0	0
Não Tem interesse	0	0
Somente quando convocado	1	5,26%
TOTAL	19	100%

Fonte: Elaborado pelo autor.

Isso se reflete no baixo nível de indivíduos participantes de associações, bem como dos motivos dessa participação. A grande maioria demonstra o interesse em participar das atividades.

Tabela 11: Grau de Associativismo Comunitário

11 - Faz parte de associação	Número Total Entrevistados	Percentual na amostra
Sim, integro uma	2	10,53%

associação/organização		
Não faço parte de qualquer associação, mas gostaria de pertencer	15	78,95%
Não, não faço parte de qualquer associação e também não estou interessado	1	5,26%
Não, porque das associações que eu conheço nenhuma vai de encontro aos meus Interesses	1	5,26%
TOTAL	19	100,00%

Fonte: Elaborado pelo autor.

Apesar do exposto, foi relativamente equilibrado o grau de moradores que indicaram conhecer pessoas que participam de alguma associação, como indicado na Tabela seguinte. Isso demonstra que apesar da maioria dos entrevistados não possuem vínculo associativo, o movimento na cidade não seria tão pequeno, embora para confirmar isto, precisa-se abordar se estes participantes são membros comuns ou líderes comunitários, o que não pode ser verificado nesta pesquisa.

Tabela 12: Grau de conhecimento e percepção do Associativismo Comunitário

14 – Amigos ou conhecidos fazem parte de associação	Número Total Entrevistados	Percentual na amostra
Sim, tenho muitos amigos que fazem parte de associações/organizações	3	15,79%
Sim, tenho alguns amigos que fazem parte de associações/organizações	5	26,32%
Não, a maioria dos meus amigos não está ligada a qualquer associação/organização	4	21,05%
Não, os meus amigos não se importam	7	36,84%
TOTAL	19	100,00%

Fonte: Elaborado pelo autor.

Ainda é perceptível a forma que os governos tratam suas ações, especificamente o orçamento como uma verdadeira caixa preta, não permitindo qualquer participação da população na gestão compartilhada como é proposta do

OP, não informando à população os recursos e os programas em canais acessíveis, como na pergunta feita aos moradores sobre a divulgação do Orçamento para 2012, ou um Plano de Investimento, como exemplificado mais a frente nas experiências do OP e esperado no DF para os próximos anos. As Tabelas 13 e 14 evidenciam o desconhecimento da totalidade sobre os recursos na cidade:

Tabela 13: Grau de Divulgação do GDF dos Recursos Orçamentários

15 - Conhecimento do Orçamento	Número de Entrevistados	Percentual na amostra
2012		
Sim	0	0
Não	19	100%
TOTAL	19	100%

Fonte: Elaborado pelo autor.

Tabela 14: Grau de Informação sobre os Recursos Orçamentários

15 – Recursos para a cidade em	Número de Entrevistados	Porcentagem
2012		
Sabem	0	0
Não Sabem	19	100%
TOTAL	19	100%

Fonte: Elaborado pelo autor.

O processo de alteração do Plano de Investimento para o ano de 2012, feito pelas emendas na CLDF, também não é conhecido, confirmando a fragilidade da publicidade das contas pelo GDF, conforme a Tabela 15:

Tabela 15: Conhecimento das alterações Orçamentárias

16 – Conhecem emendas parlamentares para a cidade	Número de Entrevistados	Percentual na amostra
Sim	1	5,26%
Não	18	94,74%
TOTAL	19	100%

Fonte: Elaborado pelo autor.

Apesar do governo atual ainda em campanha pretender implantar uma gestão cidadã do DF, não se identificou isso perante as respostas sobre o nível de

conhecimento dos moradores sobre o OP, em que quase três quartos indicaram não conhecer o significado desta ferramenta.

Tabela 16: Nível de Conhecimento do Orçamento Participativo

17 – Ciência do Significado do OP	Entrevistados	Percentual na amostra
Sim	1	5,26%
Não	14	73,68%
Já ouviu falar	4	21,06%
Pouca noção do assunto	0	0
Conheço apenas pelo nome	0	0
Outro	0	0
TOTAL	19	100%

Fonte: Elaborado pelo autor

O nível de desconhecimento sobre o OP apurado nos entrevistados demonstra a fragilidade da capacidade de informar, tanto pelo governo como dos delegados, Conselho e as associações envolvidas. Poucos moradores disseram saber ou conhecer o OP, e estes quando indagados sobre o que seria, não souberam responder e indicaram por percepção o que corresponderia nas opções indicadas. Porém é interessante que a grande maioria indicou como sendo maior transparência e a possibilidade de indicar e priorizar suas demandas, o que demonstram que está imbuído na população o conceito de controle social. Isso se percebe na Tabela 17:

Tabela 17: Percepção do objetivo do Orçamento Participativo

18 – Significado do OP	Número de Famílias	Percentual na amostra
Maior transparência na gestão governamental	6	31,58%
Possibilidade de dar opinião sobre as prioridades do investimento na cidade	6	31,58%
Poder expor aos eleitos do DF os problemas que afetam a população	2	10,53%

A participação da população torna mais eficaz a gestão do governo	2	10,53%
Poder discutir e confrontar ideias com o governo e seus órgãos	1	5,26%
Um espaço que permite a população participar no processo de decisão	1	5,26%
Não tem utilidade	1	5,26%
TOTAL	19	100%

Fonte: Elaborado pelo autor.

Reflete-se o nível de desconhecimento do OP na própria cidade, pois se houvessem conhecimento na cidade, teria ao menos indicado ter ouvido falar, cujo papel do GDF e dos delegados, bem como dos líderes foi insuficiente para atingir toda a cidade, conforme na Tabela 18:

Tabela 18 - : Conhecimento do Orçamento Participativo na Estrutural

19 – Informação das Atividades do OP	Entrevistados	Percentual na amostra
Sim	1	5,26%
Não	16	84,21%
Ouviu falar	2	10,53%
Através de conhecidos	0	0
Somente em papel	0	0
Outro	0	0
TOTAL	19	100%

Fonte: Elaborado pelo autor

Apenas 4 respondentes indicaram conhecer o OP, e foi interessante que nenhum deles indicou ser através das associações, embora muitos delegados sejam membros e ou líderes e pudessem usa-las para a divulgação. Isso é uma prova que o governo não fortalece esse tipo de movimentos organizado, o que poderia gerar maior pressão aos gestores para atingir as demandas, e também indicando os moradores devam exercer esse tipo de cidadania coletiva de forma não dependente

dessas associações, conforme também demonstrado no descrédito delas pelos relatos. Isso se evidencia na forma como estes moradores conheceram o OP na Tabela 21:

Tabela 19 - Forma de Divulgação do Orçamento Participativo

20 – Como conheceu o OP	Entrevistados	Percentual na amostra
Terceiros (vizinhos, amigos, família, etc.)	1	25%
GDF	0	0
Através da Administração Regional	1	25%
Prefeituras Comunitárias	0	0
ONGs	0	0
Associações de moradores	0	0
TV, Rádio	1	25%
Internet	0	0
Pelo jornal ou algum coletivo da cidade	0	0
Não sabe informar	0	0
Outro (CREAS)	1	25%
TOTAL	4	100%

Fonte: Elaborado pelo auto

Daqueles conheceram ou ouviram, apenas 2 indicaram ter havido discussão com moradores a participação do OP. Destes, apenas 1 confirmou ter havido discussão na comunidade sobre as prioridades participou, e o outro respondeu que esporadicamente eram realizadas as discussões, como na consta na Tabela: 20.

Tabela 20: Divulgação da participação dos Moradores no Orçamento Participativo

21 – Discussão sobre a participação na elaboração do OP	Entrevistados	Percentual na amostra
Sim	1	25%
Não		0
Uma vez ou outra	1	25%
Raramente	0	0
Não sabe informar	2	50%

TOTAL	4	100%
--------------	----------	-------------

Fonte: Elaborado pelo autor.

Destes 4, apenas um soube informar se teve participação da comunidade nas plenárias, sendo que este chegou a participar nas primeiras, mas não continuou frequentando, pois os delegados não o ouviam.

Tabela 21: Participação em Reuniões do Fórum e do Conselho do OP

22 – Comparecimento nas Reuniões	Entrevistados	Percentual na amostra
Sim	0	0
Não	2	50%
Uma vez ou outra	1	25%
Raramente	0	0
Não sabe informar	1	25%
TOTAL	19	100%

Fonte: Elaborado pelo autor.

A todos foi perguntado qual motivo levou ou o levaria para participar das discussões do OP, sendo que quase a totalidade disse para ajudar a comunidade. Percebe-se aqui que está presente o sentido de coletividade nos moradores, embora não esteja presente o sentido de reunirem-se como indicado anteriormente. Isso demonstra que falta estímulo para os moradores, sendo que para atingir o sucesso no OP, deveria haver uma participação ampla, o que não seria difícil se houvessem meios para envolver a população. Porém, como discutido nas entrevistas, o caráter da divergência ideológica que permeia o Estado, especialmente a tecnoburocrática que perderia autonomia no processo decisório, dificultaria essa participação. Por isso a necessidade de organização dos moradores.

Tabela 22: - Nível dos Objetivos da participação no Orçamento Participativo

24 - -O que levou ou levaria participar do OP	Entrevistados	Percentual na amostra
Para defender determinadas obras/investimentos	1	5,26%

Para ajudar a minha localidade	16	84,21%
Porque gosto de participar	2	10,53%
Para exercer os meus direitos de cidadania	0	0
Para conhecer o que é este processo	0	0
Outro	0	0
TOTAL	19	100%

Fonte: Elaborado pelo autor

Considerando a percepção da participação de toda a comunidade, quase a metade disse que a comunidade não foi consultada para a coleta de prioridades e não participou das discussões. Porém, 52% disse não saber responder, o que poderíamos inferir que não houve realmente a participação, podendo o número de que declararam não ter havido participação aumentar a proporção, como consta na Tabela 23:

Tabela 23: Percepção da Participação da comunidade no Orçamento Participativo

25 – Considera que a comunidade participou das discussões	Entrevistados	Percentual na amostra
Sim	3	15,79%
Não	5	26,32%
Somente da elaboração	0	0
Implementação	1	5,26%
Não sabe informar	10	52,63%
Outro	0	0
TOTAL	19	100%

Fonte: Elaborado pelo autor

Considerando o nível individual sobre a capacidade de influir na qualidade do processo decisório no GDF, dois terços indicaram tê-la, o que fortalece a noção de que os moderes creem na participação popular por esta pergunta ser mais subjetiva, embora em outras perguntas tenham indicado o oposto, mas por uma possível limitação de recursos e oportunidade. Isso se verifica na Tabela 24:

Tabela 24: - Grau da percepção sobre o poder de Cidadania

26 – Consideração da participação nas decisões do GDF	Entrevistados	Percentual na amostra
Muito útil	3	15,79%
Útil	8	42,10%
Pouco Útil	3	15,79%
Nada útil	5	26,32%
TOTAL	19	100%

Fonte: Elaborado pelo autor

Quanto à capacidade do COP, e conseqüentemente do Fórum de Delegados gerar melhorias para a cidade, foi equilibrada a proporção daqueles que acreditam que terá sucesso com o OP, em que uma muito pequena maioria acredita em boa qualidade de vida, embora outra grande parte não saberia opinar. Isso pode ser visto na Tabela 25:

Tabela 25: Percepção do trabalho do Fórum e do Conselho

27 – Fórum e Conselho como indutores de qualidade de vida	Entrevistados	Percentual na amostra
Conselho gera boa qualidade de vida	7	36,84%
Conselho gera razoável qualidade de vida	4	21,05%
Conselho gera fraca qualidade de vida	0	0
Conselho gera muito fraca qualidade de vida	2	10,53%
Sem opinião	6	31,58%
TOTAL	19	100%

Fonte: Elaborado pelo autor.

Quando questionados sobre o conhecimento da Transparência Pública a pequena maioria disse já ter ouvido falar, embora não soubesse dizer. Percebe-se assim a falha do governo em se mostrar claro nas informações apesar do discurso, mesmo tendo criado a Secretaria de Estado de Transparência e Controle do Distrito Federal, cujas ações deveriam estar refletidas na Administração Regional. De maneira generalizada percebe-se que não

houve transparência pelo GDF, isso de longa data devido ao grau de desconfiança apresentado nas entrevistas. Todas as instâncias do GDF foram consideradas falhas nesse ponto, como constam nas tabelas seguintes:

Tabela 26: Nível de Conhecimento sobre Transparência Pública

28 - Considera que existiu Transparência	Número de Famílias	Percentual na amostra
Sim	2	10,52%
Não	7	36,83%
Já ouvi falar	8	42,11%
Tem pouco noção	1	5,26%
Conhece pelo nome	1	5,26%
Outro	0	0
Sim	2	10,52%
TOTAL	19	100%

Fonte: Elaborado pelo autor.

Tabela 27 - Percepção da Transparência nos órgãos responsáveis pelo Orçamento Participativo

29 – Considera que existiu Transparência	Entrevistados	Percentual na amostra
Sim	2	10,53%
Não	6	31,58%
Existiu somente na elaboração	2	10,53%
Existiu somente na implementação	0	0
Não soube informar	9	47,36%
Outro		0
TOTAL	19	100%

Fonte: Elaborado pelo autor

Tabela 28 - Percepção da Transparência das Secretarias e Órgãos Executores

30 - Considera que existiu Transparência	Entrevistados	Percentual na amostra
---	---------------	-----------------------

Sim	1	5,26%
Não	17	89,48%
Existiu somente na elaboração	0	0
Existiu somente na implementação	0	0
Não soube informar	1	5,26%
Outro	0	0
TOTAL	19'	100%

Fonte: Elaborado pelo autor

Tabela 29 - Percepção da Transparência da Administração Regional

31 – Considera que existiu Transparência	Entrevistados	Percentual na amostra
Sim	1	5,26%
Não	15	78,94%
Existiu somente na elaboração	1	5,26%
Existiu somente na implementação	0	0
Não soube informar	2	10,4%
Outro	0	0
TOTAL	19'	100%

Fonte: Elaborado pelo autor

Foram expostas 12 áreas de atuação do governo que os moradores poderiam considerar como prioritárias para a cidade, escolhendo até 3 áreas, sendo: Educação, Cultura e Esporte, Ação Social, Gestão/Planejamento e Ordenamento do Território, Rede Viária e Sinalização de Trânsito, Abastecimento de Água, Segurança, Recolhimento e Tratamento de Resíduos, Desenvolvimento Econômico (incluindo Políticas de Trabalho Emprego), Rede de Esgotos, Criação e Conservação de Espaços Verdes, Conservação de Patrimônio. O objetivo desta questão foi avaliar o papel dos delegados quanto à agregação da demanda da comunidade, percebendo-se, apesar da pouca participação da comunidade no processo de discussão do OP, houve uma consonância com as prioridades aqui elencadas, indicando haver maior problema na convocação pelos delegados por não

possuírem recursos, o que deveria ser papel do governo como ocorreu no DF durante o governo de Cristovam Buarque (1995-1998), como consta na seção 2.6.4.

A distribuição se verifica na seguinte tabela:

Tabela 30: Consideração de áreas prioritárias para Investimentos pelo GDF

32 – Quais as 3 áreas de maior prioridade	Entrevistados	Percentual na amostra
Educação	17	30,36%
Cultura e Esporte	6	10,71%
Ação Social	2	3,57%
Gestão/Planejamento e Ordenamento do Território	3	5,36%
Rede Viária e Sinalização de Trânsito	0	0
Abastecimento de Água	0	0
Segurança	11	19,64%
Recolhimento e Tratamento de Resíduos	4	7,14%
Desenvolvimento Econômico	1	1,79%
Rede de Esgotos	5	8,93%
Criação e Conservação de Espaços Verdes	4	7,14%
Conservação do Patrimônio	0	0
Outro: Saúde	3	5,36%
TOTAL	56	100%

Fonte: Elaborado pelo autor

Ainda foi mais notável que quando propostos qual programa, obra ou serviço dariam prioridade para debate no conselho e consideraram urgentes se estivesse ao alcance de cada um, como tivessem poder de implementar como no papel de Governador, indicaram outros que não os relacionados nem indicados anteriormente. Isso demonstra o grau de legitimidade que não é atribuído ao Estado, tendo-se que o poder para a mudança é fracamente creditado ao Estado como indutor do bem-estar da cidade. Também aqui demonstra o grau mais individual que seria considerado prioridade, embora apesar de serem obras e serviços diversos, coincidem com as áreas e demais obras mais abrangentes

indicadas anteriormente na maioria dos entrevistados, verificado na Tabela 31, abaixo, como também percebido na Tabela 32, posterior a esta, com relativo grau de semelhança das obras indicadas no COP.

Tabela 31: Investimentos Prioritários nas Zonas de Residência

33 – Indicação dos Investimentos e Local	Entrevistados	Percentual na amostra
Regularização dos lotes	1	2,08%
Postos de Saúde 24h	2	4,17%
Medicamentos nos postos	1	2,08%
Atividades culturais	1	2,08%
Saneamento, Tratamento e limpeza de esgoto.	2	4,17%
Construção de creches	3	6,25%
Pavimentação	2	4,17%
Construção de Postos Policiais e policiamento	7	14,59%
Melhor atendimento de médicos e profissionais, e mais contratações.	6	12,51%
Limpeza das ruas	2	4,17%
Mais ônibus e Pontos de Ônibus	1	2,08%
Quadras de esporte	3	6,25%
Saúde em casa	1	2,08%
Áreas de lazer	3	6,25%
Cursos profissionalizantes	1	2,08%
Iluminação nas ruas	1	2,08%
Retirada do lixo	1	2,08%
Urbanização	1	2,08%
Praças nas quadras 12 e 15	1	2,08%
Contratação de professores	1	2,08%
Políticas de emprego	2	4,17%

Hospital	4	8,33%
Tempo integral da educação	1	2,08%
TOTAL	48	100%

Fonte: Elaborado pelo autor

Tabela 32: Obras mais importantes do grupo de serviços indicados

34 – Considerada obra mais importante dentre as alternativas	Número de Famílias	Percentual na amostra
Construção de Praça	2	9,52%
Construção de Posto de Saúde	6	28,57%
Construção de área de lazer	4	19,05%
Pavimentação de Vias	5	23,81%
Construção de Escola	3	14,29%
Não sei informar		0
Outro ()	1	4,76%
TOTAL	21	100%

Fonte: Elaborado pelo autor.

Há uma indicação por essas informações que os moradores mesmo quando optam por alguma prioridade, fazem um cálculo pessoal de viabilidade, não sendo exatamente a de restrição orçamentária/financeira, mas de vontade política, conforme indicado por Avrtizer (2002) na seção 2.6.2 como extremamente importante para o sucesso do OP.

Quando estavam teórica e momentaneamente imbuídos do “poder” de decisão por meio da proposta no roteiro das entrevistas de priorizar algum serviço, disseram outros, e dentre eles aqueles que considerariam de forma ampla para toda a cidade. Conforme indicado nos relatos já informados, identificaram os locais mais necessários, sendo a grande maioria informando em locais não os mesmos de residência, mas locais com infraestrutura mais precária e atenção mais baixa do governo em relação a toda cidade. Isso de certa forma cumpre o papel da sensibilização da Caravana de Prioridades em Belo Horizonte (seção 4.1.4).

Porém, há a ressalva que esta sensibilização ocorre pelo contato direto e mais próximo das diferentes condições entre a própria comunidade e por

compartilharem problemas específicos, os quais atingem de maneira igual a todos cotidianamente, não podendo utilizar esse argumento para outras cidades do DF.

A grande maioria indicou acreditar nos resultados do Orçamento Participativo quando perguntados sobre as expectativas, além de acreditar que ocorra desde que haja melhores informações. Mas quando sugeridos fazerem alguma sugestão caso quisessem para o Fórum de Delegados e o Conselho, a grande maioria informou da necessidade da convocação popular e debate aberto para toda a comunidade.

De forma geral, pela na disposição em participar das entrevistas dos moradores, percebe-se o maior envolvimento feminino na cidade, 12 mulheres e 7 homens respondentes, inclusive quanto à disponibilidade de responder sobre este tema, tendo em vista que foram solicitadas entrevistadas com maior número de entrevistas com homens. Segue tabela sobre essa representação.

4.2.2 Entrevistas com gestores públicos

Após esse contato com os moradores, foram feitas as tentativas com os gestores das unidades orçamentárias, e de acordo como proposição serem apresentados aos gestores para a justificção das ações, e por estas, questionada a hipótese do orçamento participativo como meio de efetivar a execução orçamentária.

Porém, foi extremamente inviável agendar as entrevistas pela indisponibilidade de tempo dos gestores e por não puderem receber o entrevistador. Então, em visita de representantes do GDF na Cidade Estrutural no dia 19 de novembro de 2011, incluindo o governador Agnelo Queiroz e demais Secretários de Estado, de maneira breve foram respondidas poucas perguntas na Coletiva de Imprensa e em contato pessoal após a Coletiva, devido à indisponibilidade de tempo, de conhecimento do teor das perguntas e de respostas.

As questões foram respondidas pelo governador Agnelo Queiroz, pelo então Secretário de Estado de Habitação Geraldo Magela, e pelo Secretário de Estado do Meio Ambiente Eduardo Brandão, e tiveram origem do roteiro de entrevistas aos gestores das unidades orçamentárias, e das demandas específicas apresentadas

pelos moradores da comunidade frente à programas executados atualmente e a serem implementados.

Ao governador Agnelo Queiroz foi perguntado: “Como será a regularização do setor e chácaras e do lixão? Já que os moradores disseram que não há infraestrutura e o governo havia informado que seriam todos removidos por ser uma área nova de ocupação. Como irá ocorrer?” Devido à impossibilidade de realizar a entrevista com as questões do roteiro. O governador respondeu da seguinte forma: "Todos serão regularizados e tudo vai ser feito devidamente como no nosso plano de governo para a Estrutural". Onde não houve mais comentários mesmo quando questionado de como seria a forma da regularização.

Ao Secretário de Habitação, Geraldo Magela, foi questionado sobre a situação das cooperativas que ficam nos arredores do lixão e sobre a regularização dessas habitações que ficam no Setor de Chácaras Santa Luzia. Foi feita a seguinte pergunta: "Recentemente estive com os moradores do setor de chácaras e com os membros das cooperativas. Eles disseram que há o plano da remoção do lixão para um aterro sanitário em Samambaia e o governo pretende removê-los de lá. Como irá ficar a situação das cooperativas? Elas serão removidas, ou regularizadas? Sem o lixão, como os moradores terão emprego já que dependem da coleta?", em resposta disse que será feito um estudo e seriam regularizadas, haverá políticas em que todos os moradores do local terão emprego, mas não informou como seriam essas políticas de desenvolvimento econômico do local.

Também foi questionado ao Secretário sobre a situação das novas invasões no Setor de Chácaras com a pergunta: "Em relação às novas invasões, serão todas removidas? A população local disse que o governo informou que tomaria esta medida", obtendo a seguinte resposta: "Bem... muitas serão regularizadas e terão suas casas. Outros não. Será caso a caso. Teremos que analisar com cuidado. Primeiro terão que fazer o cadastro na CODHAB para procedermos a forma da regularização.". Em relação aos critérios quando questionado, informou sobre o tempo de residência, renda familiar, e demais critérios adotados atualmente, sem mencionar nenhuma avaliação específica.

Ainda foi questionado sobre a situação da infraestrutura local: "Os moradores do setor de chácaras disseram que há água encanada e utilizam poços artesianos. As cooperativas que ficam próximas estão na mesma situação. Relataram que a

empresa Capital Reciclagem, instalada há 3 anos, bem depois das cooperativas se instalarem, tem água encanada e coleta de resíduos. Procede esta informação? Por que há essa diferença ao lado e a população não tem o serviço?" respondendo "Não tenho essa informação. Precisaremos analisar como isso procede".

Em seguida, ao Secretário de Meio Ambiente foi questionado: "Recentemente estive com os moradores do setor de chácaras e com os membros das cooperativas. Eles disseram que há o plano da remoção do lixão para um aterro sanitário em Samambaia e o governo pretende removê-los de lá. Como irá ficar a situação das cooperativas? Elas serão removidas, ou regularizadas? Sem o lixão, como os moradores terão emprego já que dependem da coleta?", obtendo-se a mesma resposta do governador. Ainda completou: "As cooperativas serão regularizadas e algumas como empresas de reciclagem. A remoção será feita em 3 etapas e já há recursos previstos para esta remoção", mas quando questionado sobre o valor dos recursos, não pode responder, sendo interrompido pela assessora de comunicação.

4.3 Arenas Decisórias

De acordo com a metodologia proposta por Cláudio de Jesus, percebem-se grandes diferenças ao transpô-la para os exemplos municipais estudados com o Distrito Federal, como segue nas seguintes subseções.

4.3.1 Instância de Informação

Nessa primeira arena, considerada um espaço de captação e definição de demandas, são também definidas as prioridades de cada uma. Apresenta-se o grau de representatividade das associações e o nível de envolvimento da comunidade com o OP além da independência ao poder público. Esta arena agrega os processos de Divulgação e Mobilização da População, a escolha dos representantes e em alguns desenhos do OP as primeiras reuniões com a população.

Em Porto Alegre, com a obrigação da Prefeitura de iniciar os debates sobre o orçamento antes de apresentar a LDO à Câmara de Vereadores, e a discussão sobre Plano de Governo e Orçamento, permite que além da alocação dos recursos

para o exercício seguinte, se defina a forma da elaboração. Permite que a população aja ativamente do processo, sendo deliberativo, de modo que se não houvesse essa discussão na LDO para a forma da alocação das dotações, se daria por um processo mais próximo de OP consultivo ou indicativo.

Também é extremamente importante o aspecto de realizar cursos anuais de reciclagem para todos os participantes do processo, verificado isto tanto em Porto Alegre, Recife e Belo Horizonte, além de exclusivamente a população, permitindo também maior integração entre técnicos do governo e comunidade. No Distrito Federal ainda não houve essa metodologia atualmente, e o mais próximo disso foi um pequeno informativo de alguns termos utilizados na elaboração da peça orçamentária contido no Manual do Fórum de Delegados.

Destaca-se em POA a importância da coordenação das reuniões do conselho também fazer parte os conselheiros, não havendo um exclusivo domínio da pauta das reuniões pelos membros do governo.

Vale também destacar que a Prefeitura em POA não poder iniciar a execução do Plano de Investimentos do ano seguinte com demandas pendentes sem a explicação deste fato, cumprindo-se um aspecto de transparência passiva sem a necessidade de o cidadão cobrar do governo também importante, além de os órgãos atenderem prontamente qualquer solicitação de documentos e informações feitos pela população. No DF este aspecto ainda é insipiente, como relatado por moradores, nos órgãos não é permitido muitas vezes divulgar as informações de execução de obras e contratos. Apesar de estar em andamento o primeiro ano do OP no DF, é um ponto que deveria ser debatido e levado a coordenação do OP para que se tenha maior controle das ações do governo.

Vale ressaltar a importância do chamamento popular por meio de eventos com a apresentação das propostas iniciais do funcionamento e cronograma. Isto é particularmente notável em BH quando é realizada a Abertura Municipal do OP. No DF também houve evento semelhante, mas o grande problema local foi a falta de divulgação do OP para a grande massa da população, especialmente na mídia. Percebeu-se nas entrevistas com os moradores que somente os líderes comunitários, que já possuem maior contato com o governo, souberam das reuniões e do funcionamento do OP.

Outro papel dos líderes comunitários e delegados, referente à informação, seria divulgar as reuniões de forma ampla para a comunidade. Segundo os relatos de vários moradores, o Fórum de Delegados da Estrutural não convocou eficazmente as reuniões. Muitos souberam pelos conhecidos, o que foi raro, e um morador identificou ter sido convocado por meio de carro de som, sendo a grande maioria desconhecedora do processo, e até mesmo dos recursos utilizados para 2012 na cidade.

Isso demonstra a insuficiência do papel do Fórum quanto à convocação de moradores e ainda mais a fragilidade do processo. Como ressaltado por diversos autores no presente trabalho, a legitimidade se dá a partir do momento que há grande participação da população, cabendo fundamentalmente ao GDF dar suporte para as convocações.

Apesar disso, nas Plenárias de Sensibilização, reuniões onde o governo apresenta o funcionamento do OP e convida a população a se mobilizar e se preparar para apresentar suas propostas. Durante a primeira plenária de base realizada em maio na Estrutural, em um formato de Plenária Temática (8 Grupos de Trabalho), representantes da Administração Regional da Estrutural inicialmente apresentaram um grupo de propostas que a gestão atual pretendia realizar na cidade. Porém, essas propostas não foram levantadas pela população e teriam sido com base em estimativas das prioridades locais por gestões anteriores. Além disso, não haviam sido apresentados os recursos para as atividades com base em estimativas das receitas e despesas vigentes, até mesmo por ainda estar cumprindo o último ano do PPA 2007-2011 e a execução da LOA 2011 ainda estar de acordo com os programas do governo antecessor. Também ainda não havia sido elaborado o PPA 2011-2014, assim inviabilizando as propostas, que não como estimar ainda a capacidade de cumpri-las.

Porém, um aspecto importante foi a etapa inicial foi da coleta de propostas com a Participação pela Internet no Portal do Orçamento Participativo, por formulário que a proposta de qualquer cidadão pode ser enviada, sendo debatida nas plenárias de base.

4.3.2 Instância pré-decisória

Aqui o espaço de agregação de demandas, em que elas são confirmadas, e há eleição dos representantes das regionais e/ou temáticas possui três fatores que foram determinantes para a escolha, sendo o número de delegados da comunidade, a natureza (prioritária) da obra solicitada e argumentação.

É importante frisar que em todas as experiências e no DF, as reuniões constituem-se em regionais e temáticas. Em Porto Alegre o que é a chamada de reunião geral, tem o mesmo caráter das plenárias de base no DF e da participação pela internet, que são para a coleta de demandas. A grande diferença é que no caso das temáticas ocorridas na Estrutural não foi separadamente, mas sim durante a escolha dos delegados nas plenárias regionais. Isso ocorreu durante a primeira reunião e posteriormente foram separadas, o que levanta a questão de ainda ter sido a primeira experiência no DF, e nas outras localidades já haver uma tradição na dinâmica da participação, cuja diferenciação não ocorria nas primeiras experiências, não podendo concluir sobre este fato ainda.

Em Porto Alegre e em Recife há várias reuniões regionais temáticas e regionais, ao passo que no DF ocorreram variadas Plenárias de Base. No caso de Belo Horizonte, 2ª rodada, como nos outros exemplos ocorre similarmente à definição das demandas a serem discutidas na última instância, após apreciação técnica do governo relativa aos custos e a eleição dos delegados.

Mas há uma peculiaridade exclusiva à Belo Horizonte, que é a Caravana de Prioridades. Nela, realizada paralelamente a segunda rodada, os delegados eleitos visitam as demandas de cada comunidade para se sensibilizar com as situações de cada comunidade, para assim votarem no Fórum de Prioridades Orçamentárias as demandas mais urgentes. Este é um exemplo que caberia a todas as experiências, e não apenas no DF. Poderia solucionar o problema de muitos debaterem sem conhecer as realidades que tomam partido, como na Estrutural e outras regiões mais carentes.

Durante as reuniões do conselho, sobre o papel da representação dos participantes, é interessante fazer um paralelo daqueles que as compõe nas experiências estudadas, em Porto Alegre, como Belo Horizonte e Recife. No primeiro caso, associações e demais organismos, podem apresentar propostas nas

reuniões gerais, de forma individual, além da União das Associações de Moradores de Porto Alegre poder ter conselheiros além das regionais e temáticas. Já em Belo Horizonte cada associação ou organismo regional tem direito a um representante no conselho, desde que cadastrada.

Quanto à definição da quantidade de demandas aqui apresentadas, não nos caberia indicar a quantidade de prioridades a ser levantada por cada comunidade em algum comentário comparativo. Isso devido às peculiaridades de cada localidade e também aos critérios para sua determinação que não foram objeto deste estudo e necessitariam de pesquisa mais ampla.

No Distrito Federal, apenas moradores individualmente podem ser eleitos. Porém, como constatado nas entrevistas, ocorre que os líderes comunitários e de associações se tornam delegados e conselheiros, e os moradores sem vínculo dificilmente conseguem se eleger, apesar da haverem disposto que todos os presentes poderiam votar entre si. Porém, como já abordado, a maioria dos participantes possuem vínculo com as entidades, portanto, eles têm o acesso às reuniões mais facilmente, e de acordo com outros entrevistados, quando estes participam nas reuniões, acabam não tendo suas opiniões acatadas, parecendo haver uma espécie de corporativismo comunitário.

Tendo isto institucionalizado, acabaria por distanciar o objetivo do OP e sua operacionalização, como os próprios membros do governo Cristovam (1995-1998) afirmaram.

Isso de acordo com Cláudio de Jesus pode fazer com que as decisões tomadas pelos delegados e conselheiros não se traduza na real demanda dos moradores. Isto será abordado melhor na apresentação dos resultados das demandas.

4.3.3 Instância de Decisão

Nessa arena de definição de demandas, é interessante que o caráter de deliberação nas assembleias com os moradores pode não se efetivar, tendo em vista que os delegados é que definem as prioridades, podendo não ir ao encontro do

restante da comunidade. Porém, foi constatado que mesmo com a divergência na participação, foram deliberadas as prioridades da população na Estrutural.

Para esta arena, todas as cidades são divididas em regiões, e microrregiões ou setores, para a realização das reuniões para colherem amplamente as demandas. Mais uma vez em Belo Horizonte surge um exemplo de como dividir seu espaço para elaborar critérios para a seleção de prioridades. Além das regiões que terão representantes por elas no Fórum de Delegados, e as microrregiões para coleta e pré-definição de prioridades, as Unidades de Planejamento, elaboradas com um estudo prévio para identificar dentre elas as regiões mais necessitadas.

Esses critérios são elaborados de forma minuciosa que poderiam se aplicar no DF, especialmente nas comunidades menos favorecidas, como na Estrutural, pela grande diferença constatada nas realidades das cidades do DF, permitindo a elaboração de políticas setoriais e regionais mais específicas de acordo com solicitações da comunidade expostas aqui, e as queixas relatadas dos moradores sobre as urgências sem viés de interesse político, ou simplesmente de interesse eleitoreiro.

Estas nove regiões administrativas em Belo Horizonte subdividindo-se a cidade em 80 Unidades de Planejamento (UP). Para a distribuição de recursos do OP e para o cálculo do Índice de Qualidade de Vida Urbana – IQVU. Esta divisão permite evidenciar com clareza características específicas de cada comunidade e assim avaliar com maior precisão as ações a serem tomadas tecnicamente. Há as Sub-Regiões Especiais, que são sub-regiões que agregam, em cada regional, as UPs de maior IQVU na cidade (Grupo Especial), totalizando seis sub-regiões, podendo na Estrutural utilizarem esse método para as ações especialmente como no Setor de Chácaras Santa Luzia ainda sem infraestrutura.

Pela população de cada região ser diversa, a diferença para operacionalizar as discussões e recursos locais é extremamente complexa, ao passo que em BH a divisão em microrregiões, e estas em UPs, possibilitam maior abertura para a futura escolha das prioridades, similar, embora em menor grau, ao que acontece em Porto Alegre e Recife.

Na Estrutural durante as plenárias optou-se dividir-se em 4 setores (leste, oeste, norte e central). Portanto, cada setor teria os próprios delegados para levar à discussão as demandas locais. Nota-se que comparando com as experiências

analisadas, a divisão territorial no DF é bastante difícil de operacionalizar. Como cada RA tem perfil distinto de outra, inclusive de mobilização e acesso às informações, onde na Estrutural só teriam pelas as informações repassadas pelas associações e pela Administração Regional.

Esse modelo frouxo de definir as regiões específicas, de acordo com a disponibilidade dos que participam nas plenárias sem um estudo levando em conta vários indicadores que acaba por reduzir a amplitude da ação deliberativa e o êxito para cada comunidade.

Pode ocorrer que determinado grupo de moradores esteja super-representado, ao passo que uma população de local menos favorecido nos investimentos não possui a possibilidade de acesso e participação ativa e representativa nas reuniões.

É importante a exemplo de Porto Alegre, antes do debate das prioridades, verificar os compromissos dos programas anteriores, para aí assim avaliar melhor a forma e a viabilidade de usar os recursos, além de apresentar o mapa de carências da cidade. Isto cumpre em parte menor o papel da Caravana de Prioridades de Belo Horizonte para as escolhas mais urgentes, mas que não cumpre o papel ativo de cada membro sensibilizar-se e compreender mais afundo as realidades da cidade, individualmente por consciência autonomamente própria.

Isto seria extremamente importante para a Estrutural, como em outras regiões similares, que os representantes de outras cidades provavelmente sem estas visitas jamais conheceriam as realidades locais, e assim estimulando um maior associativismo comunitário nas regiões.

Os critérios para a elaboração das prioridades a serem executadas, utilizando pesos pelos serviços são no DF, com a diferença de utilizar o IDH das cidades como critério, parecidos com os de Porto Alegre, além de definir também pela quantidade de moradores os recursos utilizados como ocorre em Recife.

Em Belo Horizonte o critério mais amplo e complexo, o Índice de Qualidade de Vida Urbana – IQVU, que mede a qualidade de vida da população e a infraestrutura local. Pelos 38 indicadores agrupados nas variáveis: Abastecimento, Cultura, Educação, Esportes, Habitação, Infraestrutura Urbana, Meio Ambiente, Saúde, Serviços Urbanos e Segurança Urbana, que condizem com a realidade local. Também é calculado a partir do estudo das Áreas Prioritárias para Inclusão Social e

Urbana e o mapa de Áreas Prioritárias para intervenção do orçamento participativo, que receberão o peso adicional.

Essa utilização é mais indicada que o IDH, pois é reavaliado a cada dois anos e o IDH reavaliado a cada dez anos, além de utilizar níveis de escolaridade, expectativa de vida e renda variáveis para o cálculo. O critério socioeconômico deveria ser definido pelo governo que tem o conhecimento e os recursos mais precisos para mensurar os critérios de acordo com a situação real.

Além do critério socioeconômico no DF, o critério financeiro **Valor da Obra (V.O.)** é bastante impeditivo na Estrutural, tendo em vista que Obras muito urgentes, porém onerosas pela dimensão, obteriam pontuação menor, interferindo na posição na lista de prioridades para o DF, além do problema de seguir sempre na ordem da lista do DF as primeiras posições das cidades.

Neste caso, como a lista segue a posição das prioridades na ordem de lista das regiões, um serviço ou obra que poderia ser considerado extremamente essencial para a Estrutural, mas na sua lista de prioridades ocuparia a partir da segunda posição, ficaria abaixo de outra obra ou serviço até com pontuação menor de outra cidade, mas que ocuparia a primeira posição em sua lista.

Disso acarreta em um descompasso destas demandas, como no exemplo nas obras de saneamento, rede de água e esgoto que são políticas de saúde pública, com outras prioridades definidas no conselho que seriam consideradas até menos urgentes, mas obteriam melhor pontuação, pois como relatado pelos moradores, a falta destes serviços está causando diversas doenças.

Isso ocorreu na demanda da Estrutural de implantar o sistema de saneamento básico nas quadras 15 e 16 (numeração antiga), 5A; 6A; 7A; 8A; 9A e Setor de Oficinas, que ocuparam a posição 7 da cidade e posição 199 do DF, ao passo que em Samambaia foi elencada como posição 1 da cidade e número 2 para todo o DF construção de campo de futebol. Do ponto de vista organizativo dos delegados e comunidade, a posição de cada prioridade definida na ordem da lista pode haver um problema de decisão interna à comunidade de acordo com o verificado nas entrevistas, mas é importante frisar o critério adotado pelo GDF, da distribuição que acaba sendo mais determinante, positiva ou negativamente dependendo da cidade.

É interessante ressaltar que os critérios utilizados no IQVU de BH são os pontos tidos como essenciais pelos moradores entrevistados na Estrutural para a execução das obras públicas. Mais um indício de que seria a melhor forma de operacionalizar a definição de prioridades inclusive para elaborar ações mais específicas dos programas executados no orçamento.

Também é importante frisar o problema do Governo não ter determinado um número específico das demandas a serem apresentadas, e conseqüentemente aprovadas. Pelo fato de não haver qualquer definição, houve grandes diferenças entre as representações de prioridades definidas no Conselho. Brasília obteve 49; Taguatinga 29; Lago Norte 19; Lago Sul 24; Guará 25; Sudoeste e Octogonal 32; e na Estrutural foram 13, como exemplo de cidades com maior infraestrutura e cobertura de serviços básicos. Também outras cidades com maior cobertura de serviços e obras conseguiram grande número de propostas aprovadas em relação à Cidade Estrutural, como Brazlândia 138; Gama 117; Riacho Fundo I com 56.

Como resultado das discussões durante as fases, a tabela seguinte aponta as prioridades elencadas pelos delegados da Cidade Estrutural em suas respectivas ordens de prioridade, bem como a posição na lista de prioridades para a execução em todo o DF para 2012 definidas no Conselho do Orçamento Participativo e contidas no PLOA.

Quadro 5- Propostas para Investimentos na Cidade Estrutural em 2012

Prioridade GDF	Prioridade Estrutural	Proposta	UO Responsável
14	1	Construção de Escola Técnica no SCIA - Estrutural Construção	SECRETARIA DE EDUCAÇÃO
47	2	Construção de Escola Técnica	SECRETARIA DE EDUCAÇÃO
61	3	Alargamento da Av. Luiz Estevão	SECRETARIA DE OBRAS
91	4	Construção de Calçadas	SECRETARIA DE OBRAS
122	5	Incentivar o Turismo	SECRETARIA DE ESTADO DE TURISMO
151	6	Conclusão da pavimentação Quadras 15 e 16	SECRETARIA DE

		(antigas), 5A; 6A; 7A; 8A; 9A e Setor de Oficinas.	OBRAS
199	7	Sistema de saneamento básico nas quadras 15 e 16, 5A; 6A; 7A; 8A; 9A e Setor de Oficinas.	CAESB
215	8	Construção de ciclovia	SECRETARIA DE TRANSPORTES
238	9	Sinalização/Organização do Trânsito - Definir espaço para carros, bicicletas e pedestres.	SECRETARIA DE SEGURANÇA PÚBLICA
271	10	Construção de um Complexo Cultural entre o Setor Leste e o Setor Norte.	SECRETARIA DE CULTURA
295	11	Atendimento 24:00 horas no Centro de Saúde com ambulâncias disponíveis tempo integral.	SECRETARIA DE SAÚDE
323	12	Contratação de mais profissionais da saúde	SECRETARIA DE SAÚDE
344	13	Volta do policiamento comunitário ostensivo feito por rondas policiais (instalação de Batalhão).	SECRETARIA DE SEGURANÇA PÚBLICA

Fonte: Conselho do Orçamento Participativo do Distrito Federal, 2011.

Percebe-se que apesar do grau de não envolvimento da população nas discussões, houve semelhança na lista de prioridades definidas pelos delegados e conselheiros da Estrutural para o COP, o que evidencia que a falha da participação possui maior relação quanto ao papel do Estado em não ser indutor desse papel de aproximação.

4.3.4 Instância pós-decisória

Além das arenas apresentadas por Cláudio de Jesus, propõe-se como objeto para análise o espaço após o processo de implementação, que seria do monitoramento e acompanhamento dos programas do governo na forma similar proposta por Maria do Carmo Carvalho et. al., denominada Instância Pós-Decisória.

Quanto ao possível grau de independência da prática do orçamento participativo pela comunidade, além de basicamente ser um problema de gerência do seu formato e implementação pela gestão atual, frente às experiências citadas, e verificou-se alguns problemas que dificultariam a atuação da comunidade,

especialmente quanto ao controle que a partir do ano de 2012 poderá ser mais bem situado.

Como exposto nos municípios estudados, é interessante a apresentação da execução do Plano de Investimentos do exercício anterior para nova discussão do orçamento anual.

Em Porto Alegre é notável o papel do contato feito pelo responsável pela obra com a Comissão de Obras para acompanhamento de todo o processo licitatório e do andamento do projeto, além do COP acompanhar a prestação de contas do governo. Em Belo Horizonte esse monitoramento pela COMFORÇA observado e também é mais ativo, além do papel da própria prefeitura com o Grupo Gerencial do Orçamento Participativo.

É interessante no Recife esse acompanhamento ser formado por uma comissão de cada região e de cada temática, para envolvimento mais direto da população com membros da comunidade e dos delegados locais.

É perceptível uma falha no DF a exemplo dos casos estudados por não haver indício em seus normativos de um diálogo mais direto com delegados, conselheiros e população, do controle interno do processo para o OP, a **Comissão de Liberação de Recursos (CLR)** e a **Comissão de Acompanhamento de Licitações e Obras (CALO)**, como já observado pelos moradores nas entrevistas na situação atual da ausência de transparência.

Isto dificulta o acesso às informações que serão necessárias para o acompanhamento, por ser necessário para o sucesso desse espaço um trabalho de transparência ativa e passiva pela população. Como exemplo na tentativa do pesquisador deste trabalho em obter contatos e documentos com as unidades orçamentárias, as quais não foram atendidas, e relatórios na página eletrônica do governo estar de difícil acesso e extremamente técnico. Os passos seguidos para encontrar a informação são muitos e confusos, além de estar desatualizada e excessivamente técnica, impossibilitando a total compreensão do cidadão comum.

Segundo o relato de um auditor da SEPLAN durante a tentativa de contato, “os próprios auditores e técnicos possuem dificuldade para analisar, assimilar e enfim avaliar as informações contidas nos relatórios pela grande quantidade de programas, subprogramas, ações e outros aspectos que existem no ciclo do orçamento”.

Além do mais, como disposto no próprio Decreto nº 32.851/2011 do GDF, a fiscalização seria feita exclusivamente pela população, porém não foi verificado nenhum dispositivo que viabilize essa proposta, a exemplo dos conselhos regionais em Recife e da COMFORÇA em Belo Horizonte, e a exemplo do DF em 1996.

5 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Perfazendo a noção do exercício pleno e efetivo de cidadania, é imprescindível que a sociedade possua meios para exercê-la da melhor forma. A inclusão sociopolítica da população só é possível a partir do momento em que o Estado crie mecanismos de acesso à informação e permita seu acesso para que toda a população possa tomar decisões coletivamente e responsabilmente a todos. O orçamento participativo é tido então como uma ferramenta fundamental para a gestão democrática, para o efetivo controle social e a consecução deste sentido de cidadania. Seu objetivo principal é fortalecer a dinâmica democrática com maior e melhor controle do Estado pela sociedade e ampliação da cidadania.

Tendo em vista essa importância, nas últimas duas décadas foram inúmeros os trabalhos desenvolvidos buscando explorar, enriquecer e adaptar sua dinâmica às mais diferentes realidades pelo país, inclusive como exemplo para outros países. Suas raízes estão em movimentos associativos da década de 1970, e a partir da experiência de Porto Alegre no final da década de 1989, ganhou maior notoriedade. Seguiram-se a partir de então várias experiências, tendo como notório também o caso de Belo Horizonte. É percebido como extremamente importante o seu trabalho como política pública, como forma de consubstanciar e agregar várias demandas e políticas setoriais.

A partir de várias observações, este trabalho teve como objetivo avaliar o modelo institucional implementado com base em outras experiências e na realidade da população durante o processo, como uma forma de inclusão sociopolítica. Esta também se daria por cursos e manuais ou apostilas para a população, como novamente na experiência anterior no DF.

Nos espaços das arenas decisórias do OP, pode ser verificado que é fundamental que em uma primeira arena, de informação, a capacidade de o governo gerar informações suficientes e claras para a população conhecer a medida que poderá demandar suas prioridades da melhor forma, onde não basta publicar ou divulgar as informações, mas que seja necessário fazer isto com clareza, pois transparência não é o mesmo que publicidade, e assim divulgar todos os aspectos do processo, bem como preparar aqueles que receberão as informações.

Também foi verificado que o conhecimento das estruturas associativas e do desenho institucional é fundamental para o sucesso. É preciso conhecer a realidade de cada local, a forma do relacionamento da comunidade entre seus membros e suas reais expectativas. Analisando este desenho com a vontade políticas e as estruturas do associativismo comunitário, pode ser visto como forma auxiliar de revalidação e melhoria do processo. Isto pode ser percebido na seção 2.1 comparando o modelo de acordo com os dispositivos legais que legitimam sua atuação. Neles nota-se o nível do comprometimento dos governos locais pela construção de seu formato, cujas informações de suas contas e dos planos de investimentos para que a população possa conhecer as reais condições antes de deliberar. Também é importante o formato de coordenação, organização de suas bases de reuniões e representação, verificando que sua formação composta por governo e comunidade, como em Recife, é definidor do papel ativo da população, promovendo a exemplo de Belo Horizonte a Caravana de Prioridades para que todos conheçam cada realidade. Também somente conhecendo melhor o processo orçamentário e do próprio OP, passa a se unir em torno de prioridades amplas, atendendo o maior número de pessoas se contrapondo ao individualismo local.

Perfazendo uma segunda arena, a pré-decisória, é notável a necessidade de garantir a participação de toda a comunidade. Em Belo Horizonte e em Porto Alegre é extremamente determinante o chamamento de todos para as reuniões, algo que não parte apenas das comunidades e do Fórum de Delegados ou COP, mas da própria prefeitura. Fazendo um paralelo à Estrutural, nem as associações e a comunidade se mobilizam com maior união, ou buscam interesses de cada grupo conforme relatado pelos entrevistados, e líderes comunitários, delegados e conselheiros não assumem o papel ativo desse associativismo comunitário para reuniões mais abrangentes.

Também a forma de representação é o ponto chave para o alcance do sucesso do OP. Como relatado em todo o trabalho, sem a participação em grande número, a agregação de demandas que suprimam certas necessidades da comunidade não têm êxito. Interessante que a exceção dos casos mencionados, o modelo no DF ainda não permita a participação de delegados e conselheiros representantes de associações, o que pode permitir ainda, como vigorou neste primeiro ano, a autonomia relativa da comunidade, já que ela não participa

ativamente das discussões e participaria menos desta forma, levando-se em conta o que foi dito por entrevistados.

Encaminhando para o espaço da definição das demandas, para a instância decisória a divisão territorial é de extrema importância, pois por meio dela percebem-se as peculiaridades de cada região, como principalmente em Belo Horizonte as microrregiões e Unidades de Planejamento permitem agregar urgências mais específicas. A partir de então, partindo-se para a definição ampla de critérios para escalonar as prioridades, principalmente socioeconômicos, como IQVU de Belo Horizonte, dimensionando vários parâmetros que permitem a melhor distribuição dos recursos, ao passo que no Distrito Federal a utilização do preço da obra na composição final dos pesos e as primeiras prioridades de cada região serem as primeiras executadas limita a urgência das comunidades mais necessitadas como as grandes prioridades levantadas na Estrutural, principalmente em Saúde, Segurança, Educação, Emprego e Tratamento de Água, Esgoto e Resíduos.

Também seria importante como no modelo do OP anterior no DF, a diferenciação entre investimento para as regiões separadamente daquelas que abrangem mais de uma região, os chamados investimentos institucionais, como no caso da construção de uma via de ligação do SIA com a Estrutural, que fazer parte da proposta da RA SIA, e a construção de um Batalhão de Corpo de Bombeiro para atender a Estrutural, Taguatinga Norte e Vicente Pires, proposta por esta, como em outros exemplos que afetam a Estrutural e a outras obras e serviços que serviriam para outras diversas cidades.

Outro ponto interessante seria a utilização das Administrações Regionais como indutoras do processo, especialmente quanto à sensibilização e o chamamento popular, com autonomia para coordenar isto como no exemplo do DF em 1996, e executar a operacionalização do OP por estar próxima das comunidades e (em tese) conhecer melhor as realidades locais. Para isso, o dever da coordenação de articular, dar a responsabilidade e monitorar isso, que pela coordenação mista comunidade/governo poderia se efetivar.

Além disso, o fator de no DF, diferentemente dos outros casos abordados, não haver a representação das associações no Fórum de Delegados e Conselho é um ponto e se ter como positivo como demonstrado por Cláudio de Jesus, pode ocorrer prevalectimento delas pela articulação dos representantes, e as comunidades

não sejam tão bem representadas nos Conselhos, onde também ocorre a formação de alianças entre associações, e regiões, restringindo o objetivo do OP de alcançar as prioridades da população.

Acrescentando um novo espaço para na realização do controle efetivo e da qualidade das ações, inclusive de documentos das contas públicas, consubstanciar os objetivos da população, uma instância-pós decisória se torna essencial. O papel das comissões de acompanhamento de obras, contratos e das contas é fundamental para que a médio longo prazo possa exercer o papel do controle social e do processo decisório público, pois sem o conhecimento do andamento dos meios utilizados, não se torna visível o papel do OP como política pública integradora. O grau de independência dessas comissões sem ter amarras com o governo é importante, porém é papel do Estado disponibilizar meios de acesso e institucionais para realizarem o trabalho. É fundamental a proximidade real e presente dos gestores, e o real conhecimento local, ao oposto como identificado nas respostas do Governador Agnelo, e dos Secretários Geraldo Magela de Habitação e Eduardo Brandão, do Meio Ambiente.

Isto seria complicado também por não haver a tarefa de estimar os recursos para investimentos institucionais para chegar aos valores do orçamento participativo, diante das dificuldades encontradas, por estes montantes serem maiores que as prioridades das cidades, como o caso de ampliação do metrô e ampliação de estradas parques. Nestes casos pode ocorrer de dotações do OP serem transferidas ou contingenciadas devido a estas obras, pois não valor impositivo para a exclusividade dos recursos ao OP, causando o insucesso e o descrédito na população por não ver resultado e ser bastante imediatista, justamente por não conhecer os processos orçamentários.

Ocorre notoriamente pela desinformação, como presente em todo o trabalho, e de acordo com Ludovici “os burocratas [aqueles resistentes] tratam de ocultar informações pertinentes, que muitas vezes não são sequer reunidas e processadas sistematicamente.” (LUDOVICI, 1992, *apud* SCHMITZ, p. 47, 1997).

Com base nos resultados obtidos, foi possível observar que o trabalho respondeu ao levantamento das hipóteses dos entraves verificados para o sucesso do OP na Cidade Estrutural. Permitindo evidenciar pelas das respostas obtidas com os entrevistados, a fragilidade de um processo, que em sua essência deveria ser de

ampla participação e papel ativo do Estado para o chamamento, e não apenas cumprir o papel de instituir um projeto. Isso foi obtido pela comparação dos desenhos institucionais do OP e da percepção dos moradores. Cabe a ressalva que houve maior falha durante perante a participação da comunidade no processo nas reuniões, mas no não resultado final das propostas levadas ao Conselho do OP. Foi observado que as demandas mais elencadas foram aquelas que obtiveram respostas no COP levadas pelos representantes locais, percebendo-se que apesar de não haver maior diálogo, os delegados e conselheiros com a comunidade, mesmo com desunião e interesses diversos levantados por muitos moradores, conseguem captar as principais necessidades, conforme visto na tabela das prioridades aprovadas em conselho.

As limitações da pesquisa podem ser resumidas aos fatores tempo de pesquisa, obtenção de dados, e o período do processo de implantação do OP, que impactam mutuamente. Pelo tempo depreende-se que a necessidade para a realização das entrevistas propostas, pelos sujeitos objeto não puderem estar disponíveis no prazo exigido para a conclusão do prazo, além da ausência de respostas de várias solicitações. Isto impactou diretamente no grau de maior validade da percepção da eficácia do processo do OP. Com número reduzido de participantes, não se pode delimitar com números mais precisos o grau das limitações propostas, além de para identificar o grau mais fidedigno houvesse a necessidade da participação muito maior do número de entrevistados propostos, cujo fator tempo não permitiria.

Além do mais, não se pode precisar o verdadeiro grau de divergência entre as propostas do governo, o trabalho pelos líderes e representantes da Estrutural no OP e a real participação da comunidade, pois não foi possível identificar possíveis justificativas e percepções daqueles, bem como pelo fator tempo do processo do OP ser muito curto e ainda estar em fase de implementação, que irá entrar em vigor a partir de 2012.

Mesmo assim poderá ser validado que apesar de em pequeno número de entrevistas, e o grau de observações das afirmações feitas aqui terem sido altas pelos entrevistados, é notável e confirmativo o estado atual do OP demonstrado na pesquisa, que ainda possui grandes lacunas para a inclusão da população e o sucesso dos resultados.

Trabalhos futuros podem complementar esta pesquisa, tendo em vista que tenha sido um trabalho exploratório do OP no Distrito Federal, e tido como objetivar levantar hipóteses para serem mais bem trabalhadas em estudos posteriores.

Propõe-se também um acompanhamento melhor do GDF, durante toda a dinâmica de implantação. Cabe especialmente à Administração Regional, adaptar informações, bem como cumprir papel mais ativo de informar a utilização dos seus recursos com relatórios menos técnicos e de fácil assimilação pelo cidadão comum. Também campanhas informativas, além de cartilhas e cursos eficazes para os representantes do OP e a própria população. Um grande e louvável exemplo é o curso “**Fiscais Comunitários do Orçamento**”, elaborado pelo projeto de extensão Universidade de Olho no Orçamento, do Departamento de Administração da UnB.

Também é feita a ressalva às associações para melhor diálogo com a comunidade, informando suas atividades e convidando a população para participação e conhecimento dos trabalhos para enriquecimento do associativismo da cidade. Estas propostas e hipóteses levantadas poderão ser acompanhadas nos estudos futuros.

Desta forma conclui-se que as potencialidades para o exercício da cidadania e a efetivação das diversas prioridades essenciais das comunidades por meio do orçamento participativo, como política pública, se bem implementado e constantemente avaliado, possibilitando efetivamente o controle social dos gastos do governo e a inclusão sociopolítica da população, mas não garante efetividade social com a realização das obras, pelo caráter autorizativo do orçamento público que somente quando for alterado, poderá aí sim ser considerado uma ferramenta de controle sócia efetivamente abrangente.

REFERÊNCIAS

- ALVAREZ S. E.; DAGNINO, E.; ESCOBAR, A. (Orgs.) Sociedade civil, espaço público e poder local: uma análise do orçamento participativo em Belo Horizonte e Porto Alegre. *in*: DAGNINO, E. **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.
- AMORE, Luiz; PENA, Jacques de Oliveira. “**Orçamento Participativo 96/97 em Samambaia**”. II Encontro da Eco-Eco. São Paulo. 06 a 08/11/1997
- AVRITZER, Leonardo (Org.). **A dinâmica da participação local no Brasil**. São Paulo: Cortez. – Pensando a democracia participativa; v. 3, p. 7-49, 2010.
- _____. **Democracy and the public space in Latin America**. Princeton: Princeton University Press, 2002.
- _____. **Sociedade civil e democratização**. Belo Horizonte: Del-Rey, 1994.
- AZEVEDO, Sérgio; ANASTASIA, Fátima. Governança, accountability e responsividade. *in*: **Revista de Economia Política**, vol. 22, nº 1 (85), jan., 2002.
- AZEVEDO, Sergio; DINIZ, Eli; COSTA FILHO, Carlos R. Pio da (Coord.). **Reforma do estado e democracia no Brasil: dilema e perspectivas**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1997.
- AZEVEDO, Sérgio; PRATES, Antônio Augusto. **Planejamento participativo, movimentos sociais e ação coletiva**. Ciências Sociais Hoje. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1991.
- BAIERLE, S. **A explosão da experiência**. Emergência de um novo princípio ético-político nos movimentos populares urbanos em Porto Alegre. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2000.
- BALEEIRO, A. **Uma introdução à ciência das finanças**. 15ª ed. revista e atualizada por Dejalma Campos, Rio de Janeiro: Forense, 1997.
- BAVA, S. C. Tecnologia Social e desenvolvimento local. *in*: DAGNINO, Renato (Coord.). **Tecnologia Social: uma estratégia para o desenvolvimento**. Rio de Janeiro: 2004 Fundação Banco do Brasil, p.103-116.

BID, Banco Interamericano de Desenvolvimento. **A política das políticas públicas: progresso econômico e social da América Latina.** Relatório de 2006.

BRASIL; BRASIL. **Diálogo social e gestão participativa.** Brasília: Ministério da Previdência Social, 2003. 271 p (Coleção previdência social. Debates, 20).

BRASIL, Constituição de 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil:** promulgada em 5 de outubro de 1988. Contêm as emendas constitucionais posteriores. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL, **Decreto-Lei nº 200**, 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a Organização da Administração Federal, estabelece Diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras Providências.

BRASIL, **Lei 11.318 de 2006.** Altera a Lei nº 10.933 de 11 de agosto de 2004, que dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2004|2007.

BRASIL, **Lei Complementar nº 101 de 04 de maio de 2000.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

CALMON, Paulo. Orçamento Público. *in*: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Coord.) **Reforma política no Brasil.** Belo Horizonte, MG: Ed UFMG, 2006.

CARVALHO, Maria do C. Albuquerque; *et al.* **Orçamento participativo em municípios paulistas: 1997-2000.** Cadernos Pólis nº 5. Instituto Pólis, São Paulo, 2000.

CUNHA, Sheila S. **O controle social e seus instrumentos.** Salvador: UFBA, 2003.

DAGNINO, Evelina. **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil.** São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DAGNINO, Evelina; PINTO, Regina Pahim (Coord.) **Mobilização, participação e direitos.** São Paulo: Fundação Carlos Chagas, 2007.

DISTRITO FEDERAL, **Decreto nº 32.851/2011.** Dispõe sobre a implantação do Orçamento Participativo no Distrito Federal.

DISTRITO FEDERAL, **Manual do Fórum de Delegado do Orçamento Participativo**. Coordenadoria das Cidades, Brasília, 2011.

DYE, Thomas D. **Understanding public policy**. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall. 1984.

EASTONE, D. **A framework for political analysis**. Englewood Cliffs: Prentice Hall. 1965.

FEDOZZI, L. **Orçamento Participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre**: Tomo Editorial, 1988.

FILC, G.; SCARTASCINI, C. 2005. Budget Institutions and Fiscal Outcomes: Ten Years of Inquiry on Fiscal Matters at the Research Department. *in: **International Journal of Public Budget***, 59: p. 81-138. EUA.

GABARDO, Emerson. **Eficiência e Legitimidade do Estado**. Barueri, SP: Manole, 2003.

GARCIA, Ronaldo Coutinho. **A Reorganização do Processo de Planejamento do Governo Federal: O PPA 2000-2003**. *in Texto para discussão nº 726*. Brasília: : IPEA, 2000.

GIACOMONI, J. **A comunidade como instância executora do planejamento: o caso do orçamento participativo de Porto Alegre**. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, v. 28, N 2, p. 46-60, abr. jun. 1994.

_____. **Orçamento público**. 11^a ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GIL, Antônio C. **Métodos e técnicas em pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 1999.

GNISCI, Eduardo. **Administração orçamentária e financeira**. Brasília: Fortium, 2006.

GODOY, A. S. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **Revista de Administração de Empresas**, Rio de Janeiro, v. 35, n. 2, p. 57-63, mar./abr., 1995.

JESUS, Cláudio Roberto de. **Orçamento participativo e associativismo comunitário**. Belo Horizonte: Newton Paiva, 2004.

LASSANCE, A. JR; PEDREIRA, J. Tecnologias Sociais e Políticas Públicas, *in*: DAGNINO, Renato (Coord.). **Tecnologia Social: uma estratégia para o desenvolvimento**. Rio de Janeiro: 2004, Fundação Banco do Brasil, p.65-81.

LASWELL, H.D. Politics: Who Gets What, When, How. Cleveland, Meridian Books. 1936/1958.

LINDBLOM, Charles E. **The science of muddling through**, Public Administration Review 19: 78-88. 1959.

LYNN, L. E. **Designing public policy: a casebook on the role of policy analysis**. Santa Monica, Calif.: Goodyear. 1980

MACHADO JR., José Teixeira; REIS, Heraldo da Costa. **A Lei 4320 comentada**. Rio de Janeiro: IBAM, 1998.

MADISON, James. **The Federalist No. 62**. The Senate. Independent Journal Wednesday, February 27, 1788. Disponível em: <
<http://www.constitution.org/fed/federa62.htm>> Acesso em 12 out. 2011, 17:42.

MARQUES, Juracy Cunegatto. **Administração participativa**. Porto alegre: Sagra, 1987. 232 P.

MARQUETTI, Adalmir. Participação e redistribuição: o orçamento participativo em Porto Alegre. *in*: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander. **A Inovação Democrática no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2003.

MARQUETTI, Adalmir; CAMPOS, G.A.; PIRES, Roberto (Orgs.) Democracia participativa e redistribuição: análises de experiências de orçamento participativo. São Paulo: Xamã Editora, 2008.

MATIAS-PEREIRA, J. **Finanças públicas: a política orçamentária no Brasil**. 1ª ed. São Paulo: Atlas, 1999.

MATIAS-PEREIRA, J. **Finanças públicas: a política orçamentária no Brasil**. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2006.

MONTEIRO, Marcio Segundo. **Orçamento participativo do distrito federal: A participação da sociedade civil (o)**. Brasília, 2000.

MULLER, Pierre; SUREL, Yves. **A análise das políticas públicas**. Pelotas: Educat, 2002.

OLIVEIRA, Régis Ferrnandes de; HORVATH, Estevão. **Manual de direito financeiro**. 3ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.

PAIVA, Patrícia Reis. **O processo de participação da sociedade civil nos Fóruns de Participação Social do PPA 2004-2007: análise da experiência no Distrito Federal**. 2009. 141 f.: Dissertação (mestrado) - Universidade de Brasília, Instituto de Ciências Humanas, Departamento de Serviço Social, 2009.

PERES, Glauco. **Uma Proposta de Avaliação das Experiências de Orçamento Participativo no Brasil**. 2003. Dissertação. Programa de Estudos Pós-Graduados em Economia Política, da PUCSP. São Paulo: PUCSP, 2003.

PERES, Lázaro B.; GOMED, Manoel. B. **Contabilidade orçamentária: manual da gestão governamental**. Goiânia: UCG: 2000.

PIRES, V. **Orçamento Participativo: o que é, para que serve, como se faz**. 1ª ed. São Paulo: Manole, 2001.

PREFEITURA DE BELO HORIZONTE, **Caderno Metodologia e Diretrizes OP-BH 2011/2012**. Secretária Municipal de Planejamento, Orçamento e Informação, Belo Horizonte, 2011.

PREFEITURA DE BELO HORIZONTE, **Revista 15 Anos do OP-BH**. Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Informação, Belo Horizonte, 2008.

PREFEITURA DE BELO HORIZONTE, **Série Histórica do IQVU 1994-2000-2006: Notas Metodológicas**. Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Informação, Belo Horizonte, 2008.

PREFEITURA DE PORTO ALEGRE, **Regimento Interno - Critérios Gerais, Técnicos e Regionais - 2011/2012**. Secretaria Municipal de Coordenação Política e Governança Local, Porto Alegre, 2011.

PRZEWORSKI, Adam. Reforma do Estado. Responsabilidade Política e Intervenção Econômica. *in: Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Ano 11, nº 32, p. 18-40, outubro de 1996.

QUIVY, Raymond; VAN CAMPENHOUDT, Luc. **Manual de Investigação em Ciências Sociais**. 5ª ed. Lisboa: Gradiva, 2008

ROSE, Richard. *et al.* **Public Employment in Western Nations**. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

RUEDIGER, Marco Aurélio; RICCIO, Vicente. Grupo focal: método e análise simbólica da organização e da sociedade. *in: VIEIRA, Marcelo M.F.; ZOUAIN, Deborah M. Pesquisa qualitativa em administração*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2ª ed., 2006. p. 151-172.

SANCHES, O.M. **Dicionário de orçamento, planejamento e áreas afins**. Brasília: Prisma, 1997.

SANCHEZ, R.F. **Orçamento participativo: teoria e prática**. São Paulo: Cortez, 2002. Coleção Questões da Nossa Época.

SANTANA JUNIOR, Jorge José Barros de. **Transparência fiscal eletrônica: uma análise dos níveis de transparência apresentados nos sites dos poderes e órgãos dos Estados e do Distrito Federal do Brasil**. 2008.

SANTOS, B. D. S. Participatory budgeting in in Porto Alegre: towards a redistribution justice. *Politics and Society*, v. 26, n. 4, p. 461-509, dez. 1998.

SAULE JÚNIOR, Nelson. O direito à cidade como paradigma da governança urbana democrática. Instituto Pólis. Disponível em: <<http://www.polis.org.br>> Acesso em: 09 de out. 2011.

SCHMITZ, Laudir Francisco. **Orçamento participativo no Distrito**

Federal(o). Brasília, 1997. Dissertação. Programa de Pós Graduação em Administração, UnB. Brasília: UnB, 1997.

SILVA, Heliton Leal. **Gestão urbana e cidadania: a experiência do orçamento participativo no Distrito Federal**. Brasília, 1999.

SILVA, Lino Martins da. **Contabilidade Governamental: um enfoque administrativo**. 3 ed. São Paulo: Atlas, 1996.in

SILVA, M. K. **Construção da participação popular: Análise comparativa de processos de participação social na discussão pública do orçamento em municípios na Região Metropolitana de Porto Alegre/RS**. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2001.

SIMON, Herbert. **Comportamento Administrativo**. Rio de Janeiro: USAID. 1957.

TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. *in*: DAGNINO, Evelina (Org.) **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

TEIXEIRA, Graziela Dias. **Orçamento participativo e cultura orçamentária**. Brasília, 1999.

TEIXEIRA. Elenaldo C. Organizações da sociedade civil e poder público. *in*: **Instituições híbridas e participação no Brasil e na França**. Revista Teoria e Sociedade. Número especial, Belo Horizonte: UFMG, (maio, 2005), p. 74-93.

ANEXOS

Anexo A – Questionário/Roteiro de Entrevista Aplicado Moradores da Cidade Estrutural

Questionário de avaliação aplicado aos moradores da Cidade Estrutural antes das entrevistas aos Delegados e Conselheiros do OP, e Líderes Comunitários

1 Sexo

() Masculino () Feminino

2 Idade

- () Entre 18 e 24 anos
- () Entre 25 e 35 anos
- () Entre 36 e 46 anos
- () Acima de 46 anos

3 Quantas pessoas vivem com você, a sua família? Todos com idade de emprego trabalham de alguma maneira? De qual forma?

Resposta: _____

4 Há quanto tempo reside na Estrutural?

- () Até 6 meses
- () 6 meses a 2 anos
- () 2 anos a 4 anos
- () Acima de 4 anos

5 Qual a sua faixa salarial (Salário Mínimo R\$545)?

- Menos de 2 salários
- Entre 2 e 3 salários
- Entre 3 e 4 salários
- Acima de 4 salários
- Não sei informar

6 Qual a renda da sua família (Salário Mínimo R\$545)?

- Menos de 2 salários
- Entre 2 e 3 salários
- Entre 3 e 4 salários
- Acima de 4 salários
- Não sei informar

7 Qual o seu nível de escolaridade?

- Não alfabetizado
- 1º grau completo
- 1º grau incompleto
- 2º grau completo
- 2º grau incompleto
- Nível superior completo
- Nível superior incompleto

8 Qual o seu grau de informação acerca da atividade na cidade?

- Muito Informado
- Suficiente
- Pouco
- Nada

9 Estaria disponível para em conjunto com outros contribuir para a resolução dos problemas da tua comunidade?

- Sim, e tenho sugestões e propostas fazer
- Sim, mas não vejo de que forma o poderei fazer
- Sim, mas os responsáveis políticos não criam oportunidades
- Não, não vale a pena, pois os responsáveis não estão interessados
- Não, pois a responsabilidade pela resolução dos problemas é dos políticos
- Não, pois os problemas da comunidade não são da minha responsabilidade

10 Você participa das atividades de cidadania, tipo: “Reunião para melhorias na cidade com Prefeituras Comunitárias, Feiras de saúde, mutirão de limpeza, abaixo assinado, etc.”, desenvolvidas pela a associação de moradores ou outros na cidade?

- () Sim
- () Não
- () De vez em quando
- () Não tenho interesse
- () Somente quando convocado

11 É membro de alguma dessas associações/organizações?

- () Sim, integro uma associação/organização
- () Não faço parte de qualquer associação, mas gostaria de pertencer
- () Não, não faço parte de qualquer associação e também não estou interessado
- () Não, porque das associações que eu conheço nenhuma vai de encontro aos meus interesses

12 Você participa das atividades de cidadania com qual frequência?

Resposta: _____

13 Qual o motivo desta frequência?

Resposta: _____

14 Saberria dizer se do teu grupo de amigos alguém faz parte de uma associação/organização?

- () Sim, tenho muitos amigos que fazem parte de associações/organizações
- () Sim, tenho alguns amigos que fazem parte de associações/organizações
- () Não, a maioria dos meus amigos não está ligada a qualquer associação/organização
- () Não, os meus amigos não se importam

15 O Orçamento e o Plano de Atividades são instrumentos previsionais do governo e servem para prever receitas e despesas. Saberias indicar o valor global do Orçamento de 2012, excluídos os compromissos (dívidas) dos anos anteriores?

Sim.

Quanto: _____

—

Não sei dizer

16 Você saberia dizer se houve alguma emenda parlamentar que atingisse a cidade?

Sim Quais:

Não, não sei dizer

17 Você sabe o que significa o assunto “Orçamento Participativo”?

Sim

Não

Já ouvi falar

Tenho somente pouca noção do assunto

Conheço apenas pelo nome

Outro

(especificar): _____

18 Para você o que significa o Orçamento Participativo?

Maior transparência na gestão governamental

Possibilidade de dar opinião sobre as prioridades do investimento na cidade

Poder expor aos eleitos do DF os problemas que afetam a população

A participação da população torna mais eficaz a gestão do governo

Poder discutir e confrontar ideias com o governo e seus órgãos

Um espaço que permite a população participar no processo de decisão

Não tem utilidade

19 Você tomou conhecimento da realização do orçamento Participativo na Cidade?

Sim

Não

Ouvi falar

- Somente através de amigos
 - Somente no papel
 - Outro
- (especificar) _____

20 De que forma você tomou conhecimento do Orçamento Participativo?

- Terceiros (vizinhos, amigos, família, etc.)
 - GDF
 - Através da Administração Regional
 - Prefeituras Comunitárias
 - ONGs
- (Qual: _____)
- Associações
- (Qual: _____)
- Através da televisão, rádio
 - Internet
 - Pelo jornal ou algum coletivo da cidade
 - Não sei informar
 - Outro
- (especificar): _____

21 Dentro da sua comunidade, foram discutidos assuntos referentes à participação dos moradores, na elaboração do Orçamento Participativo?

- Sim
- Não
- Uma vez ou outra
- Raramente
- Não sei informar

22 Você participou das discussões do Orçamento Participativo no Fórum de Delegados ou Conselho do Orçamento Participativo?

- Sim
- Não
- Uma vez ou outra
- Raramente
- Não sei informar

23 Qual a periodicidade e o porquê desta periodicidade?

Resposta: _____

24 Qual foi a principal razão que a/o levou a participar no Orçamento Participativo?

- () Para defender determinadas obras/investimentos
- () Para ajudar a minha localidade
- () Porque gosto de participar
- () Para exercer os meus direitos de cidadania
- () Para conhecer o que é este processo
- () Outra razão. Qual:

25 Você considera que a comunidade realmente participou da elaboração e implementação do Orçamento Participativo pelo Fórum de Delegados ou Conselho do Orçamento Participativo?

- () Sim
- () Não
- () Participou somente da elaboração
- () Participou somente da implementação
- () Não sei informar
- () Outro (especificar):

26 Considera útil a sua participação para melhorar o processo de decisão do GDF?

- (....) Muito útil
- (....) Útil
- (....) Pouco útil
- (....) Nada útil

27 Como você avalia enquanto cidadão, o Fórum de Delegados ou Conselho do Orçamento Participativo como proposição na melhoria da qualidade de vida na cidade?

- Boa qualidade de vida
- Razoável qualidade de vida
- Fraca qualidade de vida
- Muito fraca qualidade de vida
- Sem opinião

28 Você tem conhecimento do que seja “Transparência” na área pública?

- Sim
 - Não
 - Já ouvi falar
 - Tenho somente pouca noção do assunto
 - Conheço apenas pelo nome
 - Outro (especificar):
-

29 Você considera que existiu transparência dos órgãos responsáveis pela elaboração e implementação do Orçamento Participativo?

- Sim
 - Não
 - Existiu somente na elaboração
 - Existiu somente na implementação
 - Não sei informar
 - Outro (especificar):
-

30 Você considera que existiu transparência (custos, prazos de cumprimento, etc.) dos órgãos responsáveis pela execução das obras públicas?

- Sim
 - Não
 - Existiu somente na elaboração
 - Existiu somente na execução
 - Não sei informar
 - Outro (especificar):
-

31 Você considera que existiu transparência da Administração Regional nas atividades desenvolvidas?

- Sim
 - Não
 - Existiu somente na elaboração
 - Existiu somente na execução
 - Não sei informar
 - Outro
- (especificar)_____

32 Escolha 3 áreas de intervenção governamental que, na sua opinião, devem se consideradas prioritárias pelo GDF:

- Educação
- Cultura e esporte
- Ação Social
- Gestão/Planeamento e Ordenamento do território
- Rede viária e sinalização de trânsito
- Abastecimento de água
- Segurança
- Recolha e tratamento de resíduos
- Desenvolvimento económico
- Rede de esgotos
- Criação e conservação de espaços verdes
- Conservação do património
- Outras. Quais:

33 Indique até 7 investimentos que considera prioritários realizar na sua zona de residência e/ou no concelho:

1. _____

Local: _____

2. _____

Local: _____

3. _____

Local: _____

4. _____

Local: _____

5. _____

Local: _____

6. _____

Local: _____

7. _____

Local: _____

34 Como cidadão (ã), o que você considerou como prioridade para que fosse executado pelo Orçamento Participativo, dentro da sua comunidade?

- () Construção de Praça
- () Construção de Posto de Saúde
- () Construção de área de lazer
- () Pavimentação de Vias
- () Construção de Escola
- () Não sei informar
- () Outro(s) (especificar):

35 Indique o espaço/obra/equipamento/infraestrutura/serviço que considera o mais importante no Fórum de Delegados da Estrutural:

36 Se estivesse ao teu alcance, qual o espaço/obra/equipamento/infraestrutura/serviço que daria prioridade Fórum de Delegados da Estrutural:

37 Indique o local onde instalaria esse espaço/obra/equipamento/infraestrutura/serviço:

38 Como vê esta oportunidade, no âmbito do Orçamento Participativo, de decidirem sobre alguns projetos a serem executados pelas secretarias?

39 Gostaria de deixar aqui alguma sugestão para melhorar a qualidade de vida no teu Fórum de Delegados da Estrutural ?

40 Nas linhas seguintes, refere as tuas expectativas relativamente ao projeto Orçamento Participativo:
