



Universidade de Brasília

Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade

Departamento de Administração

CAMILA DO NASCIMENTO KOSHINO

**Orçamento Participativo na cidade Estrutural: um estudo
da eficácia da execução do orçamento público.**

Brasília – DF

2013

CAMILA DO NASCIMENTO KOSHINO

**Orçamento Participativo na cidade Estrutural: um estudo
da eficácia da execução do orçamento público.**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao Departamento de
Administração como requisito parcial à
obtenção do título de Bacharel em
Administração.

Orientadora: Professora Mestre Karla
Inez Leitão Lundgren

Brasília – DF

2013

Koshino, Camila do Nascimento

Orçamento Participativo na cidade Estrutural: um estudo da eficácia da execução do orçamento público / Camila do Nascimento Koshino. – Brasília, 2013.

64 folhas

Monografia (bacharelado) – Universidade de Brasília, Departamento de Administração, 2013.

Orientadora: Prof. Msc. Karla Inez Leitão Lundgren, Departamento de Administração.

Palavras-chave: Orçamento público, Orçamento Participativo, cidade Estrutural, Participação popular.

CAMILA DO NASCIMENTO KOSHINO

Orçamento Participativo na cidade Estrutural: um estudo da eficácia da execução do orçamento público.

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

Camila do Nascimento Koshino

Mestre, Karla Inez Leitão Lundgren
Professora-Orientadora

Doutora, Doriana Daroit,
Professora-Examinadora

Doutor, Carlos Rosano Peña
Professor-Examinador

Brasília, 20 de fevereiro de 2013.

AGRADECIMENTOS

À minha orientadora, professora Karla Lundgren, que com o Projeto de extensão “A universidade de olho no orçamento” despertou meu interesse pelo tema.

À minha mãe, pela dedicação incansável, carinho e conforto proporcionado durante os anos de graduação.

Ao meu pai por sempre priorizar o estudo das filhas, e pelo esforço despendido para ver todas formadas na Universidade de Brasília.

Às minhas irmãs, pela amizade, pelo bloco compacto, por sempre guiarem meus caminhos e me desejarem o bem. “Gostava de ler o que elas liam; as coisas que elas apreciavam também me encantavam; o que elas aprovavam, eu reverenciava.” Charlotte Brönte

Aos meus avós, tios e primos, pelo carinho.

Aos meus padrinhos, Dalva e Rivaldo, pelo acolhimento.

Às amigas Vanessa e Mayara, pelo companheirismo e paciência durante todos esses anos.

Ao meu namorado João Paulo, pela paciência e atenção.

Às amigas que fiz durante o curso, Nathália, Laylla, Leela, Bianca e Juliana, pelo divertimento.

“Estado chama-se o mais frio dos monstros. Mente também friamente, e eis que mentira rasteira sai da sua boca: “Eu, o Estado, sou o Povo””.

Nietzsche

RESUMO

O Orçamento Participativo é uma ferramenta criada pelo governo que pretende tornar a participação e controle populares mais robustos, permitindo que a população eleja as prioridades mais cruciais de sua cidade e possibilitando o controle dos gastos governamentais. Em 2011, o OP voltou a vigorar em Brasília, por meio de um decreto assinado pelo governador Agnelo Queiroz. A presente pesquisa se dedicou a medir a eficácia do projeto na cidade Estrutural no ano 2012. Foi feita uma pesquisa descritiva de abordagem qualitativa, com entrevistas presenciais com seis delegados do OP e documentos encontrados em portais eletrônicos do governo. Buscou-se saber se as demandas da comunidade, que estavam previstas para serem executadas em 2012, foram atendidas. Neste estudo ficou comprovada a ineficácia do Orçamento Participativo na cidade Estrutural, pois as obras não tiveram início. Além disso o próprio processo de escolha das demandas foi falho em 2011, pois houve uma péssima divulgação do processo, e a população da cidade que participou não foi ouvida pelo governo.

Palavras-chave: Orçamento público, Orçamento Participativo, cidade Estrutural, Participação popular.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CF – Constituição Federal

OP – Orçamento participativo

OPDF – Orçamento Participativo do Distrito Federal

RA – Região Administrativa

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

PPA – Plano Plurianual

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA – Lei Orçamentária Anual

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Proporção do orçamento de capital discutido no OP (97-03).....	20
Tabela 2 – Dados do OPX OP Digital.....	24
Tabela 3 – Categorização das entrevistas.....	34
Tabela 4 – Obras executadas na cidade Estrutural em 2012.....	42

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Aterro sanitário cidade Estrutural.....	39
Figura 2 – Vias estreitas.....	40
Fotografia 3 – Asfalto em desnível e casas construídas próximas � rua.....	40

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	1
1.2	FORMULAÇÃO DO PROBLEMA.....	2
1.3	OBJETIVO GERAL.....	3
1.4	OBJETIVOS ESPECÍFICOS	4
1.5	JUSTIFICATIVA.....	4
2.	REFERENCIAL TEÓRICO	5
2.1	ORÇAMENTO PÚBLICO	5
2.1.1	A EVOLUÇÃO DO ORÇAMENTO PÚBLICO	6
2.1.2	O ORÇAMENTO PÚBLICO NO BRASIL.....	7
2.2	POLÍTICAS PÚBLICAS.....	9
2.3	CONTROLE SOCIAL E PARTICIPAÇÃO POPULAR	10
2.4	FERRAMENTAS DO CONTROLE SOCIAL EMBASADAS NA DEMOCRACIA.....	12
2.4.1	CONSTITUIÇÃO.....	12
2.4.2	LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL	14
2.4.3	LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO	15
2.4.3.1	PORTAIS DE TRANSPARÊNCIA	16
2.5	ORÇAMENTO PARTICIPATIVO	18
2.5.1	ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM PORTO ALEGRE	21
2.5.2	ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM BELO HORIZONTE.....	22
2.5.3	ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NO DISTRITO FEDERAL.....	24
3	MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA	27
3.1	TIPO E DESCRIÇÃO GERAL DA PESQUISA.....	27
3.2	CARACTERIZAÇÃO DO LÓCUS DA PESQUISA	28
3.3	CORPUS DE DOCUMENTOS ANALISADOS.....	29
3.4	PARTICIPANTES DO ESTUDO	30
3.5	TÉCNICA DE COLETA E INSTRUMENTOS DA PESQUISA	30

3.6 PROCEDIMENTOS DE ANÁLISE DAS EVIDÊNCIAS EMPÍRICAS	31
4. RESULTADOS E DISCUSSÃO	33
4.1 ANÁLISE CATEGORIAL	33
4.1.1 PARTICIPAÇÃO POPULAR	35
4.1.2 DECRETO 32.851/11	36
4.1.3 DEMANDAS.....	37
4.1.4 CONFIABILIDADE NOS SITES DE TRANSPARÊNCIA.....	41
4.2 DOCUMENTOS ANALISADOS	41
5. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES.....	44
REFERÊNCIAS.....	47
APÊNDICE A.....	50
APÊNDICE B.....	51

1 INTRODUÇÃO

Após anos de ditadura militar, o anseio pela redemocratização era intenso. Diversos movimentos populares eclodiram em protesto ao regime, dentre eles o mais relevante ocorreu em 1984, o “Diretas já!”, que exigia eleições diretas para presidente. O fim do regime foi ratificado pela eleição de Tancredo Neves, o primeiro civil após 20 anos de governo militar. Em 1987, a Assembleia Nacional Constituinte iniciou seus trabalhos para a confecção de uma nova Constituição. De maneira inovadora aceitava propostas encaminhadas diretamente pela população.

A Constituição Federal (CF) de 1988 foi elaborada proporcionando bases sólidas para a democracia. Ficou conhecida como a “Constituição cidadã”, haja vista a quantidade de direitos aos indivíduos e limites ao Estado, tendo como pedra angular a noção do “Estado Democrático de Direito”. Este conceito é o antônimo de Estado Absoluto, é o Estado de poderes limitados, onde ficam estabelecidos a responsabilização política dos governantes, os direitos fundamentais dos particulares e a prestação de contas da Administração Pública.

A ordem constitucional incentiva expressamente a participação direta da população, que vai além do voto direto e secreto, concretizando-se por meio de referendo, plebiscito e iniciativa popular de lei. Garante, dessa forma, o exercício da soberania popular, atribuindo aos cidadãos poderes para interferirem direta ou indiretamente nas decisões públicas: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente”, alega seu artigo 1º.

O regime de democracia praticado no Brasil é semidireta ou participativa. Trata-se de um sistema híbrido que constitui um mecanismo capaz de propiciar não só a participação popular direta, mas também o controle sobre os atos estatais. Dessa maneira, além da população poder participar ativamente das decisões políticas, também tem o dever de fiscalizar as ações iniciadas por seus representantes, e, para isso, devem ser oferecidos pelo governo meios e informações que possibilitem o exercício desse papel democrático.

Uma das formas de o governo prestar contas à população é através do orçamento público. Ele pode ser descrito como a expressão de um conjunto de

decisões de recursos visando determinados objetivos ou, em outras palavras, a junção de fins politicamente definidos e meios juridicamente legitimados para a constituição de um plano de ação financeiramente viável (PIRES, 2001, p. 15). A partir do orçamento, que é de livre acesso, é possível ver onde a verba pública será gasta futuramente.

Nesse contexto de inspeção popular sobre os gastos públicos, surge um importante instrumento de participação e controle no qual a população decide diretamente o destino da aplicação de alguns recursos referentes a projetos que serão executados pela administração municipal. O Orçamento Participativo apresenta como escopo a atuação de cada município de acordo com as propostas levantadas pela comunidade local, visto que os representantes políticos nem sempre estão totalmente inteirados das necessidades mais urgentes dos habitantes.

O Orçamento Participativo não é uma experiência recente. Sua origem remete ao final dos anos 70 a meados de 1980, quando as cidades Lages (SC), Vila Velha (ES), e Pelotas (RS) passaram pelas primeiras experiências do OP. Frequentemente o pioneirismo desse projeto é atribuído a Porto Alegre. Entretanto, ele foi implantado na referida cidade somente em 1989. O que leva a esse pensamento errôneo é o fato de o OP de Porto Alegre ter obtido notável sucesso pela alta participação popular e pelo comprometimento dos atores políticos. Serviu de exemplo não só nacionalmente, como também em cidades estrangeiras como Saint-Denis (França), Rosário (Argentina), Montevideu (Uruguai), Barcelona (Espanha), Toronto (Canadá), Bruxelas (Bélgica). (SOUZA, 2000, p. 40).

1.1 FORMULAÇÃO DO PROBLEMA

No Brasil, o orçamento é autorizativo e não impositivo; ou seja, se não for cumprido em sua totalidade, não acarreta punições para os administradores públicos. Mesmo assim, há um controle bem maior nos dias de hoje, com as leis do orçamento. Sabe-se que a correta aplicação dos investimentos públicos é crucial

para que se tenha um bom desenvolvimento de políticas e obras públicas que possam atender às necessidades da população.

O Orçamento Participativo, como parte do orçamento, é garantido pelo Decreto nº 32.851, publicado em 2011, e por isso deve ser cumprido. É, porém, um programa que não obtém sucesso em todas as cidades onde é implantado, pois depende do grau de comprometimento tanto dos políticos como da população e, muitas vezes, não há essa dedicação bilateral.

A validade do processo se dá através da participação real da população e dos poderes executivo, judiciário e legislativo. Para ratificar a legitimidade pode-se avaliar se as prioridades levantadas e apontadas pela comunidade são, de fato, realizadas e se existem distorções quanto à execução do orçamento destinado para o OP em relação às prioridades eleitas pela população.

Este trabalho se dedicou ao estudo do Orçamento Participativo na Região Administrativa XXV do Distrito Federal: a Cidade Estrutural, focando mais especificamente o momento posterior à elaboração das propostas do OP 2011, que seriam realizadas no ano seguinte, provenientes da demanda popular. Busca-se responder se, afinal, o Orçamento Participativo funcionou como previsto no Decreto 32.851/11.

Procura-se saber neste trabalho se a experiência de OP na cidade Estrutural tem o comprometimento de levar os projetos aprovados à total execução no prazo estabelecido, respondendo à seguinte pergunta:

- Qual é a eficácia da implementação do Orçamento Participativo em termos da execução orçamentária na cidade Estrutural?

1.2 OBJETIVO GERAL

- Analisar a implantação e o desenvolvimento do Orçamento Participativo na cidade Estrutural.

1.3 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Investigar a eficácia do Orçamento participativo na Cidade Estrutural;
- Descrever o processo do Orçamento Participativo na cidade Estrutural;
- Verifica o andamento da execução dos projetos prioritários pela população no OP 2011;

1.4 JUSTIFICATIVA

Esta pesquisa é oportuna por trazer à tona questões importantes sobre o tema democracia, como a participação popular na elaboração de propostas sobre gastos em seu município e suas respectivas cobranças a respeito da realização do que foi aprovado no orçamento. Apesar de o OP ter sido criado há quase quarenta anos, o tema ainda é recorrente por existirem muitas lacunas no que diz respeito ao cumprimento leal da ideia do projeto.

A partir do presente trabalho poderão ser obtidas informações sobre o andamento do Orçamento Participativo 2012, balizar sua eficácia, apontar pontos positivos e negativos. Este trabalho pretende, mesmo de forma modesta, contribuir para o aperfeiçoamento do processo de execução do Orçamento Participativo na cidade Estrutural.

Têm-se, ademais, como escopo secundário do presente estudo, prestigiar o espírito constitucional, buscando, a partir de uma situação concreta, problematizar os instrumentos de participação popular. A pesquisa é viável por existirem leis que asseguram, a qualquer cidadão, acesso à informação, e ao orçamento público.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Neste capítulo serão descritos conceitos essenciais ao entendimento do problema de pesquisa do presente trabalho. Serão enlaçadas definições como orçamento público, políticas públicas, controle social, passando por outros conceitos pilares da democracia, cruciais ao entendimento da questão-problema, para que se possa entender como se relacionam e por fim como refletem no Orçamento Participativo.

Todos os conceitos e as explicações sobre os temas almejam embasar a pesquisa em um pilar teórico sólido para saber como buscar informações corretas sobre o orçamento participativo e interpretá-las. Assim, criar uma linha de raciocínio para chegar a conclusões, utilizando um caminho correto, respaldado pela literatura, e alcançar o objetivo desta pesquisa.

Para começar, é preciso entender a definição de eficácia. Este conceito sempre caminha com outros dois: eficiência e efetividade. Segundo Chiavenato (1994) a eficácia mede o alcance dos resultados, e a eficiência mede a utilização dos insumos nesse processo; focando aquela no fim e essa nos meios. O que significa que a eficiência se ocupa em encontrar a melhor maneira de executar os processos, levando em conta o custo benefício. Enquanto a eficácia está mais voltada para os resultados. Para o presente trabalho, serão adotadas essas definições aplicadas à administração pública.

2.1 ORÇAMENTO PÚBLICO

É importante conceituar o orçamento público neste ponto do trabalho, pois foi com o surgimento dele que foi possível, posteriormente, a criação do Orçamento Participativo. O conceito de orçamento público é mais amplo do que a simples relação entre despesas e receitas do governo.

Segundo Giacomoni (1997, p.42) é um dos instrumentos mais importantes e corriqueiros de gestão dos negócios de uma coletividade politicamente organizada. Em seu surgimento, tinha como função facilitar o controle dos parlamentares sobre o governo. Com o tempo, a peça orçamentária veio a mostrar-se mais claramente como um instrumento de administração e não tanto como um instrumento de controle político sobre o Executivo.

O orçamento público é o instrumento básico da gestão estatal, consistindo na 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).

Outro conceito primordial é o de *accountability*, que, em seu sentido mais amplo, pode ser definida como a responsabilidade do governante de prestar contas de suas ações, o que significa apresentar o que faz, como faz e por que faz. (CUBAS, 2010). É um tema em voga no debate sobre democracia, pois, defende-se que ela é boa quando possui eficientes mecanismos de prestação de contas.

2.1.1 A EVOLUÇÃO DO ORÇAMENTO PÚBLICO

O orçamento público surgiu na Inglaterra no começo do século XIX. Glastone, um importante ministro das finanças públicas da Inglaterra (1868-74), defendia que as despesas que excedessem as legítimas necessidades do país constituíam não apenas desperdício pecuniário, como também males políticos e moral. (GIACOMONI, 2005, pg. 64).

Para Giacomoni (2005, pg. 64), com o início da consolidação do *welfare state* o significado social das despesas públicas começou a crescer rapidamente, pois agora o Estado passava a intervir mais diretamente na economia. Além disso, tomava crescentemente para si o encargo de realizar investimentos e assumir responsabilidades diretas em áreas como educação e saúde. Com isso, aumentaram as possibilidades de erro de investimentos e de fraudes.

De acordo com Santos (2001), o orçamento surgiu para controlar as finanças governamentais; e atualmente pode ser descrita como um plano de atividades que especifica os serviços prestados aos cidadãos e seus respectivos preços. Define, ainda, como um instrumento de administração e divulgação das ações do governo para que possa saber como e quando agir, e servir como documento de consulta e posterior controle.

De acordo com o glossário desenvolvido pela UNICEF, orçamento é: “Documento do Poder Executivo, aprovado pelo Poder Legislativo, que estima receitas e despesas para o período de um ano para todos os seus órgãos, discriminando o programa de trabalho autorizado a ser realizado, elaborado segundo os princípios da unidade, universalidade e anualidade”.

Gnisci (2007) busca enfatizar, no orçamento, as ações governamentais que otimizem o atendimento das demandas sociais. Defende que, antes de fixar as despesas ou distribuir as receitas, os gestores precisariam saber as deficiências ou as necessidades da população para, então, determinar as ações necessárias visando à correção e minimização dos problemas.

2.1.2 O ORÇAMENTO PÚBLICO NO BRASIL

Segundo Giacomoni (2005, pg. 52), a vinda do rei Dom João VI desencadeou o processo de organização financeira do Brasil. O orçamento surgiu da necessidade de se controlar os tributos aduaneiros. O Erário Público (Tesouro) e o regime de contabilidade foram criados em 1808. As primeiras exigências formais da elaboração de um orçamento público figuraram na Constituição de 1824, e na lei de 1827. Embora algumas vertentes defendam que a arrecadação e a comunicação precárias teriam adiado a implementação desse método de controle orçamentário.

A proclamação da República transformou as antigas províncias em Estados regidos por constituições próprias, acarretando em grande autonomia para tais. Nas duas primeiras décadas do século XX, não houve grandes inovações nas finanças públicas. O Brasil era essencialmente agroexportador e a industrialização e a urbanização pequenas não exigiam uma forte atuação do setor público. (pg.53).

Sob a vigência da Constituição de 1891, surgiu, em 1922, o Código de Contabilidade da União, que significou uma importante conquista técnica, por possibilitar a organização dos procedimentos orçamentários, financeiros, contábeis e patrimoniais. A gestão orçamentária em âmbito federal já havia alcançado essa maturidade.

A década de 30 trouxe muitas mudanças. A Revolução representou um rompimento com o passado, inclusive na modernização do aparelho do Estado. Com o regime autoritário por que o país passou, com a outorga da Constituição de 1934 e o Estado Novo, o controle orçamentário ficou centralizado, tirando autonomia dos estados.

A redemocratização do Brasil se deu com a Constituição de 1946, na qual certos princípios básicos, como unidade, universalidade, exclusividade e especialização, foram consagrados e onde também o papel do Tribunal de Contas foi evidenciado de forma mais clara. O papel do Legislativo ficava marcado pela responsabilidade de discutir e aprovar os projetos de lei orçamentária previamente elaborados pelo Executivo

A partir do Governo Militar e com a Constituição Federal de 1964, outorgada em janeiro de 67, o Executivo ditava todas as regras quanto às leis orçamentárias, tendo sido retirada do Poder Legislativo qualquer participação em medidas que criassem ou alterassem as despesas públicas.

Em que pese o seu teor de autoritário, foi esse período marcado pela elaboração de uma das leis mais importantes do orçamento público. Conhecida como Lei Básica do Orçamento Público, a Lei nº 4320 de março de 1964 é de grande relevância, visto que em seu longo tempo de vigência, sempre apoiou grandes reformas orçamentárias e também adoção de novas e modernas técnicas de gestão. Define já em seu Art. 2º, que “A Lei de Orçamento conterà a discriminação da receita e despesa, de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do governo...”. Data desse período também, a criação do Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, com a responsabilidade de planejar a programação orçamentária e as propostas anuais de orçamento.

Por fim, com o término do Governo Militar e a redemocratização do país, promulgou-se a Constituição Federal de 1988, em vigor até hoje. Grandes reformas foram feitas na prática orçamentária, introduzindo vários novos conceitos no Brasil.

Restituiu-se o poder do Congresso Nacional de criar despesas e alterar propostas do Executivo. A partir da nova CF, todo o processo de alocar despesas seria regido pela lei e, da mesma forma, nada se faz no campo das despesas públicas, sem que haja uma prévia autorização legal.

2.2 POLÍTICAS PÚBLICAS

É no processo orçamentário que as políticas públicas ganham vida, e os projetos ganham prazos para serem cumpridos. A previsão dos gastos públicos será traçada a partir do delineamento das políticas, para que o governo invista de maneira a alcançar os objetivos propostos por estas.

As políticas públicas são definidas por Lynn (1980, apud SOUZA, 2003, p. 12) como um conjunto específico de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Fica evidente que, para Lynn (1980), o governo consegue prever exatamente quais consequências cada ação trará. Dye (1984) ergue um conceito que, simples, resume sua opinião sobre política pública ser o que o governo faz ou escolhe não fazer.

Para Laswell (1936), as decisões sobre políticas públicas dependem dos questionamentos de quem ganha o quê, por que e que diferença faz. Esta é uma famosa e importante declaração sobre políticas públicas. Considerou esse autor análise de políticas como forma de estabelecer o intercâmbio de ideias entre cientistas sociais, grupos de interesse e governo.

Souza (2003, p. 13) resume políticas públicas como sendo as ações do governo e posterior análise destas, onde os propósitos são traduzidos em programas que produzirão resultados na prática. Ou seja, o governo agirá de forma que, quando resultados concretos forem vistos, serão cautelosamente analisados para que se possa melhorar da próxima vez, se for o caso.

Outro conceito que surge com Simon (1957) é o de racionalidade limitada dos gestores públicos. Assume que a limitação provém de informações incompletas, do tempo restrito para a tomada de decisões, do não afastamento dos interesses próprios; e defende que o conhecimento racional poderia minimizar essa

racionalidade restrita e atingir resultados desejados. Depois vem completar a ideia o autor Lindblom (1959), com a identificação de fatores determinantes para a formulação e análise das políticas. Tais fatores seriam as relações de poder e autoridade com a articulação das etapas do processo decisório, não estabelecendo um princípio como diretriz.

Emerge, com Easton (1965), a definição das políticas públicas como um sistema aberto, que envolve a formulação, o ambiente dos atores internos e externos envolvidos no processo de políticas públicas e os resultados. Nesse ponto, o conceito utópico de orçamento participativo se adéqua perfeitamente.

2.3 CONTROLE SOCIAL E PARTICIPAÇÃO POPULAR

O controle social busca fiscalizar as ações públicas, além disso, como função mais fraca, ambiciona promover a participação efetiva da comunidade nas decisões governamentais (CUNHA, 2003, P. 02). Cunha (2003) divide o controle social em dois: monitoramento legal e autônomo. O primeiro utiliza meios legais como recorrer a órgãos competentes ou movendo ações para averiguações; dentre vários meios e órgãos públicos, está o Orçamento Participativo. Já o monitoramento autônomo não surgiu baseado em leis, porém, intervém diretamente na gestão pública; como exemplo pode-se citar os sindicatos.

A participação do povo como forma de controle tem sido crescente e encontra força nos instrumentos que garantem legalmente. Como já mencionado, é garantido pela CF que a participação popular extrapola o ato de votar, o povo pode e deve ter papel ativo nas decisões do Estado. “A participação é um direito inalienável do cidadão. Abrir mão do poder de decidir seria aceitar ser infantilizado” (SOUZA, 2002, P. 43). A não obrigatoriedade da participação popular nas decisões, e muitas vezes a dificuldade encontrada em participar, faz com que esse direito seja abandonado. Desta forma, o poder público se concentra nos governadores.

Segundo Avritzer (2003), a participação social implica colocar a decisão em debate. Para Santos (2002), a participação assume não só o papel de instrumento no processo de tomada de decisões; como também de uma função educativa, ao

preparar o povo para exercer a sua soberania. O autor menciona que a articulação da democracia representativa com canais de participação direta teria feito nascer uma concepção de democracia mais ampla e profunda. O conceito de participação se expande na medida em que a democracia abre espaço para a população se integrar e interagir com os processos decisórios.

Para Teixeira (2002), a participação pode ser considerada, na sua dimensão pedagógica, como controle social da gestão das políticas públicas; na sua dimensão simbólica, onde a participação contribui para construir uma identidade coletiva de um movimento social; e como conquista política que, nesse caso, significa conquistar direitos, uma vez que as políticas sociais distribuem não somente bens, mas igualmente poder.

Como salienta Dagnino (2002), a legitimidade da representação política dos interesses da sociedade civil não pode ser compreendida como um cheque em branco, autorizando os governos a atuarem sem constrangimentos e cuja cobrança seria efetivada apenas na eleição seguinte. Esse modelo de democracia, denominada representativa, seria para a autora insuficiente diante da dinamicidade das necessidades da população e das experiências acumuladas que constata as dificuldades de superar consequências de governos com pouco controle da sociedade.

Souza (2000) aponta que uma ampla participação popular teria a força de minimizar distorções quanto a decisões do Estado, mesmo que não garantisse acertos. O autor menciona, ainda, que a probabilidade de corrupção e de erros de avaliação é muito maior em um sistema em que poucos decidem e a maioria não tem meios para monitorá-los. Defende também que aumentaria o grau de responsabilidade, comprometimento e fiscalização em relação às consequências de uma decisão.

Seguindo essa linha, o Orçamento Participativo poderia ser considerado um instrumento para tentar diminuir os erros de investimento governamental em cada município. Além disso, o OP também põe em prática os direitos de fiscalização e de participação popular. E então, baseando-se nas observações de Souza, pode-se atribuir ao OP a responsabilidade de inibir a corrupção e os erros nos investimentos de projetos para a cidade.

Conforme Milani (2007), o processo de participação social encontra dois limites críticos: apesar de ser estimulada a participação de atores diversificados, ela

nem sempre é equitativa. Os atores não governamentais não participam do processo de negociação, e sim, quando muito, antes e depois da tomada de decisão. Baseado nisso, afirma que não há garantia de legitimidade na participação popular (MILANI, 2007, p.555).

2.4 FERRAMENTAS DO CONTROLE SOCIAL EMBASADAS NA DEMOCRACIA

A democracia, em sua utopia, busca servir à sociedade. Procura canalizar seus atos para o bem de todos, beneficiar a todos como assegura o artigo 3º da nossa Constituição:

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Porém, é assentido que para alcançar essa maturidade, alguns mecanismos de monitoramento são essenciais. Serão listadas abaixo algumas ferramentas de controle popular.

2.4.1 CONSTITUIÇÃO

A Constituição está no topo da hierarquia das fontes do direito, todas as outras normas jurídicas dela derivam. Como definido por Bobbio, citado por Farias (2001), a Constituição Federal de 1988 estabelece as normas básicas para o jogo democrático e estabelece penalidades para o descumprimento de suas normas. Logo nas primeiras linhas que sustentam o sistema democrático, a Constituição assegura o Estado Democrático de Direito e apresenta cinco fundamentos, quais sejam: a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, e o pluralismo político.

Segundo Mendes, Barbosa e Rodrigues (2009), pelo direito de cidadania, o indivíduo participa da vida pública do país, votando e sendo votado, e exercita seus direitos políticos, seu poder de intervenção direta, ou só indireta, mais ou menos ampla, conforme a intensidade de gozo desses direitos. Entretanto, os próprios autores reconhecem que não basta o registro escrito para a população usufruir plenamente dos seus direitos.

O próprio Bobbio (2004), citado por Mendes, Barbosa e Rodrigues (2009, p. 108), adverte que as declarações e cartas de direitos são meros manifestos de expectativas e não garantem a efetivação dos direitos. Para que sejam efetivados é preciso acolhimento pela legislação civil, capacidade de influir na formação da vontade do Estado e, principalmente, exercitar a participação cidadã. Defende que a população deve levantar novas alternativas de enfrentamento da exclusão social crescente e exigir a priorização, por parte do governo, da garantia dos direitos fundamentais do cidadão.

Hesse (apud Magalhães, 2005) entende que a Constituição necessita de existência vinculada à realidade, apesar de ser a norma jurídica suprema de um Estado. Hesse, ao afirmar que “A norma constitucional não tem existência autônoma em face da realidade”, defende que a Constituição é um sistema aberto de regras e princípios, por isso acompanha as mudanças sociais.

A população tem seus direitos assegurados pela Constituição Federal e pelas leis. Uma das características dos direitos fundamentais é a indisponibilidade: o titular do direito não pode livremente dispor dele, é inconstitucional que renuncie de seus direitos assegurados pela Carta Magna. O povo também apresenta certa responsabilidade sobre essa execução, no sentido de que deve conhecer e exigir seus direitos. Kliksberg (2007) responsabiliza mais o governo pela participação do povo, ao declarar que para impulsionar a participação é essencial a existência de um projeto político, econômico e social democratizante coerente e centrado na inclusão social, na equidade e no desenvolvimento pleno da cidadania.

2.4.2 LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

Pode ser listada mais uma espécie documental que sustenta legalmente o controle dos gastos públicos: a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). A aprovação desta foi dada em 2000 e regulamenta o artigo 163 da Constituição, que trata de finanças públicas. Seu propósito é incorporar métodos que possibilitem aumentar o controle e a transparência dos atos dos gestores.

A implementação da LRF impôs uma maior eficiência da gestão pública e obtenção do equilíbrio das contas do governo (Alves e Santos, 2009, pg.183), por meio de crescentes fiscalização e transparência. Dois relatórios, Relatório de Gestão Fiscal (RGF) e o Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO), inseridos na LRF são de suma importância por permitirem avaliar detalhadamente a gestão fiscal do Executivo e do Legislativo.

A Lei se apoia em quatro pilares: Planejamento, transparência, controle e responsabilização. O primeiro é feito via PPA, LDO e LOA; as quais estabelecem metas para os gastos públicos. A Segunda é feita a partir de relatórios de como é aplicado o dinheiro público para o acompanhamento de toda a população. A responsabilização são sanções que os responsáveis sofrem pelo mau uso dos recursos públicos.

Segundo Sacramento (2004 apud ALVES E SANTOS, 2009, p.184), depois da implantação da LRF o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes do Orçamento e a Lei Orçamentária Anual tomam corpo como busca do equilíbrio fiscal. Elas objetivam prever o orçamento público para que se possa ter um maior monitoramento sobre a arrecadação e os gastos do governo.

Surge, então, um cenário propício para o melhor aproveitamento das ferramentas de controle popular. Mesclando os princípios fundamentais da Constituição Federal à Lei de Responsabilidade fiscal. A leitura sobre transparência é de acesso fácil a todos os interessados:

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos. (LRF, capítulo IX da transparência, controle e fiscalização, seção I da transparência da gestão fiscal).

A LRF também cita claramente “o incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos”.

A Secretaria de Finanças de Fortaleza disponibilizou na internet um guia prático da LRF, o qual é de fácil entendimento e está disponível para todos os internautas. Esse é um artifício que descomplica a cognição da lei e destarte é possível uma difusão maior de conhecimento e, conseqüentemente, uma formação de um senso crítico no cidadão.

2.4.3 LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO

Outro apoio legal ao controle social é a lei de acesso à informação. Foi recentemente aprovada e fortalece o controle de gestão pública. Aprovada em 18 de novembro de 2011, a lei 12.527 garante ao cidadão acesso a informações públicas, exceto as sigilosas. Por meio do sítio de transparência, é possível acompanhar diariamente informações sobre a execução orçamentária e saber sobre a transferência de recursos públicos e suas aplicações.

O artigo 5º desta lei sanciona ser dever do Estado garantir o direito de acesso à informação; e, além disso, firma que as informações devem ser fornecidas de forma clara e em linguagem de fácil compreensão. Destarte, é razoável que a lei, de fato, abranja uma grande parcela da população.

Para garantir uma ampla gama de documentos a serem pesquisados, o artigo 4º dispõe:

Art. 4º, para os efeitos desta Lei, considera-se:

I - informação: dados, processados ou não, que podem ser utilizados para produção e transmissão de conhecimento, contidos em qualquer meio, suporte ou formato;

II - documento: unidade de registro de informações, qualquer que seja o suporte ou formato;

III - informação sigilosa: aquela submetida temporariamente à restrição de acesso público em razão de sua imprescindibilidade para a segurança da sociedade e do Estado;

IV - informação pessoal: aquela relacionada à pessoa natural identificada ou identificável;

V - tratamento da informação: conjunto de ações referentes à produção, recepção, classificação, utilização, acesso, reprodução, transporte, transmissão, distribuição, arquivamento, armazenamento, eliminação, avaliação, destinação ou controle da informação;

VI - disponibilidade: qualidade da informação que pode ser conhecida e utilizada por indivíduos, equipamentos ou sistemas autorizados;
VII - autenticidade: qualidade da informação que tenha sido produzida, expedida, recebida ou modificada por determinado indivíduo, equipamento ou sistema;
VIII - integridade: qualidade da informação não modificada, inclusive quanto à origem, trânsito e destino;
IX - primariedade: qualidade da informação coletada na fonte, com o máximo de detalhamento possível, sem modificações.
(Lei 12.527, art. 4º).

A lei de acesso à informação garante que os cidadãos tenham direitos de obter informações das mais diversas, sem modificação, sem dificuldades desnecessárias. Mais uma vez é aprovado um instrumento que aproxima o cidadão da vigilância sobre as ações do governo. A dificuldade é conseguir utilizar todas essas ferramentas sem ser impedido pela falta de vontade dos atores políticos. Quando as ferramentas passarem de meras propagandas políticas, a participação social pode emergir de forma vasta.

2.4.3.1 PORTAIS DE TRANSPARÊNCIA

As tecnologias de informação e comunicação têm se espalhado pelo setor governamental, informatizando suas atividades internas e se comunicando com o público externo por meio de portais governamentais. Por meio desses, os governos mostram sua identidade, seus propósitos, suas realizações, possibilitam a concentração e disponibilização de serviços e informações, o que facilita o acesso à identificação das necessidades dos cidadãos (PINHO, 2008 pg 473).

A construção desses portais eletrônicos de transparência possibilita o acesso do cidadão às ações públicas, fazendo com que ele possa criar uma visão crítica quanto aos gastos e projetos do governo e possa exercer seu papel de cidadão participando das ações governamentais, cobrando o cumprimento de promessas e fiscalizando o orçamento.

A tecnologia permite que a transparência seja feita de forma abrangente, porém, a abertura por parte dos governos depende de um balanço de forças políticas existentes na sociedade. Não se pode confiar cegamente nos dados disponibilizados pelos gestores, e também é necessário saber interpretá-los.

Pinho (2008) analisa 10 portais do governo, o que importa nessa análise é a relação government-to-citizen, que, segundo Joia e Cavalcante Neto (2004, apud Pinho), é “O agente que disponibiliza o serviço ou produto é o ente governamental, ao passo que o cidadão adquire esse produto ou serviço”. Ou seja, os cidadãos ficam reféns das informações que o governo optou por disponibilizar.

O alvo para o presente estudo são os sites que disponibilizam informações sobre a execução orçamentária no Distrito Federal. Pinho (2008) explicita suas impressões quanto ao portal de transparência do DF. Cita que em portais de vários estados há um mapa de orientação, o que facilita bastante navegar e encontrar informações, e, no do GDF, não é encontrado esse atalho. Por outro lado, julga o layout do site bem agradável devido à dinâmica das informações e às cores. Além de identificar o portal do DF como uma exceção à ainda evidente resistência de abertura encontrada no de outros estados quanto à dificuldade de acesso a informações, que exigem senha e identificação.

Pinho (2008) verificou que a maioria dos portais não disponibilizava ao cidadão qualquer forma de acompanhamento dos projetos por via eletrônica. Não foram encontradas informações completas, elas eram superficiais, incompletas e genéricas. Acredita que somente uma pesquisa mais objetiva e direta seria capaz de dar respostas mais assertivas.

Esses portais surgem como um meio facilitador de inserção social. Não criam participação nem controle, mas, se já existem mecanismos para isso, será mais fácil torná-los reais. A transparência proposta pelo governo, por si só, não configura um controle dos gastos governamentais. Acessar as planilhas de execução orçamentária não é suficiente, é preciso entendê-las. É necessário que os beneficiados se certifiquem de que aquelas informações procedem. É justo que os anseios da população estejam sendo representados nas decisões de dispêndios governamentais.

2.5 ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

O orçamento participativo aspira ser o elo entre o povo e os representantes políticos, que torne a participação e o controle popular mais denso. Para Boschi (2005), o fator mais importante no sucesso de uma determinada experiência e que de certa forma assegura sua continuidade e institucionalização é a instauração de estruturas de mediação ou representação responsáveis por horizontalizar as relações entre os atores envolvidos. Essas estruturas são os conselhos, as assembleias e os seminários temáticos realizados no decorrer do processo.

O Orçamento participativo é a combinação da democracia direta com a representativa. Esta última democracia é necessária, pois sem ela seria impossível governar. Porém, não é suficiente no aprofundamento da democracia da sociedade humana. É importante que a democracia representativa possa ser combinada com formas de democracia direta, onde o cidadão possa não só participar da gestão pública, mas também controlar o Estado (SOUZA, 2003, P. 01).

O Orçamento Participativo é uma forma de participação popular direta e de controle sobre os gastos do governo. Avritzer (2003) afirma que o Orçamento Participativo é uma forma efetiva de combinação entre elementos das democracias participativa e representativa, conseguindo articular o mandato representativo com formas efetivas de deliberação em nível local. Aparece como concretização dos direitos listados anteriormente sobre inclusão do cidadão nas decisões políticas.

O OP abre espaço para inserção popular na arena política e visa direcionar os recursos públicos de forma que possam ser alocados da melhor maneira possível aos olhos da população. Ou seja, que os insumos públicos possam ser otimizados, na medida em que forem gastos da melhor maneira, ou pelo menos na que, consensualmente, se acredite ser a melhor para o município.

Definido por Santos e Maciel (2007, p.2), o Orçamento Participativo é um instrumento de democratização da gestão municipal e da ação pública, em que os cidadãos participam direta e ativamente na decisão dos investimentos públicos, na criação de políticas públicas e nas demais decisões de governo que têm importância para o futuro da cidade. Sustentam que é uma maneira de cogestão entre o Estado

e a sociedade e que promove uma participação democrática que ultrapassa o ato de votar.

Afirma Fedozzi (1997 apud OLIVEIRA, 2007, P.33) que o OP é uma forma de gestão pública que tem pilares na participação direta da população nas etapas que compõem a elaboração e a execução do orçamento público. Descreve o orçamento participativo como uma política participativa local que representa os setores desfavorecidos e busca uma distribuição mais justa dos bens públicos nas cidades brasileiras.

De acordo com Genro e Souza (1997), Orçamento Participativo contribui profundamente para a democratização da relação do Estado com a sociedade. E mais uma vez coloca em voga a questão de os direitos dos cidadãos extrapolarem o voto. Afirma que muitas vezes os governos eleitos fazem o que bem entenderem, por meio de políticas populistas e clientelistas. Com o OP, o povo deixa de ser simples coadjuvante da política tradicional para ser protagonista ativo da gestão pública. Assim, o OP constrói as bases para a formação de um novo tipo de cidadão: ativo, participante, crítico, diferente do tradicional (GENRO, SOUZA, 1997 apud SANTOS E MACIEL, 2007).

Nem todos os autores têm o mesmo parecer sobre o OP. Caccia Bava (2001, p.8) afirma que, com exceção de Porto Alegre, os Orçamentos Participativos são apenas o empenho residual de pequenas verbas públicas, sem mudanças de prioridades no conjunto dos gastos públicos. Na verdade, “não chega a se concretizar a participação cidadã na formulação e implementação de políticas públicas no município” (BAVA, 2001).

Ubiratan de Souza, um dos principais responsáveis pelo Orçamento Participativo em Porto Alegre, propõe uma definição que pode ser aplicada à maioria dos casos no Brasil: “Orçamento Participativo é um processo democrático direto, voluntário e universal, onde as pessoas podem discutir e decidir sobre orçamentos e políticas públicas. A participação do cidadão não se limita ao ato de votar, mas envolve também as prioridades para os gastos públicos e o controle da administração do governo. Ele deixa de ser alguém que possibilita a continuidade da política tradicional e torna-se um protagonista permanente na administração pública. O OP combina a democracia direta com a democracia representativa, uma conquista que deve ser preservada e valorizada”.

Para compreender o Orçamento Participativo, é preciso entender seu funcionamento. Segundo Souza (2006), citado por Santos e Maciel (2007, p. 3), a população, organizada em bairros, debate e delibera, em assembleias, sobre as prioridades de investimento para cada local. O governo deve informar a disponibilidade de recursos e a prestação de contas do ano anterior, para que se possam tornar mais realistas os pedidos do povo.

Os conselheiros são eleitos nas Assembleias Regionais e Temáticas, são os representantes das Regiões ou temáticas, que compõem o Conselho do Orçamento Participativo. Os delegados são os representantes diretos da população no processo de participação popular, que são eleitos durante cada assembleia e têm a função de levar as prioridades de sua comunidade para o Fórum Regional. As prioridades são as três demandas mais votadas na assembleia. Para se candidatar a delegado é preciso ter mais de 16 anos, residir na comunidade, ter disponibilidade de horários para participar das assembleias regionais e participar do fórum de formação.

É fácil perceber que o Orçamento Participativo aparece como uma robusta ferramenta de consumação dos direitos de participação popular. O projeto tem potencial para ser bem sucedido, como já foi comprovado em casos como o de Porto Alegre. Contudo, para funcionar bem e realizar, de fato, as demandas nascidas da comunidade local, é preciso boa vontade política.

O quadro abaixo expõe a proporção do orçamento que é discutido no OP de acordo com o percentual em cada município. Analisando os dados, nota-se que, em geral, o OP representa de 1 a 10% do orçamento executado. Poucas cidades, como é o exemplo de Porto Alegre chegam a discutir, pelo menos tecnicamente, 100% de seu orçamento.

Tabela 1 – Proporção do orçamento parcial de capital discutido no OP (97-03)

Proporção do orçamento de capital discutido	Número de municípios	% de todos os municípios
De 1 - 10%	15	15.0
De 11 - 20%	05	05.0
De 21 - 30%	04	04.0
De 31 - 40%	05	05.0
De 41 - 50%	07	07.0
De 51 - 60%	---	---
De 61 - 70%	02	02.0
De 71 - 80%	05	05.0
De 81 - 90%	01	01.0
De 91 - 99%	---	---
100%	22	21.0
Não discute os recursos	10	10.0
Não respondeu	27	26.0
TOTAL	103	100.0

Fonte: UN-HABITAT

2.5.1 ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM PORTO ALEGRE

De acordo com Baierle (1992, p.62), em Porto Alegre já havia um histórico de participação popular em associativismo comunitário. Com a criação da União das Associações de Moradores de Porto Alegre houve uma ruptura com o modelo tradicional da relação com o Estado para idealizar propostas de políticas públicas. Tais experiências são a origem do Orçamento Participativo na cidade. (BAIERLE, 1992).

Segundo Santos e Maciel (2007, p.3), existe uma dúvida se o Orçamento Participativo surgiu de uma iniciativa do Estado ou da sociedade civil, o certo é que o ano que data seu início é 1989. Nas primeiras plenárias do bairro, houve grande participação popular e elevado número de demandas. O OP de Porto Alegre, contudo, começou a surtir efeitos basicamente em 1991. Essa demora foi devida à falta de recursos, que foi suprida por verbas advindas de uma reforma tributária (SANTOS, MACIEL, 2007).

O OP de Porto Alegre hoje é destaque por ser uma experiência inovadora e incomum, e, desta forma, ajuda na construção de um espaço urbano em que o cidadão é participante atuante nas decisões do município. (SANTOS, MACIEL, 2007, p.1). E como já citado, é usado como exemplo dessa experiência. Segundo material divulgado pela UN-Habitat, em Porto Alegre, 100% do orçamento é considerado participativo, porque o Conselho do Orçamento Participativo analisa e comenta todo o orçamento antes de ser enviado à Câmara Municipal. A parte discutida nas assembleias, onde todos os cidadãos participam, equivale a 100% dos recursos disponíveis para investimento, que varia a cada ano e chega a mais de 10% do orçamento total.

Santos e Maciel (2007, p.11) relatam que, ao longo dos anos, o processo foi se aperfeiçoando, e as pessoas ficando mais conscientes. Houve um avanço da consciência política da população nas escolhas das prioridades dos bairros e comunidades. Num primeiro momento ganharam vulto as obras de pavimentação e asfaltamento das ruas. Depois se deu prioridade ao saneamento e à habitação de baixa renda.

Com a evolução do Orçamento Participativo na região, os investimentos se tornaram facilmente visíveis, restando clara a redistribuição de investimentos para as partes mais carentes do município. São várias as formas de manter o cidadão em contato com o processo, e assim a população se sente a vontade para criticar e tentar melhorar sempre o processo (SANTOS, MACIEL, 2007).

2.5.2 ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM BELO HORIZONTE

O Orçamento Participativo foi implantado na capital mineira em 1993, por consequência da assunção de um governo democrático popular no estado, como um modelo para atender a classes menos favorecidas financeiramente, por meio de uma política de transparência administrativa e inversão de prioridades. Para tornar real esse novo projeto, uma preparação governamental se fez necessária: um fórum constituído por nove administradores regionais e a coordenação geral do OP foi empreendido para discutir e preparar todo o processo de participação na cidade de Belo Horizonte.

Primeiramente constituiu-se um fórum do governo para elaborar o Orçamento Participativo de Belo Horizonte (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 distribuída 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. Definiu-se que a própria população escolheria 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.

Os objetivos dessa política eram delimitados a longo, médio e curto prazo. No curto prazo, buscava-se motivar os cidadãos a participar direta ou indiretamente das discussões, ampliar o acesso às informações financeira e administrativa do município e definir prioridades regionais; valorizando entidades que já existiam. Já no médio prazo, a preocupação era garantir informação a toda a 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 longo prazo, pretendia-se garantir o exercício ativo da participação da comunidade nas decisões públicas, o atendimento das necessidades sociais básicas.

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. São elas: 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).

Dessa forma, durante os primeiros anos de OPBH, a necessidade de envolver a classe média e a priorização das classes economicamente desfavorecidas, além da justa distribuição dos recursos entre as várias regiões administrativas, fizeram com que o processo fosse revisado e modificado algumas vezes.

Assim, nos três primeiros anos, buscou-se uma consolidação das prioridades iniciais já aprovadas, causando uma grande revolução na administração pública, com vistas a garantir o atendimento dos objetivos primários. Houve, então, um grande aumento dos recursos destinados a partir do ano de 96, com um envolvimento governamental muito maior também.

No ano de 97, o OP, elaborado no ano anterior, partiu do pressuposto que era mais importante consolidar as conquistas alcançadas do que propor grandes mudanças no processo, não havendo, assim, mudanças expressivas em sua estrutura e na forma de distribuição de verbas entre as regionais. Vale destacar que durante este ano, foi intensificado o conceito de um maior envolvimento da cidade, tendo alcançado até o fim do ano 40 mil presenças, número 25% maior que o recorde anterior.

Na OP de 98 deu-se o primeiro ano de execução do novo governo (empossado em 1997). Foi marcado por uma continuidade dos projetos anteriores e pela tentativa de criar um universo municipalizado de OP, não regionalizado como até então.

A partir do ano de 1999, foram introduzidas mudanças com o intuito de qualificar mais o processo, como a bianualidade e a adoção de critérios para o planejamento na escolha de obras.

Em 2006, foi lançado pela Prefeitura o “Orçamento Participativo Digital”, no qual todo o processo de votação se dá de maneira unicamente online. Através de um site, todo cidadão votante estava apto a escolher nove entre as 36 obras pré-selecionadas. A Prefeitura, para minimizar a exclusão digital, disponibilizou quiosques de votação em toda a cidade. O OP presencial ocorreu da mesma forma, independente do OP digital. O OP digital, no referido ano alcançou cinco vezes o número de participantes no OP presencial. (MAIA, MARQUES, SAMPAIO, 2010).

Tabela 2 – Dados do OPX OP Digital

Edição	2006 offline	2006 online	2008 offline	2008 online
Participantes	33.643	172.938	44.000	124.320
Orçamento (US\$ milhões)	44,4	11,1	44,4	22,2

2.5.3 ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NO DISTRITO FEDERAL

A primeira prática de OP no Distrito Federal foi durante o mandato de Cristovam Buarque (1995-1998), porém não foi adiante por peculiaridades de cada região. Conforme estudo de Schimitz (1997), houve resistência de vários grupos burocráticos por temerem perder poderes de planejamento e de decisão, bem como grupos políticos distintos da coalizão do governo local.

Em 2011, o programa foi retomado pelo governador Agnelo Queiroz, com o propósito de ampliar a participação do povo, de fazer com que as pessoas participassem ativa e criticamente da elaboração das políticas públicas. No dia 08 de abril de 2011, o governador assinou o Decreto nº 32.851 instituindo o Orçamento Participativo como instância de participação popular na elaboração, acompanhamento e fiscalização da execução do orçamento do Distrito Federal.

O Decreto estabelece a seguinte estrutura para o OPDF: Coordenação, Grupo Técnico de Implementação do OP, Conselho do Orçamento Participativo do Distrito Federal, Fóruns de Delegados das Administrações Regionais, e Reuniões Plenárias de Base. Também são estabelecidas as etapas para o processo do OP, quais sejam: divulgação, participação dos cidadãos para discutir as prioridades de investimento e serviços, reuniões (realização de Plenárias de Base para a apresentação e discussão das propostas e eleição dos delegados para compor os

Fóruns de Delegados das Administrações Regionais), análise das propostas, compatibilização e consolidação final.

O artigo 13 do decreto estabelece que os conselheiros sejam eleitos dentre os participantes dos Fóruns de Delegados das Regiões Administrativas. E que o Conselho do Orçamento Participativo publicará o relatório final das propostas apresentadas nas Reuniões Plenárias de Base, as prioridades aprovadas pelos Fóruns de Delegados das Regiões Administrativas, o Plano Anual de Investimentos e Serviços e os encaminhará para a Secretaria de Estado de Governo.

O artigo 15 prevê que as propostas priorizadas pelos Fóruns de Delegados serão analisadas e debatidas pelas áreas técnicas do Governo, que apontarão as previsões de custos, prazos e viabilidade para a execução orçamentária. O artigo 17 atribui a criação de sistemas informatizados para acompanhamento popular da execução das prioridades definidas no Orçamento Participativo ao Poder Executivo. Afirmando ainda que é direito de todo e qualquer cidadão exercer o monitoramento e a fiscalização da execução do Orçamento Participativo, bem como representar aos Poderes constituídos ante a evidência de quaisquer irregularidades.

O processo de implementação contou com oito fases: divulgação nas Regiões Administrativas do DF, realização das plenárias de base, instalação dos fóruns de delegados do OP de cada Região. Depois de algum tempo, houve a posse dos conselheiros em julho de 2011. Nesta quarta fase foi estabelecido como as prioridades seriam escolhidas hierarquicamente: primeiro é analisada a posição hierárquica de prioridade da cidade, depois é analisado seu IDH, e por fim é feita a posição da proposta em três faixas de valores. A 5ª etapa foi a composição do Plano de Investimentos e Serviços do OP. As próximas etapas foram os trâmites legais de andamento do OP.

Segundo o secretário de Planejamento e Orçamento do DF, foram realizadas 183 reuniões plenárias de base nas 30 cidades do DF com a participação de 16 mil cidadãos e seleção inicial de 7 mil propostas, acompanhadas por 1.600 delegados. Deste total, 1.142 propostas foram selecionadas como prioritárias e vêm sendo acompanhadas por 85 conselheiros. As principais sugestões concentram-se nas áreas de urbanização, educação, esporte e lazer, saúde e segurança pública. A maioria das propostas diz respeito a asfaltamento, recuperação de vias, construção de redes de drenagem pluvial, construção de creches, reforma de unidades de

ensino, construção de escolas profissionalizantes, postos de saúde, quadras poliesportivas, delegacias e postos policiais.

O coordenador das Cidades informou que cerca de 200 servidores do GDF vêm trabalhando diretamente na elaboração do orçamento participativo. Porém, não foram definidos os montantes orçamentários a serem destinados a cada cidade do DF, pois isso, segundo ele, dependerá das análises das prioridades selecionadas e da efetiva participação popular.

O GDF avalia os resultados da participação popular como positivas, pelos números altos de comparecimento nas Plenárias, segundo dados do GDF, mais de 2800 cidadãos se interessaram em fazer parte do OP. Com o objetivo de auxiliar os participantes durante todo o processo do OP foram estruturadas: a Diretoria de Orçamento Participativo, a Unidade de Orçamento Participativo, e o Grupo Técnico de Implantação do Orçamento Participativo (GTIOP).

O OP 2011 da SCIA – RA XXV, onde se encontra a cidade Estrutural, contou com propostas de várias frentes, por haver numerosas áreas que precisam de investimentos urgentes. Surgiu na cidade Estrutural como forma de tentativa de melhor direcionamento de verbas para uma região deveras carente. As propostas foram nos campos: segurança, educação, saúde, desenvolvimento social e distribuição de renda, meio ambiente, cultura, lazer, esporte, desenvolvimentos urbano e econômico.

3 MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA

Este capítulo está dividido em cinco seções. Na primeira, serão apresentados o tipo da pesquisa e a forma de abordagem do problema de natureza qualitativa. Na segunda parte, será realizada a caracterização do lócus da pesquisa, retratando um histórico da Cidade Estrutural. Depois, serão descritos os participantes da pesquisa qualitativa, além de serem listados os documentos analisados. A seção quatro especifica as técnicas de coleta, ou seja, a maneira como foram realizadas: a pesquisa documental, as entrevistas e a observação. A última divisão deste capítulo, explica que caminho foi utilizado para interpretar as evidências empíricas para chegar a conclusões coerentes e cientificamente aceitas.

3.1 TIPO E DESCRIÇÃO GERAL DA PESQUISA

Godoy (1995) afirma que, quando se trata de problemas pouco conhecidos, a pesquisa qualitativa é a mais adequada. Enumerar ou medir os eventos pesquisados não é o intuito, não são empregados instrumentos estatísticos na análise dos dados, como é feito em pesquisas quantitativas. A obtenção de dados descritivos sobre pessoas, lugares e processos é que está em foco, pelo contato direto e interativo do pesquisador com a situação abordada, procurando compreender os fenômenos segundo a perspectiva dos sujeitos que estão sendo pesquisados.

Este estudo se caracteriza como uma pesquisa descritiva de abordagem qualitativa. É um estudo de caso, em que se foi a campo, para inferir sobre a eficácia do Orçamento Participativo do Distrito Federal na cidade Estrutural. Foram utilizados dados primários e secundários como fonte. Os dados primários são aqueles coletados pelo próprio pesquisador, para fins específicos daquela pesquisa (AAKER, KUMAR; DAY, 2001, p.127, adaptado).

Partindo desse pressuposto, a observação e o acompanhamento in loco são dados primários, onde foram tiradas fotos e feitos registros sobre o andamento das obras demandadas aceitas pelo OP. A obtenção desses dados primários almejou responder ao objetivo específico 5 (apurar o andamento dos projetos in loco).

Os dados secundários são aqueles fornecidos por órgãos e constituem os meios mais fáceis de acesso a informações, apesar de colhidos para outros objetivos (AAKER; KUMAR; DAY, 2001). Desta categoria foram colhidos dados na Lei Orçamentária Anual 2012 e em planilhas de transparência encontradas em sites do GDF para atender aos objetivos específicos 1, 2 e 3.

Para responder ao objetivo específico 4, os delegados do orçamento participativo 2011 foram procurados para responder a perguntas que ajudassem a compreender o processo como um todo, visto a falta de material confiável que o explicasse detalhadamente.

3.2 CARACTERIZAÇÃO DO LÓCUS DA PESQUISA

O lócus da pesquisa foi a Área Administrativa XXV, mais especificamente a cidade Estrutural. Está localizada às margens da DF-095 (Via Estrutural) e ocupa uma área de 154 hectares. É, hoje, a segunda maior área de invasão do Distrito Federal, e é considerada a que tem condições mais críticas do DF. Os moradores sofrem com ruas estreitas e sem asfalto, carência de escolas e hospitais, não há Corpo de Bombeiros para conter os constantes incêndios de barracos no local, e o transporte é precário.

A questão de saneamento básico também é alarmante. A Estrutural está próxima ao Lixão, os moradores têm suas casas invadidas por roedores e insetos o tempo todo. Não há escoamento da água da chuva e do esgoto. 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.

Na década de 60 no local havia apenas o “Lixão da Estrutural”. Após alguns anos, foram surgindo os primeiros barracos de catadores de lixo nas redondezas.

Até a década de 90 havia, na invasão, cerca de 100 domicílios. Em 1989, foi criado o Setor Complementar de Indústria e Abastecimento (SCIA), época em que se previa a remoção da invasão, para outro local. Várias tentativas frustradas foram realizadas neste sentido.

Em janeiro de 2004, o SCIA foi transformado na Região Administrativa XXV, tendo a Estrutural como sua sede urbana e também contando com a Cidade do Automóvel. Devido a sua localização, a cidade Estrutural representa uma séria ameaça à integridade da mais antiga e mais importante área ambiental do Distrito Federal, o Parque Nacional de Brasília. A área abastece 30% de Brasília com água potável proveniente das represas de Santa Maria e Torto.

Em abril de 2004, foi realizada uma audiência pública para divulgação do Estudo de Impacto Ambiental para a área da cidade Estrutural que, dentre as suas recomendações, fixa a população atual, desde que seja executado um plano radical de reurbanização e sejam 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.

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. Há ainda um polduto que conduz querosene e gasolina para aviação. Já existem casas construídas acima da tubulação, que estão em constante perigo, devido à ameaça de vazamento.

Apresentado todo o histórico de dificuldades dos moradores da cidade, é evidente notar que a cidade precisa de reparos urgentes, tanto mesmo pela segurança, como pela saúde da população não só da cidade, como das comunidades que a rodeiam.

3.3 CORPUS DE DOCUMENTOS ANALISADOS

O *corpus* de documento analisado neste trabalho conta com:

- Documentos referentes ao OP 2011;

- Lei Orçamentária Anual 2012;
- Planilhas de execução orçamentária encontradas em portais eletrônicos de transparência do GDF;
- Relatório de Desempenho Físico-Financeiro por Programa de Trabalho, fornecido pela Seplan;
- Fotos tiradas nos locais das obras previstas para o Orçamento Participativo no ano de 2012;
- Entrevistas feitas com os delegados do Orçamento Participativo na cidade Estrutural.

3.4 PARTICIPANTES DO ESTUDO

Foram feitas entrevistas com seis delegados do Orçamento Participativo, sendo que quatro destes eram do OP 2011 (com execução do orçamento previsto para 2012), e dois do OP 2012 (com previsão do orçamento para 2013). Foram escolhidos delegados de dois anos diferentes para que se pudesse comparar e constatar a evolução do processo de escolhas e acompanhamento das demandas do OP. Cinco dos entrevistados moravam há mais de 10 anos na cidade, e um morava há 4. Somente uma participante era do sexo feminino e entre eles havia um que foi o presidente do OP em 2011.

3.5 TÉCNICA DE COLETA E INSTRUMENTOS DA PESQUISA

A técnica de coleta utilizada foi análise de documentos, observação e entrevistas. Onde primeiramente foram levantadas as demandas do Orçamento Participativo 2011 da Estrutural, que seriam executadas em 2012. Em seguida foram obtidos na LOA 2012 os projetos que representem a demanda do Orçamento Participativo. Posteriormente, houve uma consulta às páginas eletrônicas de transparência do GDF, em busca de planilhas que especifiquem os gastos. Tentou-

se identificar, nestas planilhas, as propostas do OP para obter informações sobre o andamento dos projetos prioritários aprovados. Ou seja, após identificar as demandas prioritárias aprovadas, verificar se, segundo as planilhas, elas já começaram a ser executadas.

Documentos fornecidos pelo portal de transparência foram analisados. Após serem levantadas as principais demandas do OP 2011, foram feitas visitas *in loco* para verificação das obras. As visitas não resultaram em nada, visto que as obras sequer tinham sido iniciadas. Foi feita uma visita à Administração Regional em busca de informações que pudessem responder a razão pela qual as demandas foram aprovadas e nem sequer foram iniciadas. Nesta visita, foi questionada a secretária de obras, que é responsável pelas obras realizadas na cidade Estrutural.

Após toda essa análise, foi realizado um controle físico do orçamento, ou seja, uma observação *in loco* para verificar os projetos pessoalmente. Então, finalmente, foram feitas entrevistas com os delegados e conselheiros do OP com a finalidade de saber a percepção de eficácia do Orçamento Participativo na Cidade Estrutural.

Por fim foram aplicadas entrevistas, seguindo as ideias de Laville e Dionne (2008), essa modalidade oferece maior magnitude do que o questionário, pois dá mais liberdade para os entrevistadores não estando mais presos a documentos entregues aos participantes do estudo. As entrevistas foram semiestruturadas, seguindo um roteiro de perguntas previamente mesclado com outras que surgiram num momento oportuno durante o diálogo. Segundo Triviños (1987), entrevista semiestruturada é aquela que parte de certos questionamentos básicos, apoiados em teorias e hipóteses, que interessam à pesquisa e que, em seguida, oferecem amplo campo de interrogativas, junto de novas hipóteses que vão surgindo à medida que recebem as respostas do informante. Desta maneira o informante, seguindo espontaneamente a linha de seu pensamento e de suas experiências dentro do foco principal colocado pelo investigador, começa a participar na elaboração do conteúdo da pesquisa.

3.6 PROCEDIMENTOS DE ANÁLISE DAS EVIDÊNCIAS EMPÍRICAS

Para analisar as evidências empíricas foi utilizada a análise documental e de conteúdo baseada em Bardin (2009). Para ela a análise documental tem o propósito de armazenar o máximo de informação possível, com a máxima pertinência para facilitar ao observador da pesquisa um serviço de banco de dados. Sendo assim, os documentos foram analisados de forma a extrair o máximo de informações coerentes que possam gerar inferências de interpretação à luz da teoria, para que haja compreensão plena do objeto de estudo.

Utilizaram-se entrevistas semiestruturadas, feitas presencial e individualmente, registradas em um gravador de áudio e integralmente transcritas, com exceção da segunda entrevista que não foi registrada por falta de permissão do entrevistado. Para a interpretação das entrevistas foi adotada a técnica proposta por Bardin (2009) que se organiza em 3 fases: Pré-análise, exploração do material e tratamento dos resultados.

A pré-análise se encarrega de organizar o material a ser analisado com o propósito de torná-lo operacional. Bardin (2009) separa em quatro etapas: leitura flutuante, escolha dos documentos, formulação das hipóteses e dos objetivos, e referenciação dos índices e elaboração de indicadores.

A exploração do material consiste na definição de categorias, na identificação das unidades de registro e das unidades de contexto nos documentos. Essa fase é de suma importância, pois delimita a riqueza das interpretações e inferências. É a etapa da codificação, classificação e categorização, segundo Bardin (2009). Foi feita uma classificação *a posteriori*, pois a partir das entrevistas as categorias se fizeram mais claras. Foram elas: participação popular, decreto 32.851/11, escolha das demandas, confiabilidade nos sites de transparência.

O terceiro passo é referente ao tratamento de resultados, inferência e interpretação. Sucede a condensação e o destaque das informações para serem analisadas, atingindo as interpretações inferenciais. É neste ponto que a intuição toma forma, assim como a análise reflexiva e crítica.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Serão analisadas a seguir as entrevistas feitas com quatro delegados do OP 2011 e com dois do OP 2012 da cidade Estrutural. Para isso foi utilizada uma técnica proposta por Bardin (2009) denominada de análise categorial. É feita da seguinte maneira: o texto é desmembrado em unidades e depois é feita uma análise temática. Posteriormente foi empregada a grelha de análise categorial, uma técnica que permite agrupar as entrevistas e sintetizá-las formando grupos semânticos de palavras almejando chegar a uma inferência coerente (BARDIN, 2009). Depois serão apresentados os documentos analisados.

4.1 ANÁLISE CATEGORIAL

Abaixo se encontra o quadro com as quatro seguintes categorias: participação popular, decreto 32.851/11, escolha das demandas, confiabilidade nos sites de transparência. A grelha expõe uma formulação sucinta de conceitos das categorias, a seguir uma síntese do que foi proferido nas entrevistas sobre cada tema, e suas respectivas frequências. Nas próximas subseções serão explicadas mais detalhadamente.

Tabela 3 – Categorização das entrevistas

	Definição	Entrevistas	Frequência
Participação popular	Segundo Avritzer (2003), a participação social implica colocar a decisão em debate. Souza (2000) aponta que uma ampla participação popular teria a força de minimizar distorções quanto a decisões do Estado, mesmo que não garantisse acertos.	As pessoas, no começo, estavam incentivadas, porém não vendo retorno, perceberam que perderam seu tempo em reuniões que não deram resultado, e não quiseram mais participar.	8
Decreto 32.851/11	Decreto nº 32.851/11, que dispõe sobre o orçamento participativo. Dá autoridade para os delegados erguerem demandas e fiscalizá-las.	Os delegados têm a prerrogativa de indicar as maiores necessidades da população e ainda de fiscalizar as demandas indicadas. Funcionaria bem se fosse seguido à risca.	4
Demandas	Como foi, na prática, feita a escolha das demandas. Além disso, que força tiveram as demandas escolhidas e se houve execução	A maioria das demandas não foi aprovada. As que foram aprovadas, não foram executadas.	7
Confiabilidade dos sites de transparência	O grau de confiabilidade nas informações disponibilizadas pelo governo	As informações, além de atrasadas, são selecionadas. Não se encontra tudo nessas planilhas, somente o que o governo quer transparecer.	6

4.1.1 PARTICIPAÇÃO POPULAR

É possível perceber que a maioria da comunidade não sabe do que se trata o Orçamento Participativo. Houve muita confusão, tanto pela precariedade da divulgação, quanto pela explicação do OP em si. A divulgação da primeira reunião de 2011 foi tida como ruim por todos os delegados entrevistados. Relatou-se que foi feita por carro de som, muitas pessoas não estavam nem sabendo. Não houve maiores explicações, muitos foram por acreditar que ganharia benefícios, como a regularização do lote, empregos, teve quem chegou a acreditar que ganharia dinheiro. Os delegados bateram nesta tecla, tem que haver mais informação e melhor divulgação.

Para os que participaram, o fator motivador é unânime: uma visão de mudança para uma cidade que vive uma intensa carência em todos os aspectos. Os participantes se apegaram a uma esperança de mudar uma dura realidade. Contudo, diante da falta de compromisso do governo e a falta de voz da população, mais da metade parou de frequentar as reuniões. Os delegados que permaneceram assíduos nas reuniões até o fim são os mais engajados, que já têm um histórico de liderança.

Em todas as entrevistas houve a mesma abordagem quanto à participação popular no processo do Orçamento Participativo. Todos os delegados do OP de 2011 observaram grande descrença no projeto por falta de resultados. Foi exposto, quase que da mesma forma em todas as entrevistas, que as pessoas da comunidade estavam desperdiçando seu tempo, visto que muitas horas eram gastas nas reuniões, em sacrifício de outras tarefas, e no fim não enxergavam resultados. Mesmo os delegados de 2012, que ainda não puderam vivenciar na pele, já estavam cientes da incredulidade da comunidade.

Havia em torno de 30 delegados no início do OP de 2011, foi notável que nas últimas reuniões menos de 10 delegados estavam presentes. A representação de toda a cidade ficou na responsabilidade dos poucos delegados que permaneceram. Notou-se um prejuízo em relação às outras Regiões Administrativas, que tinham de 30 a 40 delegados. Na Estrutural, acabava que pouquíssimos delegados decidiam pela cidade toda.

Um fator importante relatado em uma das pesquisas foi que houve privação do direito de participar, por meio de uma manipulação. Em 2012, na época da eleição para delegados do OP 2012, foi dito aos delegados de 2011, por membros do governo que, por falta de pessoas interessadas a participar no novo processo, a eleição seria somente para completar o quadro de delegados, e eles já estariam automaticamente reeleitos. Isso foi acordado claramente em 3 reuniões.

Passado o tempo da eleição, os delegados de 2011 perceberam que as reuniões já estavam acontecendo e que eles não estavam sendo chamados para participar. Ao procurarem saber o motivo pelo qual não estavam sendo convocados para as reuniões, tiveram a notícia de que tinham sido destituídos. O que significa que nem sequer tiveram a chance de concorrer novamente. Os delegados não puderam participar da eleição, foram privados do direito de se candidatarem, sendo que tinham os requisitos básicos, e foram excluídos do processo.

Os delegados de 2012, segundo um delegado de 2011, são aliados a partidos políticos. Os de 2011 pareciam mais inteirados do processo, das demandas, pareciam lutar pelo que foi proposto. Pelo relato de um delegado de 2011, o grupo era apolítico, ou pelo menos isso não interferia no processo, as discussões fluíam bem mesmo sendo de partidos diferentes.

Os entrevistados não sabem onde estão sendo aplicados os recursos públicos, não sabem se está sendo bem aplicado, pois, como relatado, não têm acesso a isso.

4.1.2 DECRETO 32.851/11

O decreto que institui e regula o Orçamento Participativo no Distrito Federal foi bastante elogiado. Dois delegados de 2011 conheciam especificamente a letra da lei e enalteceram o intuito de tal, ressaltaram que foi possível enxergar uma forma de trazer algum benefício para a comunidade. Deixaram, porém, explícita tamanha indignação com o não funcionamento dele. Houve frustração quanto às expectativas criadas em torno de um projeto que os participantes acreditaram e participaram.

Outro ponto que foi citado nas entrevistas foram as más condições para as reuniões, um exemplo foi uma que aconteceu em um salão com todos os assuntos sendo discutidos lado a lado, ao mesmo tempo, não havia uma organização, como deveria ocorrer, segundo o artigo 8º do decreto.

Art. 8º As discussões e deliberações no âmbito do OPDF terão o apoio das Administrações Regionais, que oferecerão condições para o adequado desenvolvimento das atividades programadas, incluindo a mobilização da população e o apoio logístico e operacional.

A impressão é que foram feitas as reuniões somente para seguir o protocolo. Não foram feitas em tempo hábil para que se cumprissem todas as etapas do processo.

4.1.3 DEMANDAS

Sintetizando e cruzando as informações obtidas na entrevista, foi possível fazer um aparato geral de como funcionou, na prática a escolha das demandas. Segundo informações obtidas durante as entrevistas, foi possível levantar que no início do procedimento, por existirem muitas quadras na cidade Estrutural, a cidade foi dividida em setores, e aconteceram encontros menores em cada um deles. Nestas foram elencadas as demandas que seriam levadas para a reunião da cidade. Nesta circunstância foi possível perceber uma alta participação popular e organização: houve espaço físico ideal para as discussões, as maiores demandas entraram em pauta, funcionou perfeitamente bem.

O processo se perdeu, porém, quando houve a reunião da cidade, as condições físicas e temporais eram péssimas, não havia espaço par fazer as divisões dos grupos para discutir os temas, e não havia tempo hábil para levar as questões para a população como um todo. E o mais importante não foi feito: as questões levantadas nas pequenas reuniões de cada região foram descartadas.

As demandas levantadas pela população não foram levadas em consideração, e foram elencadas necessidades que eram importantes para a cidade, mas não foi o que o povo escolheu. Então, todo o propósito do OP restou ignorado. Se o governo já tinha planejado as obras que iria executar, de nada serviu elencar as prioridades da comunidade.

Em todas as entrevistas foi narrado o descrédito atribuído ao OP pelas causas elencadas anteriormente. Os delegados contam que muitas demandas levantadas por eles não foram aceitas, que foram tratadas com desprezo. Das que conseguiram entrar na lista, poucas foram executadas. Fazem-se pertinentes duas observações presentes nas entrevistas: em uma foi relatado que os integrantes do governo agiram com pressão para que fossem feitas obras de seu interesse; em outra, que as obras foram colocadas somente para reforçar uma necessidade antiga da comunidade, mas que esses projetos já estariam previstos pelo governo, não nasceram do OP (como é o caso do asfaltamento, por exemplo).

A cidade Estrutural é carente em vários aspectos, precisa de muitas melhorias para que se possa viver dignamente. A cidade necessita de infraestrutura como um todo, como saneamento básico, luz, asfalto, atendimento de saúde, de policiamento, de educação. Por esse motivo, qualquer melhoria é bem recebida. Entretanto, as demandas prioritárias eram: construção de um complexo cultural, construção de um polo de reciclagem, e o alargamento das vias. Foi relatado o assédio de alguns membros do governo quanto às demandas, impedindo a entrada em pauta do sugerido pela população. Alegavam os agentes públicos não era boa aquela ideia e colocavam seus projetos à frente.

Outro ponto observado foi a falta de estudos para a aprovação das demandas, como é o exemplo do alargamento das vias. As casas estão construídas na beira da pista, e para haver esta reforma, teria que acontecer uma derrubada; no entanto, essa demanda foi aprovada pela comissão do OP, sem nenhum estudo técnico para confirmar a possibilidade de execução.

Havia três projetos prioritários, o primeiro era a construção de um complexo cultural. Na Estrutural o intenso tráfico e uso de drogas é alvo de preocupação dos habitantes. Esse centro sociocultural traria entretenimento aos jovens, ambicionando tirá-los do espaço em que as drogas dominam. Lá seriam realizados shows, teatro, artesanato, até mesmo cursos técnicos e parcerias para absorver os jovens capacitados.

O Lixão está prestes a ser desativado, ato que prejudicaria vasta parcela de moradores que vive de catar lixo. Como pode se observar na fotografia 1, na frase da entrada “Lixo, mas pode chamar de emprego, oportunidade, sustentabilidade”. A segunda demanda prioritária era a construção um polo de reciclagem. O objetivo era

amparar a grande quantidade de catadores quando o aterro fosse desativado. Solicitação que traria benefícios para a maioria da cidade.

As ruas da cidade são demasiadamente estreitas e, com isso, há contratempos na passagem dos carros, caminhões (que passam com bastante frequência), ambulância, viaturas da polícia, caminhões do bombeiro. Além da constrição, as calçadas não são apropriadas, muitos pedestres caminham na rua. A soma desses fatores levou à terceira prioridade: o alargamento das vias. Como se pode observar nas fotografias 2 e 3.

Algumas reformas foram feitas na Estrutural como asfaltamento, instalação de esgoto em algumas partes da cidade que não tinham; mas ficou bem claro, em várias das 6 entrevistas, que elas já estavam previstas pelo governo desde a urbanização da cidade. Parte da ciclovia foi construída, foi feito o asfaltamento de algumas vias. Todavia, elas não eram genuinamente nascidas no Orçamento Participativo.

Figura 1 - Aterro sanitário cidade Estrutural.



Figura 2 – Vias estreitas



Fotografia 3 – Asfalto em desnível e casas construídas próximas à rua.



4.1.4 CONFIABILIDADE NOS SITES DE TRANSPARÊNCIA

Quanto aos sites de transparência, nas entrevistas foi relatado que não há confiabilidade. O primeiro delegado opina que o governo faz uma seleção do que é disponibilizado, e que as informações mais específicas estão sob senha e *login*. Outro ponto que ressalta é o atraso de três a quatro meses das postagens e o site não ser autoexplicativo.

Já o segundo delegado discorda do primeiro, e responde que sim quando é perguntado se na opinião dele as informações do site de transparência são confiáveis. Contrariando o pensamento de todos os outros entrevistados.

O terceiro entrevistado entende que o portal representa um avanço, mas o julga fraco. Narra que algumas vezes fez relatórios com os dados fornecidos pelo site, e que o próprio governo desqualificava as informações. Quando era questionado sobre, falavam que não eram dados atualizados, e que não dava para confiar neles.

O quarto delegado alega que o acesso à transparência foi um marco. Ele e a sexta entrevistada acreditam que a deficiência provenha da falta de informação para a comunidade, defendem que o governo poderia promover maiores explicações sobre como funcionam os sites e as planilhas.

O quinto delegado concorda, em parte, com o primeiro quando entende que o governo transparece informações selecionadas. O entrevistado acrescenta, porém, que às vezes aparecem, no orçamento executado, obras que ainda estão em andamento.

4.2 DOCUMENTOS ANALISADOS

Cinco Relatórios bimestrais de Desempenho Físico-Financeiro por Programa de Trabalho de 2012, fornecidos pela Secretaria de Estado de Planejamento e Orçamento (SEPLAN) do DF, foram analisados. As informações retiradas deles compõem o quadro abaixo.

Tabela 4 – Obras executadas na cidade Estrutural em 2012.

Atividade	Etapas previstas	Etapas realizadas
EXECUÇÃO DE OBRAS DE URBANIZAÇÃO	Executar obras de urbanização no SCIA – Praça Central.	Construção de praça na entrada da Cidade com 1.587,87 m². 2011: executado 90%. 2012: executado 100%.
	Implantar academias de terceira idade na Cidade Estrutural	Execução de academias de 3ª idade no SCIA. 2011: executado 10%. 2012: executado 100%.
	Executar obras de urbanização na Estrutural.	Implantação de meios-fios nas quadras: 04, conjuntos 1, 2,3, 5, 7, 10, 11, 12, 14, 16; Quadra 05, conjuntos 2, 6, 9, 15; Quadra 06, conjunto 10 e Via Estrutural W6, da Cidade Estrutural. Executado 50%.
	Executar pavimentação asfáltica na quadra 03 do Setor Norte da Cidade Estrutural	Execução da pavimentação asfáltica na Quadra 3 do Setor Norte da Cidade Estrutural. 2011: executado 10%. 2012: executado 100%.
	Reformar a quadra poliesportiva da quadra central da Cidade Estrutural	Reforma da quadra poliesportiva da Quadra Central da Cidade. 2011: executado 10%. 2012: executado 100%.
	Executar asfalto na 1ª Avenida, 2ª Avenida e conjuntos 1 e 2 da Quadra 10 do SCIA	Até 2011 - Obra realizada: 95%. Obra concluída com 66.418 m² de asfalto e 4.110 m de meios-fios implantados. 100% de serviços executados.
	Executar bocas de lobo e ramais em diversos locais do SCIA	Crédito orçamentário descentralizado conforme Portaria Conjunta nº 45, de 18/10/2011-DODF nº 203, de 19/10/2011 (22.101/11.127). Sem realização física em 2011. Obra Concluída. Total de 100% dos serviços executados.
	Construir "kits" de malhação na Quadra 7 do Setor Oeste na Via W-5 e próximo ao CEF 02 no SCIA.	Crédito orçamentário descentralizado conforme Portaria Conjunta nº 45, de 18/10/2011-DODF nº 203, de 19/10/2011 (22.101/11.127). Sem realização física em 2011. Obra Concluída. Total de 100% dos serviços executados.
	Construir calçadas, rampas na Praça da Quadra 07 do Set. Oeste, na AE 01 do Set. Norte, Jardim de Infância no Set. Especial, (CEF 02) no Conj. 02 no Set. Central e na AE 13 do Set. Central - Cidade Estrutural	Crédito orçamentário descentralizado conforme Portaria Conjunta nº 45, de 18/10/2011-DODF nº 203, de 19/10/2011 (22.101/11.127). Sem realização física em 2011. Obra Concluída. Total de 100% dos serviços executados. CT.: 006/2011 RA-XXV
	Executar asfalto e drenagem pluvial nas Quadras 08, 12 e 13 e implantar drenagem nas Quadras 09, 11 e 10 do SCIA	Até 2011 obra realizada: 72,3%. Obra concluída por interesse administrativo sem realização no ano. Total de 72,3% executado. [Exec.: AC] CT.: 136/2009
	Executar pavimentação asfáltica no Setor Norte Quadra 3, Conjuntos 10 e 11 e Setor Leste Quadra 6, Conjunto 22, da Cidade Estrutural no SCIA	Crédito orçamentário descentralizado conforme Portaria Conjunta nº 40, de 27/08/2012-DODF nº 176, de 29/08/2012 (22.101/11.127). Obra iniciada. CT.: 003/2012- RA-XXV
	Construir calçadas e rampas de acessibilidade na Estrutural, SCIA	Crédito orçamentário descentralizado conforme Portaria Conjunta nº 40, de 27/08/2012-DODF nº 176, de 29/08/2012 (22.101/11.127). Obra iniciada. CT.: 001/2012
Construir campo de futebol com grama sintética no Parque Urbano da Estrutural, no SCIA	-----	
DETRAN	Implantar sinalização horizontal no Setor Complementar de Indústria e Abastecimento	Sinalização horizontal implantada: 1.126,55 (processo nº 055.019.826/2005 e outros).
	Implantar sinalização vertical no SCIA	Sinalização vertical implantada: 20 (processo nº 055.019.826/2005 e outros).
	Implantar tacha e tachão no SCIA	Tacha e tachão implantados
EDUCAÇÃO	Construir Centro de Educação Infantil na Área Especial 01, Qd. 03, Setor Norte da cidade Estrutural, no SCIA	Quantidade 1 Até 2011 - Programa realizado: 96%. Obra Executada: Instalação de play-ground; plantio de grama e execução de passeios em concreto, na área externa à edificação; execução de piso intertravado e alambrado no estacionamento interno da escola e limpeza geral da obra. Total de 100% do programa realizado.

Quadro de relatório de desempenho. Fonte: Seplan

É fato indubitável que investimentos foram feitos na Cidade Estrutural. Porém, o que se quer levantar é se as demandas designadas pelos moradores foram postas em prática. Para responder a este questionamento, foram buscados os pontos comuns com as demandas do OP 2011, comparando para saber como caminharam essas obras.

Muito foi feito em relação a obras de urbanização, pelo relatório e pelas visitas na Estrutural, pode se perceber que muitas avenidas foram asfaltadas, que os meios-fios foram construídos, que ciclovias foram feitas em parte da cidade. As demandas prioritárias escolhidas pelo povo, porém, não foram executadas. As três demandas prioritárias, eleitas pelo povo como as mais relevantes, não foram atendidas.

Comparando as demandas dos dois anos, é fácil inferir que a construção do polo de reciclagem não foi feito, pois reincide nas demandas de 2012. Outro caso semelhante é o do complexo cultural, que aparece como “construção de uma área de lazer” no OP 2012. E, mediante entrevistas e visitas locais, também foi possível deduzir que não foi feito o alargamento das vias em nenhum ponto da cidade.

O site do Orçamento Participativo apresenta um erro quando acessado na parte de andamento das prioridades, que contém arquivos com estas informações de todas as Regiões Administrativas. Desta forma, não é possível acompanhar online a execução das demandas das RA's.

Em notícias divulgadas por um site do PT, foram aplicadas em 2012 em obras do Orçamento Participativo DF quinhentos milhões de reais, devido a um déficit orçamentário o governo montou uma “força-tarefa” para identificar recursos de áreas que poderiam ter liberação imediata. Afirma ainda que em 2013 o GDF disporá de três bilhões de reais para investimentos em pavimentação, ciclovias, recuperação de praças e outros equipamentos públicos. Evandro Garla acredita que se tornando lei o orçamento participativo será mais efetivo. “O orçamento participativo é um programa de governo implantado por decreto, virando lei, independente do governo, será implementado, além de ter mais transparência através da participação popular na gestão pública”.

5. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

O Carismático Abraham Lincoln, em um dos seus discursos, propôs a criação de uma nação unificada em que os poderes do Estado não se sobrepusessem ao “governo do povo, pelo povo, para o povo”. Tal afirmativa tem relação direta com o conceito do Estado de Direito, onde a Constituição e as leis impõem limites ao poder do Estado. Consequências importantes resultam desta redução de direitos estatais como a prestação de contas da Administração pública, que se relaciona com a transparência e lei de acesso à informação.

Neste contexto de Estado de poderes limitados pela CF e leis, ele se torna prestador de contas e também confere mais direitos ao povo. Este conjunto possibilitou a emergência do Orçamento Participativo, no qual a população pode exercer o direito de participar das decisões do governo e fiscalizar a execução orçamentária de sua região.

Para tentar averiguar a eficácia do Orçamento Participativo no DF, foi escolhida a cidade Estrutural, localizada no Setor Complementar de Indústria e Abastecimento. O presente estudo se voltou para o seguinte objetivo geral: investigar a eficácia na execução do Orçamento Participativo a partir das demandas prioritárias levantadas pela comunidade da cidade Estrutural.

Para realizar a pesquisa, identificada como descritiva de abordagem qualitativa, foram entrevistados presencialmente seis delegados do Orçamento Participativo da cidade Estrutural, de dois anos consecutivos, 2011 e 2012. Além disso, foram investigados portais eletrônicos de transparência do governo e analisados relatórios de desempenho físico-financeiros encontrados neles.

Com relação às entrevistas, foi feita a análise de conteúdo proposta por Bardin (2009), na qual foram estabelecidas quatro categorias: participação popular, decreto 32.851/11, escolha das demandas, confiabilidade nos sites de transparência. Os relatos foram gravados e transcritos integralmente e comparados de acordo com as divisões categoriais, com exceção de um delegado que preferiu que a entrevista não fosse registrada. Após todas as análises e inferências, pode-se afirmar que o objetivo geral foi atingido. E o que se encontra é a falta de

transparência e de informação à população e, mais grave, a falta de espaço para participação.

No item escolha das demandas, observou-se que grande quantidade das demandas escolhidas pela comunidade local não foi levada em consideração nas reuniões da cidade. Percebeu-se que foi cumprido o protocolo, que as reuniões foram feitas, entretanto, não foram condições ideais quando se tratou da cidade. Além disso, foi delatado que houve assédio da parte do governo para emplacar seus projetos. Não houve resultado decorrente do OP. Algumas obras foram feitas, porém, elas não surgiram de uma vontade da comunidade. Quanto à execução das demandas, as obras que foram feitas já estavam previstas pelo governo, a maioria listada como obras de urbanização: asfaltamento, construção de ciclovias, calçadas, bocas de lobo. As demandas prioritárias, não saíram do papel. Elas que seriam de grande ajuda para a comunidade não foram executadas. Apenas três seriam escolhidas para realmente serem cumpridas no ano de 2012, mas nem estas foram feitas.

O tópico participação popular mostrou que uma pequena parte da população sabia do processo e como funcionava. Evidenciou também que os participantes estavam descrentes do OP, pois perceberam que mesmo participando das reuniões em sacrifício do seu tempo, não havia seriedade no trabalho do governo. Houve muita esperança no início do processo que foi se esvaindo com o tempo passando e nenhuma demanda sendo atendida. Com isso, o índice de assiduidade diminuiu drasticamente: no início havia cerca de trinta delegados, e nas últimas reuniões havia menos de dez frequentadores.

Quanto ao Decreto 32.851/11, que instituiu o Orçamento Participativo no DF, muitos elogios sucederam. Os delegados admiraram seu propósito de a comunidade poder elencar as prioridades que considera mais importantes e posteriormente ter a prerrogativa de fiscalizar o andamento de tais obras. Esse foi o motivo mais aparente para participar do OP 2011. Em 2012, porém, os delegados sofreram uma desilusão ao verem que nenhuma obra estava sendo executada. O decreto que não funcionou como estava escrito, trazendo frustração em especial para os líderes comunitários, que acreditaram e venderam a ideia do OP para o resto da população local.

No que tange à confiabilidade nos sites de transparência, somente um entrevistado discorda dos demais, que julgam os dados como não confiáveis. São

listadas outras falhas como atraso da disponibilização das planilhas, dificuldade em entender e encontrar informações específicas e restrição das postagens a elementos que podem ser vistos pela população.

Diante do exposto, da análise das entrevistas, da pesquisa documental e observações, foi possível concluir que a eficácia no OP Estrutural 2011 é baixa, se considerarmos que algumas demandas foram executadas, tais como asfaltamento, construção de ciclovias, de calçadas, sinalização de parte da cidade. Entretanto, também pode ser considerada nula se levarmos em conta que estas não foram fruto do OP 2011 e, portanto, a comunidade não foi ouvida.

A maioria das críticas ao OP se referia à frustração de ter largado suas obrigações pessoais para lutar para uma melhoria coletiva, e não obter resultado algum. Pôde se perceber que o sítio de transparência não passa segurança para os que se baseiam nele para conseguir informações sobre a execução do orçamento público. A divulgação do processo também não foi satisfatória, porque além de ter sido feita de maneira precária por um carro de som, houve falta de explicação a respeito do Orçamento Participativo.

O estudo teve limitações quanto ao acesso ao site do Orçamento Participativo DF, que tem poucas informações, e não é possível visualizar o link de andamento de prioridades. Sofreu limitações por se tratar de um processo novo no DF e, em decorrência disso, houve dificuldades de encontrar dados. Outro obstáculo foi devido à dificuldade de se encontrar estudos sobre o Orçamento Participativo no Distrito Federal, haja vista se tratar de um assunto original e recente no DF.

Recomenda-se que seja feito um acompanhamento para os próximos anos de OP na Estrutural, pois os próprios membros do PT dizem que o processo está em adaptação e que tende a melhorar. Os entrevistados do OP 2012 acreditam que o processo tem alto potencial de desenvolvimento e, assim, se faz justo um estudo posterior para acompanhar a evolução deste projeto do governo.

Em síntese, apesar de todas as ferramentas que alicerçam a democracia e que, em tese, seriam suficientes para garantir que os cidadãos pudessem participar e fiscalizar dinamicamente de decisões políticas, no que tange ao OP da Estrutural, não foi o que de fato se observou. As únicas demandas atendidas foram aquelas aprovadas há tempos pelo governo, em desrespeito à vontade da comunidade local e, em última instância, em prejuízo do previsto nos mandamentos constitucionais.

REFERÊNCIAS

Aaker, D.A., Kumar, V. and Day, G.S. **Marketing Research** 7ª edição, John Wiley and Son Inc, New York, 2001.

ALVES, Tiago Wickstrom; SANTOS, Sandra Regina Toledo dos. O impacto da Lei de Responsabilidade Fiscal no desempenho financeiro e na execução orçamentária dos municípios no Rio Grande do Sul de 1997 a 2004. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 1, Feb. 2011. Disponível em:

<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122011000100009> Acesso em: 24 maio 2012.

AVRITZER, Leonardo. **O Orçamento Participativo e a teoria democrática: um balanço crítico**. In: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (orgs.). A inovação democrática no Brasil: o Orçamento Participativo. São Paulo: Cortez, 2003.

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.

BARDIN, L. Análise de Conteúdo. Lisboa, Portugal; Edições 70, LDA, 2009.

BOSCHI, R. R. Descentralização, clientelismo e capital social na governança urbana: comparando Belo Horizonte e Salvador. Dados. Rio de Janeiro, v. 42, n. 4, 1999.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. 292 p.

BRASIL, **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 05 jun. 2012.

BRASIL, **Lei Nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Brasília, 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>. Acesso em 30 maio 2012.

CACCIA BAVA, Sílvia. **Participação, representação e novas formas de diálogo público**. São Paulo, Pólis; Programa de Gestão Pública e cidadania/ Eaesp/FGV, 2001, 52 p. Disponível em: <<http://www.polis.org.br/publicações>>.

CHIAVENATO, Idalberto. **Recursos humanos na Empresa: pessoas, organizações e sistemas**. 3.ed. São Paulo: Atlas, 1994. p. 67-76.

CUBAS, Viviane de Oliveira. **DILEMAS: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social** - Vol. 3 – no 8 - ABR/MAI/JUN 2010 - pp. 75-99.

CUNHA, Sheila Santos. **O controle social e seus instrumentos**. Salvador, 2003.

DAGNINO, Evelina. **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DYE, Thomas D. **Understanding public policy**. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall. 1984.

EASTON, 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.

GIACOMONI, James. **Orçamento público**. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

GODOY, A. S. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. In: **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v.35, n.2, p.57-63, abril/1995.

GNISCI, Eduardo. **Administração orçamentária e financeira**. Brasília: Fortium, 2006.

JESUS, Cláudio Roberto de. **Orçamento participativo e associativismo comunitário**. Belo Horizonte: Newton Paiva, 2004.

KLIKSBURG, Bernardo. ¿Cómo avanzar la participación en el continente más desigual de todos? **Revista de Administração Pública - RAP** 2007, maio-junho.

Disponível em:

<<http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=241016437008>> Acesso em: 18 mai 2012.

LASWELL, H.D. **Politics: Who Gets What, When, How**. Cleveland, Meridian Books. 1936/1958.

LAVILLE, C.; DIONNE, J. **A construção do saber: manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas**. Belo Horizonte: UFMG, 2008.

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

MAGALHÃES, Marco Túlio Reis. Hermenêutica constitucional: comparação das teorias de Konrad Hesse e Friedrich Müller. **Rev. Jur.**, Brasília, v. 7, n. 75, p.01-25, out/nov, 2005.

- MENDES, Vera Lúcia Peixoto Santos; BARBOSA, Angela Maria Gordilho; RODRIGUES, Jorgas Marques. Gestão dos serviços públicos e participação cidadã: estudo com os beneficiários do programa bolsa família. **Rev. adm. contemp.**, Curitiba, v. 13, n. spe, jun. 2009
- MILANI, Carlos R. S.. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e européias. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, jun. 2008
- PERES, Lázaro B.; GOMES, Manoel B. **Contabilidade orçamentária: manual da gestão governamental**. Goiânia: UCG, 2000. 324 p.
- PINHO, José Antônio Gomes de. Investigando portais de governo eletrônico de estados no Brasil: muita tecnologia, pouca democracia. – 2008. **Rap**, Rio de Janeiro. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/rap/v42n3/a03v42n3.pdf>> Acesso em 17 out. 2012
- PIRES, Roberto Rocha Coelho. Monografia - Orçamento participativo e planejamento municipal: uma análise neoinstitucional a partir do caso da prefeitura de Belo Horizonte. 2001
- SANTOS, E. V. MACIEL, F. B. O Orçamento Participativo como elemento de democratização do espaço urbano: análise da experiência de Porto Alegre. Universidade do Estado de Santa Catarina. Florianópolis, 2007.
- SANTOS, Sandra Regina Toledo dos and ALVES, Tiago Wickstrom. O impacto da Lei de Responsabilidade Fiscal no desempenho financeiro e na execução orçamentária dos municípios no Rio Grande do Sul de 1997 a 2004. **Rev. Adm. Pública** [online]. 2011.
- SIMON, Herbert. **Comportamento Administrativo**. Rio de Janeiro: USAID. 1957.
- SOUZA, Marcelo Lopes. Os orçamentos participativos e sua espacialidade: uma agenda de pesquisa. **Associação Dos Geógrafos Brasileiros**, São Paulo, p.39-58, 2000.
- SOUZA, Celina. “**Políticas Públicas: Questões Temáticas e de Pesquisa**”, Caderno CRH 39: 11-24. 2003
- TEIXEIRA, E. C. O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade. Revista AATR, 2002. Disponível em: <<http://pt.scribd.com/doc/57253448/03-Aatr-Pp-Papel-Politic-As-Publicas>>. Acesso em: 14/08/2012.
- TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**. São Paulo: Atlas, 1987.

APÊNDICE A

Entrevista com os delegados do OP Estrutural

1. Reside na Estrutural há quanto tempo?
2. O que despertou seu interesse em ser delegado do Orçamento Participativo da Estrutural?
3. A população demonstra interesse em participar do OP?
4. É feita uma divulgação abrangente? De que formas?
5. Como são feitas as escolhas das demandas na prática?
6. As demandas do OP, em sua opinião, refletem realmente as necessidades da população? E a ordem com que elas foram apresentadas?
7. Você acha as informações do site de transparência confiáveis? Explique.
8. Os recursos, em sua opinião, estão sendo bem aplicados?
9. Em sua opinião, o OP, hoje, na Cidade Estrutural, funciona como deveria? O que poderia mudar?
10. Você poderia citar algum exemplo de ação governamental decorrente do OP na Estrutural?

APÊNDICE B

Quadro comparativo das demandas do OP Estrutural de dois anos consecutivos.

Demandas OP 2011	Demandas OP 2012
1. Construção de um complexo cultural entre o Setor Leste e o Setor Norte	1. Construção de 03 creches
2. Construção de um polo de reciclagem dentro do aterro do Jóquei administrado pelo Sistema de Limpeza Urbana (SLU)	2. Construção de área de lazer
3. Alargamento das avenidas comerciais para estimular o desenvolvimento local	3. Construção de cinco pontos de descarte de entulho
4. Construção de calçadas com rampas de acesso a pessoas com necessidades especiais	4. Construção de um curral comunitário
5. Urbanização do parque ecológico localizado no Setor Norte	5. Construção de uma escola de ensino médio
6. Construção de escola técnica com cursos profissionalizantes	6. Regularização da feira
7. Construção de ciclovia em todo o SCIA	7. Pavimentação do Setor Norte
8. Implementação do sistema de saneamento básico do SCIA nas quadras 15 e 16 (antigas), 5A, 6A, 7ª, 8ª, 9ª e Setor de Oficinas	8. Calçamento do Setor Leste
9. Sinalização e organização do trânsito, com definição dos espaços para carros, ônibus, pedestres e bicicletas	9. Escola de ensino fundamental
10. Atendimento 24h no Centro de Saúde com ambulâncias disponíveis em tempo integral	10. Construção de batalhão da polícia militar
11. Contratação de profissionais de saúde	11. Asfaltamento do setor de oficinas
12. Policiamento ostensivo com a volta do policiamento comunitário feito por rondas policiais	12. Abertura da quadra 07, conjunto 01
13. Sinalização das quadras e conjuntos em toda a cidade	13. PECS no Setor Leste
14. Construção de campo de futebol com gramado no Setor Norte	14. Construção de uma UPA
15. Construção de quatro creches comunitárias. Uma no Setor Leste, quadra 03, outra no Setor Oeste, quadras 06/08, e a última no Setor Norte, quadra 04.	15. Ampliação do sistema de saneamento básico
	16. Construção de um posto policial

	17. Destinação do galpão da feira para o polo de artesanato e costura
	18. Construção de uma feira permanente
	19. Implantação de iluminação pública no Setor Leste
	20. Implantação de monitoramento por câmeras
	21. Implantação de posto de saúde 24h
	22. Implantação da delegacia de polícia civil