



Universidade de Brasília
Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade
Curso de Gestão de Políticas Públicas

AMANDA COQUEIRO GREGÓRIO

**ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NO DISTRITO FEDERAL:
A eficácia da implementação das prioridades do OP 2012-2013
pelo governo do DF**

Brasília – DF

2014

AMANDA COQUEIRO GREGÓRIO

**ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NO DISTRITO FEDERAL:
A eficácia da implementação das prioridades do OP 2012-2013**

Relatório de pesquisa a ser apresentado como trabalho de conclusão da disciplina de “Residência em Políticas Públicas”.

Professora Orientadora: Prof^ª Suely Vaz de Araújo

Brasília – DF
2014

Gregório, Amanda Coqueiro.

Orçamento Participativo no Distrito Federal: A eficácia da implementação das prioridades do OPDF 2012/2013 / Amanda Coqueiro Gregório – Brasília, 2014.

63 f.: il.

Residência em Políticas Públicas (bacharelado) – Universidade de Brasília, Curso de Gestão de Políticas Públicas, 2014.

Orientadora: Prof^a. Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo, Instituto de Ciência Política.

1. Orçamento Participativo
2. Execução em números
3. Eficácia da Implementação

AMANDA COQUEIRO GREGÓRIO

**ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NO DISTRITO FEDERAL:
A eficácia da implementação das prioridades do OP 2012-2013**

A Comissão Examinadora, abaixo identificada, aprova o Trabalho de Conclusão do Curso em Gestão de Políticas Públicas da Universidade de Brasília.

Amanda Coqueiro Gregório

Prof^a Dra. Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo
Professora-Orientadora

Prof^a Dra. Suylan de Almeida Midlej e Silva
Professora-Examinadora

Brasília, 4 de julho de 2014.

À Deus, pelo dom da vida e aos meus pais, pelo dom sabedoria e da paciência.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço a Deus a oportunidade da vida e a força necessária diária que consigo através Dele para alcançar minhas metas e ir atrás dos meus objetivos. Em segundo lugar, agradeço a minha família, por abraçar todos meus sonhos, por me apoiar em cada decisão tomada, por sempre me desafiar e confiar na minha capacidade e mostrar que tudo que vem fácil, vai fácil e que as adversidades da vida e os desafios impostos nos fazem amadurecer. À UnB agradeço a oportunidade do aprendizado, de poder ingressar no mundo dos debates e por abrir várias portas da minha vida, não só no âmbito profissional. Agradeço, em especial, as professoras Suylan Midlej e Suely Guimarães pela enorme paciência e imensa dedicação com todos seus alunos, principalmente comigo que pensei desistir várias vezes. Agradeço, por fim, às amizades feitas nessa instituição, amizades estas que muito me acrescentaram, me ampararam e compartilharam felicidades e angústias. Muito obrigada a todos que passaram em minha vida e a tudo que até agora já passei, pois de cada momento adquiri um aprendizado que me faz ser o que sou hoje e aonde quero chegar.

RESUMO

O presente estudo buscou analisar o Orçamento Participativo no Distrito Federal (OPDF) relacionando aspectos da democracia participativa e governança na execução das prioridades no biênio 2012/2013. Foram abordados assuntos tais como os fundamentos da democracia, governabilidade e governança e orçamento participativo, histórico do orçamento participativo no Brasil, primeira gestão do OPDF, que data do governo Cristovam Buarque e a atual gestão de Agnelo Queiroz. A pesquisa foi realizada por meio de um estudo de caso entre regiões contrastantes na questão da implantação do OPDF, a RA XII/ Samambaia RA VIII/ Núcleo Bandeirante. Por meio de análise documental, entrevistas e observação participante, procurou-se verificar como foi realizada a execução das prioridades pelo governo do DF. Para responder a pergunta foram identificados e analisados os métodos de execução e acompanhamento do OPDF; a relação entre as prioridades contidas no OPDF e as previstas na LOA; a relação entre governo e participantes do OPDF; e as razões que impactam ou não a execução das demandas do OP. Pela análise quantitativa e qualitativa feitas, foi possível identificar uma série de entraves que fazem o OPDF ter baixa porcentagem de execução no DF em geral e, também, nas RAs analisadas. O maior entrave identificado foi a falta de dotação orçamentária específica para o OPDF.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Hierarquia do OPDF na gestão 1994-1998.	31
---	----

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Codificação das prioridades do OPDF 2012/2013.....	26
Quadro 2 - Codificação das fases de execução das prioridades OPDF 2012/2013.....	27

LISTA DE TABELAS

Tabela 1- Experiências de Orçamento Participativo por partido político (2001-2004)	24
Tabela 2 - Comparação das prioridades em Samambaia e no DF	43
Tabela 3 - Comparação das prioridades no Núcleo Bandeirante e no DF	43
Tabela 4 - Andamento das prioridades do OPDF até abril de 2014	45
Tabela 5 - Andamento das prioridades do OPDF da RA XII/ Samambaia até abr/2014	45
Tabela 6 - Andamento das prioridades do OPDF da RA VIII/ Núcleo Bandeirante até abr/2014	46

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CALO	Comissão de Licitação e Obras
CODEPLAN	Companhia de Planejamento do Distrito Federal
CLR	Comissão de Liberação de Recursos
COP	Conselho do Orçamento Participativo do Distrito Federal
CROP	Coordenador Regional do Orçamento Participativo
GDF	Governo do Distrito Federal
GTIOP	Grupo Técnico de Implementação do Orçamento Participativo do Distrito Federal
JEO	Junta de Execução Orçamentária
LOA	Lei Orçamentária Anual
OP	Orçamento Participativo
OPDF	Orçamento Participativo do Distrito Federal
OPDF 2012/2013	Orçamento Participativo do Distrito Federal referente ao ciclo 2012/2013
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PEDF	Projetos Estruturantes do Governo
RA	Região Administrativa
SEPLAN	Secretaria de Planejamento e Orçamento do Distrito Federal

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	14
2	REFERENCIAL TEÓRICO.....	20
2.1	Fundamentos teóricos da democracia.....	20
2.2	Orçamento participativo e governança.....	22
2.3	O Orçamento Participativo no Brasil.....	24
3	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	25
4	DIAGNÓSTICO.....	31
4.1	O Orçamento Participativo do Distrito Federal.....	31
4.1.1	Antecedentes: a primeira gestão do OPDF (1995-1998).....	31
4.1.2	Segunda gestão do OPDF (2011-2014).....	33
4.2	Processo de execução, acompanhamento e fiscalização do OPDF.....	36
4.3	Execução do OPDF em números.....	40
4.4	Atuação do Governo do DF na execução de obras e seus reflexos no OP.....	47
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	55
	REFERÊNCIAS.....	58
	APÊNDICE.....	62

1 INTRODUÇÃO

A transição democrática do Brasil foi um dos processos mais longos e graduais da história da democracia. A partir do golpe militar em 1964, que depôs o então presidente João Goulart, o Brasil passou 21 anos de regime militar. Esse período é dividido em três fases de governos militares. A primeira 1964-1968, caracterizado por intensa repressão e pouco crescimento. Já a segunda fase vai de 1968-1974, e é o período mais repressivo e violento do processo, principalmente ao que tange os direitos civis e políticos e de alto crescimento econômico – total controle dos militares. Já a última fase 1974-1985 é marcada pela liberalização do sistema e pela revogação, aos poucos, das leis repressoras – voltam os direitos civis e políticos (CARVALHO, 2002).

Sabendo que os 21 anos de regime militar foram marcados pela intensa instabilidade, principalmente política, a democracia representativa manteve-se pouco alterada: o Congresso e o Judiciário continuaram em funcionamento, havia eleições e atividade partidária, mesmo que reduzidos. “Em síntese, era um arranjo que combinava traços característicos de um regime militar autoritário com outros típicos de um regime democrático” (KINZO, 2001). Nessa linha:

A avaliação dos governos militares, sob o ponto de vista da cidadania, tem, assim, que levar em conta a manutenção do direito do voto combinada com o esvaziamento de seu sentido e a expansão dos direitos sociais em momento de restrição de direitos civis e políticos. (CARVALHO, 2006, pg. 173).

A partir de 1974, começa o processo de redemocratização por meio de uma abertura política e desmonte dos instrumentos do sistema autoritário de forma gradual e segura. Esse processo foi pautado nas reformas políticas liberalizantes, como a reforma partidária. Acabou-se com o bipartidarismo compulsório, o que gerou a criação de vários partidos políticos (KINZO, 2001).

Outro importante instrumento de redemocratização foi a mobilização social, como as “Diretas Já” em 1984, em que milhões de brasileiros foram às ruas fazer pressão para continuar alterando o curso da democratização do país. Esse movimento, como outros advindos da sociedade civil, clamava por maior participação na formulação e implementação das políticas públicas, que teve como resposta do Estado a promulgação da Constituição de 1988.

Batizada como “Constituição Cidadã”, foi por meio dela que foram criados instrumentos da democracia direta e conseqüentemente, “[...] os princípios que norteiam a gestão participativa, abrindo espaços para a chamada participação popular” (SANTOS, 2013; SANTOS 2013; GOMES, 2013), como o plebiscito, o referendo, a iniciativa popular em projetos de lei, e a participação em conselhos e em audiências públicas, principalmente nas políticas públicas urbanas, fóruns e orçamentos participativos. Todos esses instrumentos com tendência descentralizadora vêm na tentativa de o Estado promover maior inserção dos cidadãos na gestão da coisa pública, a ideia subjacente é o cidadão passar de expectador/beneficiário/usuário do Estado para promotor, participante e avaliador das políticas públicas.

Nesse sentido, os novos modelos de gestão pública, calcados na descentralização, têm como alicerces a participação popular e a *accountability* como instrumentos para garantir a efetividade da democracia a partir da maior susceptibilidade ao controle social. Nesse âmbito, a “participação da sociedade na tomada de decisões em relação à aplicação do orçamento público caracteriza-se como uma das formas mais significativas de aplicação desse modelo” (SILVA, 1999, p. 58).

Assim sendo, surge o Orçamento Participativo (OP), que é um instrumento de participação popular, tendo em vista assegurar a transparência e a eficiência no atendimento das necessidades da população e a alocação mais justa do orçamento público. Ou seja, traz o balanceamento entre a democracia representativa com a democracia participativa, tendo em vista que uma não supera a outra, mas se complementam.

As primeiras experiências brasileiras que surgiram dataram do final dos anos 1980, precisamente em 1989 (PIRES, 2001; RIBEIRO; GRAZIA, 2003; WAMPLER, [s. d.]), em municípios governados pelo Partido dos Trabalhadores (PT), sendo eles: Porto Alegre (RS), Piracicaba (SP), Angra dos Reis (RJ), Vitória (ES), Santo André (SP), Ipatinga (MG), Betim (MG), São Paulo (SP), Santos (SP) e Jaboticabal (SP). Essas foram as experiências de maior visibilidade, mas nem todas foram duradouras como o caso mais bem sucedido do OP de Porto Alegre, que perdura há duas décadas (PIRES, 2011; MARTINS, 2011), o que gerou visibilidade no cenário internacional¹ pelos seus bons resultados e serve de exemplos para outras experiências espalhadas pelo mundo. Segundo levantamento realizado pelo Projeto

¹ A experiência foi considerada pela Organização das Nações Unidas (ONU) como uma das quarenta melhores práticas de gestão pública urbana no mundo. O Banco Mundial também reconheceu o processo como uma ação bem sucedida entre governo e sociedade civil (WAMPLER, 2008).

Democracia Participativa (UFMG, 2004), o orçamento participativo alcançava 194 municípios brasileiros em 2004.

Cabe ressaltar que não há um modelo padrão do OP, cada lugar adapta esse instrumento de acordo com sua necessidade, o que dificulta muitos pesquisadores a fazerem uma avaliação da qualidade do OP, além da comparação entre localidades. Há muita escassez de dados, além da falta de confiabilidade entre os existentes, por motivos de desaparecimento do material, desorganização da administração, não levantamento dos mesmos e desarticulação da política pública, entre outros déficits (PIRES, 2011; MARTINS, 2011). Nenhuma pesquisa consegue concluir com 100% de confiança a efetividade que o OP traz na prática.

Assim, a avaliação desta política pública e suas consequências e a relação governo-sociedade a qual ela se insere ainda necessitam ser aprofundadas no meio acadêmico para trazer mais confiabilidade aos resultados. Nessa perspectiva:

A relevância do OP como forma de democratização das políticas públicas no Brasil só poderá vir a se firmar se, de fato, for possível estendê-los a outras regiões, implantá-lo via outras propostas partidárias ou, então, estender a sua abrangência territorial (AVRITZER, 2007).

No Distrito Federal, o OP surgiu no governo petista de Cristovam Buarque (1995-1998), coordenado pela então vice-governadora Arlete Sampaio. Foi considerado um marco da democracia participativa local do DF, com sucessivos aumentos da participação² ao longo de cada biênio³. Por questões políticas, o OPDF foi abandonado por mais de dez anos (1999-2010)⁴, retomado em 2011 pelo governado petista de Agnelo Queiroz (2011-2014), por meio do Decreto nº 33.712/2012, que regulamenta a gestão do orçamento participativo do DF para o biênio 2012/2013. Por meio da Coordenaria das Cidades, a Secretaria da Casa Civil, a Secretaria de Governo, a Secretaria de Planejamento e Orçamento, a Secretaria de Transparência e Controle, a Secretaria de Fazenda, a Secretaria de Comunicação Social, a Secretaria de Publicidade Institucional e a Secretaria de Administração Pública e demais secretarias e administrações regionais assumem o compromisso de dar continuidade ao OPDF (COORDENADORIA DAS CIDADES, 2013).

² “O Mapa de Participação Popular, que mostra um significativo crescimento no número de participantes na discussão dos Planos de Investimentos ao longo de toda gestão, iniciando-se com 5.000 participantes na Primeira Rodada de Plenárias (1995) e finalizando com quase 33.000 participantes, na Segunda Plenária de 1997” (SILVA, 1997).

³ O OPDF, assim como vários OP brasileiros, foi programado para ocorrer a cada dois anos.

A nova fase do OPDF veio recheada de justificativas e compromissos de ampliar a democracia no DF, por meio de instrumentos de participação popular na gestão de recursos públicos, tais como: plenárias públicas, assembleias regionalizadas, votação de prioridades com participação direta, definição de ações governamentais por meio de representantes eleitos pela comunidade local e voto pela *internet*, envolvendo toda a população do DF. A metodologia utilizada foi a de se constituir num “processo de definição de políticas públicas através do diálogo crítico e construção de consenso entre o governante e a população que se organiza para tal” (COORDENADORIA DAS CIDADES, 2012). Assim, foram criados os Fóruns de Delegados, o Conselho do OPDF (COP), a Comissão de Liberação de Recursos (CLR) e a Comissão de Licitação e Obras (CALO). Dispõe o Decreto nº 33.712/2012, em seu art. 5º:

Art 5º O Orçamento Participativo do Distrito Federal é organizado pelas seguintes instâncias:

- I- Coordenação do OPDF;
- II- Grupo Técnico de Implementação do OPDF- GTIOP;
- III- Conselho do OPDF – COP;
- IV- Fóruns de Delegados das Administrações Regionais;
- V- Reuniões Plenárias de Base.

Esse ciclo já gerou uma lista de 1.147 prioridades, sendo distribuídas entre as regiões administrativas do Distrito Federal. As prioridades fazem referência à construção de escolas, postos de saúde, praças, ginásios, asfalto, redes de água esgotos e iluminação em grande escala (GDF, 2013b). No caso desta pesquisa, a unidade de análise serão as prioridades elencadas pelas secretarias e pelo OP.

O objetivo central deste estudo é identificar, compreender e tentar responder, por meio da investigação e do estudo dos referenciais teóricos acerca do tema, como se dá a concretização das prioridades que foram definidas nas assembleias locais no OP do DF. Assume-se como questão básica de pesquisa: **Qual é a eficácia da implementação do OP pelo GDF?**

Essa pergunta pode ser desmembrada analiticamente em outras: De que forma as prioridades definidas nas reuniões colegiadas do OP são implementadas na prática? Como o governo se comunica com a sociedade sobre as prioridades? Qual a relação entre governo e sociedade na execução dessas prioridades? Quão responsivo é o OPDF?

⁴ 1999-2002 e 2003-2006: Governo de Joaquim Roriz; 2007-2010: Governo de José Roberto Arruda.

Na verdade, deve-se perceber que todas essas perguntas remetem ao conceito de responsividade, que é o quanto as ações do governo estão em conformidade ou divergem dos interesses dos cidadãos, ou, em palavras diretas, qual é a capacidade do governo em atender as demandas dos cidadãos (MORLINO, 2004).

O estudo tem como objetivos específicos:

- I) conhecer e descrever o fluxo do OPDF;
- II) identificar e analisar os métodos de execução e acompanhamento do OPDF;
- III) analisar a relação entre as prioridades contidas no OPDF e as previstas na LOA;
- IV) investigar e compreender elementos relevantes na relação entre governo e participantes do OPDF; e
- V) identificar razões que impactam ou não a execução das demandas do OP.

O presente estudo possui natureza tecnopolítica. Esse tipo de abordagem analisa o OP do ponto de vista econômico e financeiro, fazendo um paralelo entre o planejamento político-financeiro e as demandas por infraestrutura e serviços da cidade, entre outras. (COSTA, 2010).

Para tanto, entende-se que uma abordagem adequada é a análise empírica comparada entre regiões contrastantes na questão da implantação do OPDF no biênio 2012/2013. Duas cidades foram escolhidas para o estudo de caso: RA XII/ Samambaia e RA VIII/ Núcleo Bandeirante. Samambaia teria o OP mais bem sucedido do DF em números de participação e de execução. A RA VIII/ Núcleo Bandeirante seria uma cidade onde o OP não obteve tanto sucesso no número de execução, mas obteve no número de participação (GDF, 2014d).

Para alcançar os objetivos da pesquisa, foi necessário estabelecer contato com governo local para compreender a gestão e funcionamento do programa, como ocorre o recebimento das demandas, a sua execução e os resultados dela advindos, e como as secretarias que operacionalizam as prioridades, principalmente a Secretaria de Planejamento e Orçamento (Seplan), a qual tem a função de aprovar a PLOA e definir a dotação orçamentária para as prioridades escolhidas. O contato com os participantes do OPDF, no caso do estudo, os Coordenadores Regionais do OP nas RAs escolhidas (CROPs), para ajudar a compreender como a cidade faz o acompanhamento das prioridades, e qual o sentimento dos participantes do OP perante os resultados advindos das prioridades estabelecidas. Essa

interação direta com o governo local, elemento essencial desta pesquisa, foi concretizada mediante a imersão na Coordenadoria das Cidades, especificamente na Diretoria de Orçamento Participativo, principal responsável pelo OPDF.

Ressalta-se, a título de justificativa da pesquisa, a importância do acompanhamento, avaliação⁵ e controle no ciclo de uma política pública e os benefícios que essas ferramentas trazem para a continuação e aprimoramento da política do OPDF.

Nessa perspectiva, Dye (2005, p. 112) afirma que:

[...] não se deve considerar somente valores monetários e sim todos os valores sociais. Entretanto, para que se alcance a desejada maximização dos resultados de uma política pública seria necessário considerar todas as preferências valorativas de uma sociedade e não apenas de alguns grupos. Ainda seria necessário informações sobre as propostas alternativas, capacidade preditiva para prever precisamente as consequências das diferentes propostas e conhecimento especializado para calcular corretamente a relação entre custos e benefícios.

Além desta introdução, este relatório apresenta, no capítulo dois, o referencial teórico pela explanação de breve revisão da literatura sobre democracia. Em seguida é feita uma análise do OP com a governança contemporânea e por fim é apresentado breve histórico do OP no Brasil, desde o surgimento até as práticas atuais desse instrumento de democracia participativa. No capítulo três, serão explicitados os procedimentos metodológicos utilizados para a realização da pesquisa, apontando os documentos levantados, as pessoas entrevistadas e as técnicas utilizadas para alcançar os objetivos do estudo. No capítulo quatro, será apresentado o diagnóstico, com breve explicação do OPDF na gestão 1994-1998 e o detalhamento da nova gestão do OPDF (2010-2014), incluindo a análise quantitativa e qualitativa de sua execução, a relação com os atores envolvidos e os impactos advindos. Por fim, o relatório será concluído com as considerações finais, sintetizando os resultados da pesquisa e propondo intervenção no sentido de melhoria do OPDF.

⁵ É no momento da avaliação que se responde, de forma mais precisa, que diferença fez a implementação de determinada política pública.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Fundamentos teóricos da democracia

A democracia como forma de governo surgiu na Grécia, nos 508 e 350 a.C aproximadamente, envolvendo formas coletivas de processo decisório. Democracia, em sentido literal, significa governo do povo: *demos* (povo) e *kratos* (governo ou poder). Nesse período a democracia era caracterizada pela participação, igualdade perante a lei, pluralismos e individualismo para todos, menos para mulheres e escravos (WOLLHEIM, 1981; MACRIDIS, 1982). Para Menezes (2010), a distinção entre a democracia clássica e regimes democráticos modernos está na transição das decisões em assembleia para a representação política.

A teoria clássica, de Aristóteles, tem cunho deliberativo. Ele defende que os muitos são superiores à elite. Sendo a *República* o governo dos muitos, ela é a forma de governo que possibilita a maior participação dos cidadãos nas deliberações acerca da administração dos negócios públicos. É fundamentada na exposição de opinião entre os cidadãos, estabelecendo o diálogo sobre as ações e decisões coletivas futuras. O governo é de todos aqueles que gozam de cidadania. (FRANÇA, 2007).

A teoria romano-medieval, de Tomás de Aquino, é calcada na busca pela justiça e o bem comum. O poder deriva do povo, mas essa soberania popular permanece subordinada aos sábios e sacerdotes. “A tradição romano-medieval da soberania popular tinha aspecto descendente, quando o soberano distribui e delega poderes a seus súditos; e ascendente, quando estes conquistam espaço crescente nas decisões políticas” (GONÇALVES, 2007, p. 32). Ou seja, há poderes impostos de cima para baixo.

A teoria moderna, de Maquiavel e Descartes, é representada pelo indivíduo livre da tutela religiosa, do cidadão livre e independente. Está calcada na subjetividade e na individualidade. Descartes afirma que a generosidade é a chave de todas as virtudes, que a ciência deve estar a serviço da justiça e do bem comum universal e que o Estado deve subordinar a individualidade ao bem comum. (GONÇALVES, 2007).

Não há um conceito universal para democracia, pois esta engloba diversos aspectos históricos, filosóficos e ideológicos, formando uma vasta literatura (MACRIDIS, 1982).

Porém, há um consenso mínimo, segundo Bobbio (2010) de que democracia é a contraposição a todas as formas autocráticas de governo.

Desse modo, chegou-se ao modelo democrático contemporâneo, centrado no liberal-pluralismo que prioriza o processo eleitoral para eleição de representantes políticos formais. Complementando e aprimorando o liberal-pluralismo, tentando reduzir suas disfunções, as novas teorias democráticas estão embasadas, sobretudo, nas perspectivas da democracia deliberativa e da democracia participativa.

A democracia deliberativa surgiu por meio de Habermas, seu ideal é de que todas as decisões políticas sejam amplamente discutidas, seguindo o princípio da igualdade, da publicidade, da ausência de coerção e da argumentação racional e principalmente da participação de todos, para haver consenso nas decisões. Essa corrente afirma que os agentes não estão presos a desejos fixos e que suas preferências podem mudar conforme o debate. (BIB, 2005).

A democracia participativa, por sua vez, pautada pelos princípios da inclusão, do pluralismo, da igualdade participativa, da autonomia e da justiça social, defende efetivos instrumentos de controle exercidos pela sociedade civil sobre a administração pública e ampliação do espaço de participação e do poder decisório nas questões públicas, não se reduzindo apenas ao voto, mas se estendendo à esfera social, por meio de mecanismos como referendos, plebiscitos, assembleias públicas, fóruns e o Orçamento Participativo. (BIB, 2005).

Nesse sentido, na democracia participativa, o povo é a “instância suprema do processo político” (BONAVIDES, 1996), ele assume o papel de controlador final de todo o processo político e o sistema representativo passa a ter caráter auxiliar. “Continuam a existir, portanto, as instâncias representativas, com o objetivo de que a máquina do poder e do governo não fique paralisada, porém tais instâncias têm caráter tão-somente de segundo ou terceiro grau, vez que a instância de primeiro grau é o povo” (BONAVIDES, 1996, p. 28-29). O Estado seria o próprio povo organizado e soberano.

O Orçamento Participativo (OP), especificamente, consiste na mais bem sucedida prática da gestão participativa em nível local no Brasil (COSTA, D.M, 2010). Surge em meio à fragilidade da democracia representativa e na demanda por mais participação da sociedade civil. Por mais que cada experiência do OP no Brasil tenha especificidades, há uma característica comum a todas elas: “Participação aberta a todos os cidadãos; combinação da democracia direta e representativa; alocação dos recursos para investimento baseada na combinação de critérios gerais e específicos, ou seja, compatibilidade entre decisões e regras

estabelecidas pelos participantes” (SÁNCHEZ, 2002, p. 29). Ou seja, o OP objetiva romper com as tradições patrimonialistas e autoritárias vindas da cultura administrativa pública brasileira e abre espaço para construção de novas relações entre o Estado e a sociedade, além do fortalecimento da cidadania. Sob esses aspectos, os cidadãos buscam intervir diretamente sobre a gestão financeira, orçamentária e contábil das entidades públicas.

2.2 Orçamento participativo e governança

Os conceitos de governabilidade e governança estão sempre presentes nos debates atuais do Estado, principalmente no que envolve as políticas públicas em uma democracia. Esses conceitos caminham juntos em busca do aperfeiçoamento da administração pública, na garantia da eficiência dos resultados planejados e no fortalecimento das relações institucionais e sociais.

A governabilidade relaciona-se com o amplo processo de articulação e negociação entre os *stakeholders*, que são todos os interessados e envolvidos em um processo: organizações públicas e privadas e sociedade civil para garantir a melhor maneira de cumprimento das demandas advindas da sociedade. O grau de governança de uma sociedade está diretamente ligado à *accountability*, ou seja, da abrangência do controle político pelo povo nas questões públicas. (ARAUJO, 2010).

A governança, segundo Bresser Pereira (1997) está vinculada à capacidade financeira/gerencial de formular e implementar políticas públicas em direção ao desenvolvimento do país. O Banco Mundial (1992) aponta oito características para a boa governança: i) participação; ii) estado de direito; iii) transparência; iv) responsabilidade; v) orientação por consenso; vi) equidade e inclusividade; vii) efetividade e eficiência; e viii) prestação de contas.

A partir do exposto, entende-se que governança é a capacidade de o governo conduzir e coordenar os processos de formulação, execução e avaliação de políticas públicas, em cooperação com diversos atores sociais e políticos, a fim de fortalecer as ações governamentais, por meio da eficácia dos resultados esperados e da transparência dos processos voltados ao bem estar da sociedade (ARAUJO, 2002). “Segundo Santos (2007) [...] uma boa governança é requisito essencial para o desenvolvimento sustentável, o crescimento econômico, a equidade social e direitos humanos” (ARAUJO, 2002, p. 5).

Na tentativa de analisar as relações de governança com Orçamento Participativo, procurou-se conceituar as dimensões de governança pelo Banco Mundial, a partir de 1992, e compará-las com o Orçamento Participativo. As dimensões da governança são: Administração pública, *accountability*, informação e transparência e quadro legal. Essa última dimensão não será analisada, pois “é especialmente voltada para os aspectos que favorecem a eficiência do mercado” (OLIVEIRA, 2005, p. 34) e o enfoque é o Estado e OP.

Administração pública é entendida como a capacidade de gerenciamento econômico e de prestação de serviços pelo Estado, a partir de adoção de mecanismos eficientes de formular e gerenciar o orçamento público, controlar gastos, planejar investimentos e buscar tornar o serviço público mais eficiente e efetivo. Dessa forma, o OP procura contribuir com a governança por ser um instrumento que permite a população participar do planejamento, acompanhamento e fiscalização dos investimentos públicos, contribuindo para a melhor prestação de serviços pela Administração Pública e a melhor alocação do orçamento público.

Ademais, Marquetti (2003) afirma que o OP gerou um “efeito redistributivo” dos recursos públicos pela prática da “inversão de prioridades”. Ele afirma que após a implantação do OP houve diminuição no percentual de recursos destinados a atividades meios do governo e aumento recursos destinados às atividades fim, como educação, cultura, habitação e saúde. Essa redistribuição de gastos aponta para aumento da eficiência e da eficácia do Estado.

Já a dimensão de *accountability* pode ser dividida em dois conceitos. A primeira seria a de responsabilização dos servidores públicos por suas práticas e o dever de prestar contas. A segunda é a capacidade de a sociedade civil intervir e influenciar o processo decisório de uma política pública. (OLIVEIRA, 2005). Diante do exposto, entende-se que o OP também é um instrumento de *accountability*, uma vez que o OP traz uma co-responsabilidade entre atores do OP e Estado, em que há o dever da prestação de informações de ambas partes, de responsabilização, pelos atores, de suas práticas e a publicidade dos atos. Não obstante, o segundo conceito de *accountability* já reflete a legitimidade do OP. (OLIVEIRA, 2005).

Por fim, informação e transparência são dois elementos cruciais para o desenvolvimento econômico, uma vez que tentam romper com a cultura clientelista ainda enraizada no Brasil, combater as ilegalidades e diminuir os riscos de erro do governo. “A corrupção pode ser reduzida com transparência na gestão dos recursos públicos. Os erros dos governos podem ser amenizados com informações” (OLIVEIRA, 2005). Para Fedozzi (1997), a existência de regras claras de participação e dos métodos de distribuição dos recursos para investimento contribui para constringer práticas como o clientelismo. Nessa perspectiva,

entende-se que o OP é um instrumento de governança, pois contribui para reduzir práticas de corrupção e qualquer tipo de desvio de recursos públicos, uma vez que o levantamento de informações, a partir das plenárias, faz com que as pessoas exijam dos governantes posturas de transparência e de efetiva execução das ações.

2.3 O Orçamento Participativo no Brasil

O Orçamento Participativo é uma das ferramentas governamentais brasileira de democracia participativa, mediante a qual se permite que os cidadãos intervenham sobre a gestão financeira, contábil e orçamentária das entidades públicas. Nessa linha, para Costa (2008), o orçamento público não deve ser compreendido como mecanismo técnico de gestão da economia e da contabilidade, mas como um instrumento de planejamento político e social.

O período entre 1989 e 1996 pode ser considerado a fase de disseminação do OP no Brasil. Mais de 50% das experiências de OP ocorreram em administrações do Partido dos Trabalhadores (PT), precursor da política, como mostra a Tabela 1. Porém, para Mendes (2004), o desenvolvimento do OP no Brasil não se deu apenas como política de governo do PT, mas também de outros partidos, entre eles PMDB, PSDB, PSB, PDT e PFL. No caso de Londrina (PR), por exemplo, houve três gestões do OP (1993-2004), com os seguintes partidos políticos: PDT, PMDB, PDT, PSL. (COSTA, D.M, 2010).

Tabela 1 - Experiências de Orçamento Participativo por partido político (2001-2004)

PARTIDO POLÍTICO	MUNICÍPIOS (EM %)	PARTIDO POLÍTICO	MUNICÍPIOS (EM %)
PT	53	PPS	3
PSDB	13	PV	3
PSB	11	PTB	2
PMDB	9	PFL	2
PDT	8		

Fonte: COSTA, D.M.: Vinte anos de orçamento participativo: Análise das experiências em municípios Brasileiros. Cadernos Gestão Pública e Cidadania, 2010, p. 16.

Como já mencionado, não existe um modelo único que explique a metodologia do Orçamento Participativo, tendo em vista que cada município adapta esse instrumento de democracia participativa de acordo com as suas necessidades. Geralmente, o OP representa 2 a 10% do orçamento executado, com maior incidência das experiências, em cidades de 20.000

a 500.000 habitantes, com participações variando entre 0,63% (Jaboticabal) a 25% (Recife), entre 1989-2004 (COSTA, 2010).

Cabe ressaltar que o Orçamento Participativo é um processo complexo, que depende de vários fatores qualitativos, como: vontade política, preparo do governo, mobilização e politização da sociedade, características do município, bem como sua capacidade financeira e técnica, disponibilidade de recursos financeiros por parte do governo, grau de dificuldade da implementação e alinhamento entre os objetivos do governo local com o da sociedade. Todas essas variáveis trazem também evidências sobre o sucesso, ou não, do OP.

No capítulo seguinte serão evidenciados os procedimentos metodológicos utilizados para a realização da pesquisa e breve explicitação dos diários de campo feitos durante o período da imersão.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Para alcançar os objetivos da pesquisa, foi realizado um estudo de caso com abordagem comparativa a partir de duas amostras: RA XXII – Samambaia e RA VIII – Núcleo Bandeirante, que, pelos dados obtidos em investigação preliminar, possuíam perfis diferenciados quanto à execução do OPDF. Foram utilizados instrumentos relevantes de pesquisa social, como meios de responder à pergunta do estudo, quais sejam: pesquisa documental, levantamento de campo, entrevista e observação participante. A residência envolveu a imersão na Coordenadoria das Cidades do DF, especificamente na Diretoria de Orçamento Participativo, responsável pelo OPDF. O período estabelecido para imersão em campo foi de 14 abr. 2014 a 23 mai. 2014.

A partir das visitas feitas nas administrações das duas regiões administrativas, foram obtidos os seguintes documentos que compõem a pesquisa documental: a) Relatório de Plenárias de Base e Propostas do OPDF 2012/2013 (COORDENADORIA DAS CIDADES, 2013); b) Anexo XXXI da Lei Orçamentária Anual do Distrito Federal (GDF, 2013a); c) Relatório do Andamento das Prioridades do OPDF 2011/2012 (COORDENADORIA DAS CIDADES, 2014), que trata do andamento das ações; d) Decreto nº 33.712/2012, que “dispõe sobre o Orçamento Participativo do Distrito Federal – OPDF e dá outras providências” (GDF, 2012b); e e) Manual do Delegado: Orçamento do Orçamento Participativo 2012/2013 (COORDENADORIA DAS CIDADES, 2012).

Segundo Bardin (2011), os procedimentos de pesquisa documental possuem similaridade com procedimentos de análise de conteúdo, sendo que a análise documental limita suas possibilidades às técnicas de análise temática ou categorial, saindo de um documento primário para outro que permita ao pesquisador dar forma diferente à informação, de acordo com os objetivos da pesquisa.

Nesta pesquisa, a partir da análise documental, foi possível categorizar e quantificar: i) as demandas das regiões administrativas em oito categorias (Quadro 1); e b) a natureza das fases de execução das prioridades (Quadro 2). Também utilizou-se da pesquisa documental para investigar se as demandas que saíram do OPDF 2012/2013 se tornaram prioridades no governo e foram executadas pela LOA. Um trabalho que ajudou na percepção sobre alguns aspectos do OPDF foi a dissertação de mestrado de Fabio Jacinto Barreto de Souza, que abordou a qualidade da democracia no orçamento participativo usando como estudo de caso a Região Administrativa de Ceilândia (SOUZA, 2014).

Quadro 1 - Codificação das prioridades do OPDF 2012/2013

Natureza das prioridades	Contexto das prioridades
Esporte e lazer	Centro comunitário; quadra poliesportiva; campo de futebol; praça; área de lazer; reforma; campo sintético; casa de cultura; ginásio de esportes; centro de convivência; salão; parque infantil.
Educação	Creche; centro de educação infantil; escola de ensino médio; centro de idiomas; ampliação; reforma; biblioteca pública; escola técnica; escola agrotécnica; escola-classe; auditório; sala de recursos; sala de serviço especializado de apoio à aprendizagem; refeitório; bloco administrativo; rampa; unidade de ensino; escola profissionalizante; escolas.
Infraestrutura	Setor de oficinas; plantio de gramas e árvores; passarela; calçadas; iluminação pública; feira; revitalização; órgãos do GDF (Senai, Detran, Na Hora, bancos etc.); cemitério; urbanização; rede de esgoto; galpão; calçadão; regularização; áreas públicas; irrigação (manilhamento do canal de irrigação); rede elétrica; drenagem pluvial; terminal de ônibus; ciclovia; parada de ônibus; estacionamento público; ponte; duplicação de vias; alargamento de via; recuperação de via; viaduto; asfaltamento; pista de desaceleração; sinalização; faixa de acostamento.
Saúde	Posto de saúde; centro de convivência do idoso; centro de apoio psicossocial – CAPS; Saúde em Casa; posto de segurança comunitária; centro de recuperação; Unidade de Pronto Atendimento – UPA; Unidade Básica de Saúde – UBS.
Segurança	Posto policial; placas de identificação; delegacia da mulher; delegacia; brigada de incêndio; viatura para PM; ronda comunitária.

Fonte: Elaboração pela autora, a partir de elaboração de Souza (2014).

Quadro 2 - Codificação das fases de execução das prioridades OPDF 2012/2013

Fases da execução	Contexto
Concluída	Obra concluída; concluída construção; urbanização executada; revitalização concluída,
Em execução	Obra em execução; concluído projeto executivo.
Excluída	Prioridade repetida; já contemplada.
Ação/Fase Preparatória	Em licitação; estudo de área; fase final licitação; elaboração de projeto; sem previsão; falta parecer e encaminhamento; elaboração de projeto; construção prevista; a reforma faz parte do planejamento da secretaria; encaminhada para estudo de demanda e pedido de construção; projeto em trâmite na secretaria.
Inviável	Falta área para construção; local destinado à outra obra/prioridade; terreno de outro órgão; não dispõe de área para atender a demanda; obra complexa que causa impacto ambiental e envolve muitos órgãos; a demanda não faz parte da filosofia institucional adotada.
Paralisada	Falta projeto urbanístico; licitação suspensa; sem previsão; área em fase de regularização.
Sem resposta do órgão responsável	Sem resposta.

Fonte: Elaboração pela autora, a partir de elaboração de Souza (2014).

O método da entrevista, segundo Gil (2012), tem a característica de interrogar diretamente um número significativo de pessoas, considerando os objetivos da pesquisa. Na pesquisa aqui relatada, foram realizadas seis entrevistas individuais semiestruturadas, a partir de um roteiro com questões relacionadas aos objetivos específicos da pesquisa, com atores envolvidos diretamente no processo do OPDF 2012/2013: i) a Diretora do Orçamento Participativo do Distrito Federal; ii) a Gerente de Relações Comunitárias do Orçamento Participativo do Distrito Federal; iii) o Coordenador Regional do OPDF 2012/2013 de Samambaia; iv) o Coordenador Regional do OPDF 2012/2013 do Núcleo Bandeirante; v) a Secretária-Adjunta da Secretaria de Planejamento e Orçamento do DF (Seplan) no período de 2011-2013; e vi) o Coordenador do OPDF na Seplan no período 2011-2013.

Todas as entrevistas foram realizadas presencialmente, gravadas em aparelho de áudio e transcritas, com exceção da entrevista com a Coordenadora de Relações Comunitárias do Orçamento Participativo do Distrito Federal, pois foi feita de maneira mais informal. Essas entrevistas colaboraram na tentativa de preencher lacunas na investigação e apontar caminhos para compreender o acompanhamento das prioridades do OPDF 2012/2013 e como o governo se comunica com a população sobre elas.

A técnica da observação participante, que “se realiza através do contato direto do pesquisador com o fenômeno observado para obter informações sobre a realidade dos atores sociais em seus próprios contextos” (CRUZ NETO, 1994, p. 59) foi outro instrumento utilizado. Esta técnica propicia ao pesquisador a oportunidade de descrever detalhes importantes e que não se consegue captar a partir de perguntas e respostas, como nas entrevistas. Determinadas situações e fenômenos não seriam descritos em uma entrevista formal e a observação que o pesquisador faz, ao entrar em contato direto com objeto estudado, é fundamental para que se possam conhecer e entender certos comportamentos e atitudes. A técnica de observação participante foi aplicada, principalmente, na Diretoria de Orçamento Participativo, órgão da imersão, e no contato direto com as Administrações das Regionais de Samambaia e Núcleo Bandeirante.

A combinação da observação participante com as entrevistas possui um desdobramento importante, como ressalta Angrosino (2009, p. 61), sobre a análise do objeto de pesquisa:

A inevitável questão que surge é: o que significam esses comportamentos exatamente? É necessário, então, começar a fazer perguntas às pessoas bem informadas na comunidade ou no grupo em estudo. Assim, as entrevistas são uma extensão lógica da observação.

Ressalte-se que o OPDF tem a característica peculiar de ocorrer bianualmente. Assim, a atual gestão de delegados e conselheiros foi eleita em 2012, tendo atribuições para os anos de 2012 e 2013. Dessa forma, a imersão não abrangeu as votações das plenárias de base, nem as votações das demandas nas regiões administrativas analisadas.

Os diários de campo também foram de suma importância para a realização da pesquisa, pois ajudaram na construção conclusiva do estudo a partir daquilo que era colhido durante as entrevistas e observações diretas nos órgãos públicos. Se a entrevista é uma extensão lógica da observação participante, os diários de campo podem ser considerados uma extensão tanto das entrevistas quanto da observação participante, pois neles registra-se tudo aquilo que formalmente não é dito em uma entrevista. Ademais, eles possibilitam ao pesquisador analisar posteriormente com maior detalhamento e cuidado o que foi reconhecido no momento da interação como relevante à pesquisa.

Ao todo, foram registrados cinco diários de campo. O primeiro deles diz respeito a observações na Coordenadoria das Cidades, órgão gestor da política pública analisada. A entrevista foi realizada com a Gerente de Relações Comunitárias, onde foi esclarecido o objetivo do estudo e as dúvidas pertinentes ao OPDF.

O segundo diário de campo relata observações também na Coordenadoria das Cidades, mais especificamente relativas à entrevista com a Gerente de Relações Comunitárias, Silvia Gama. Nessa entrevista, foi possível identificar pontos relevantes para a pesquisa, a saber: as razões que impactam, ou não, a execução das prioridades e as principais disparidades no andamento do OP nas duas regiões administrativas escolhidas. Ademais, foram tiradas dúvidas a respeito do levantamento das prioridades nos fóruns e conselhos e do método usado para desempatar as prioridades votadas.

O terceiro diário de campo foi um dos mais importantes. Ele foi escrito com base na entrevista feita com a Ex-Secretária-Adjunta de Planejamento e Orçamento, Wanderly da Costa, que focou a questão da execução das prioridades definidas no OPDF. Foram expostos pontos cruciais para subsidiar a pesquisa e direcionar a busca de dados. Por meio dessa entrevista, foi possível entender quais razões impactam a execução, ou não, das prioridades pelo governo, como ele se comunica com as regiões administrativas a respeito delas e qual o grau de inserção e importância do OPDF na PLOA.

O quarto diário de campo foi registrado na Coordenadoria das Cidades, em entrevista com a Diretora do Orçamento Participativo e na Administração Regional do Núcleo Bandeirante, lugar marcado para a entrevista com a Coordenadora Regional do Núcleo Bandeirante, Poliana Damacena, responsável pelo OP naquela cidade. A entrevista com a

diretora Laurie Miller ajudou a esclarecer pontos obscuros da relação do governo e da sociedade com o OPDF e como a Coordenadoria faz o acompanhamento das prioridades e reage ao não cumprimento delas. Além disso, procurou-se saber qual é a relação da Coordenadoria com as regiões administrativas analisadas e como o OPDF se encontra na fase final do governo Agnelo Queiroz. Já a reunião com o Coordenador-Regional de Samambaia, Sebastião Silva, realizada na Legião da Boa Vontade (LBV), teve o objetivo de entender os motivos que levaram Samambaia a ser uma das regiões mais bem sucedidas na execução das prioridades, ou seja, qual é o seu diferencial. Também se buscava entender como essa região administrativa faz o acompanhamento da execução das prioridades e a relação entre o administrador e as secretarias do GDF.

Por fim, o quinto e último diário de campo foi registrado no Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), a partir da entrevista com o Chefe da Unidade do Acompanhamento do OPDF, Alexandre Paranhos. Procurou-se tirar dúvidas finais advindas das várias entrevistas feitas e consolidar os resultados da pesquisa. Alexandre tinha a função de comparar as propostas do OPDF com as do governo e mandar para o secretário. Assim, foi explicado como essa comparação era feita e foram repassados dados para eu pudesse fazer a comparação das RAs escolhidas.

4 DIAGNÓSTICO

4.1 O Orçamento Participativo do Distrito Federal

Neste capítulo, será feita a análise da pergunta de pesquisa, a partir de um breve histórico da primeira gestão do OP no Distrito Federal, passando pela atual gestão e a forma pela qual ela está estruturada. Adiante será mostrado como se dá o processo de execução, acompanhamento e fiscalização do OPDF e por fim será analisada a atuação do governo do DF na execução de obras e seus reflexos no OP.

4.1.1 Antecedentes: a primeira gestão do OPDF (1995-1998)

Em 1995, na gestão do governo democrático e popular do DF, como ficou conhecida a gestão do governador petista Cristovam Buarque, foi implantado pela primeira vez o OPDF. Para a execução desse instrumento participativo, o governo criou diversas equipes técnicas responsáveis por cada etapa que o OPDF iria envolver, dispostas hierarquicamente conforme a Figura 1.

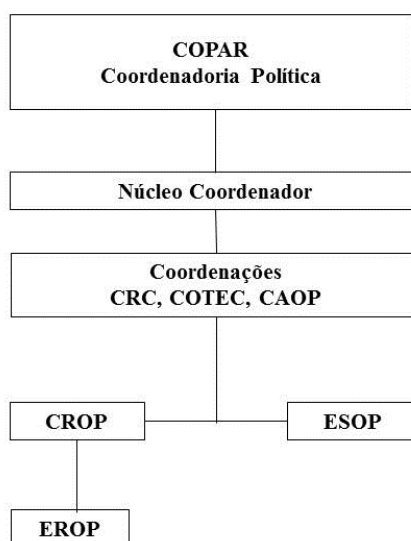


Figura 1 – Hierarquia do OPDF na gestão 1994-1998.

Fonte: Elaboração pela autora a partir de Schmitz (1999).

Resumidamente, a COPAR (Coordenaria Política) coordenava as ações políticas do OPDF, por meio das secretarias do governo. O Núcleo Coordenador era responsável pela elaboração e acompanhamento da execução de todas as etapas do processo. As Coordenações

CRC (Coordenação de Relação com a Comunidade), COTEC (Coordenação Técnica) e CAOP (Coordenação de Apoio) eram os grupos de trabalho do OP, articulados pelo Núcleo Coordenador. A ESOP (Equipe Setorial do OP) era composta por membros técnicos de cada órgão, que acompanhavam as etapas do processo e produziam informações. O CROP (Coordenador Regional do OP) era um funcionário da administração regional responsável pelas plenárias e pela coordenação da EROP (Equipe Regional do OP). Essa última era composta por representantes da RA e de um funcionário de cada órgão do governo na RA. Existia ainda, em toda RA, um conselho e comissões para acompanhamento e fiscalização das prioridades definidas. Ao longo do processo, houve descentralização do poder decisório, antes concentrado no Conselho do Orçamento Participativo e posteriormente exercido pelos fóruns de delegados, como funciona hoje.

Segundo o Plano de Investimentos de 1998 do DF, o resultado do primeiro ano do OP contou com a indicação de 340 obras para construção em 1996, no valor de aproximadamente R\$ 125.000.000 (cento e vinte e cinco milhões de reais) financiados pelo Tesouro do GDF. Em 1997, o plano de investimento alcançou o valor de R\$ 133.180.780 (cento e trinta e três milhões cento e oitenta e setecentos e oitenta mil reais). No fim da gestão, em 1998, os projetos foram orçados em 109.776.000 (cento e nove milhões setecentos e setenta e seis mil reais), com atraso de mais de 50% das obras previstas para 1997 e ainda com excedentes de obras de 1996 (CODEPLAN, 1998). Esses constantes atrasos foram ocasionados pelos agravamentos dos problemas financeiros do DF. (SCHMITZ, 1999).

O orçamento público do DF, em 1998, contou com 2,3 bilhões para o orçamento geral, do qual apenas 100 milhões (4,4%) seriam destinados ao OP. À época, saíram comentários que a Secretaria de Fazenda e Planejamento só havia liberado 3% do orçamento para atendimento das prioridades do OP (CODEPLAN, 1998), porém nunca houve porcentagem definida destinada ao OPDF.

As prioridades mais demandadas foram, nessa ordem: Urbanização, educação, segurança pública e saúde. Esporte e Lazer e infraestrutura vieram em 5ª e 6ª colocação. A distribuição de recursos de investimentos por região administrativa fez com que a RA VIII/Núcleo Bandeirante levasse R\$ 3.571.429, ao final da gestão, um dos valores mais baixos, e assegurou à RA XII/Samambaia a maior fatia entre as RAs, R\$ 7.886.905, no mesmo período. O critério de rateio dos recursos de investimento foi feito com base no coeficiente de mortalidade infantil, de renda mensal, de população da região e de carência por infraestrutura (pavimentação e drenagem). (GDF, 1998).

Infere-se que a execução das prioridades do OPDF, em sua primeira gestão, passou por diversas dificuldades, envolvendo a inexperiência dos governantes e da comunidade e suas dificuldades em assimilar o novo instrumento de participação popular, problemas operacionais e o surgimento de questionamentos acerca da legalidade da ferramenta, além da escassez de recursos, resultando em acúmulos de atrasos perpassados ano a ano. (SCHMITZ, 1999).

4.1.2 Segunda gestão do OPDF (2011-2014)

Regulamentada por decreto em 2012 pelo governo petista de Agnelo Queiroz, a nova gestão do OPDF é bianual e conduzida pela Coordenadoria das Cidades, ligada à Casa Civil da Governadoria do Distrito Federal e a Secretaria de Planejamento e Orçamento, com a colaboração de equipes técnicas dos órgãos e contribuições dos delegados eleitos em 2011. O Decreto nº 33.712/2012, em seu art. 3º, explicita os princípios norteadores do OPDF:

Art. 3º São princípios do Orçamento Participativo do Distrito Federal:

I – a participação popular, fundamentada na gestão participativa, democrática e compartilhada dos recursos públicos;

II – a transparência administrativa, em decorrência da utilização de mecanismos de fiscalização direta da população sobre as matérias orçamentárias;

III – a definição popular das prioridades orçamentárias em consonância com o programa de governo, objetivando assegurar maior eficiência na alocação dos recursos públicos no atendimento das necessidades básicas da população com relação a bens e serviços.

(DISTRITO FEDERAL, 2012)

O ciclo do processo começa com a realização das Plenárias de Apresentação nas Regiões Administrativas para fazer o chamamento da população, por meio de divulgação da política, apresentação da metodologia e prestação de informações importantes para incentivar as comunidades a se inscrevem nas Plenárias de Base pela *internet*, por meio do Portal OPDF (<http://www.orcamentoparticipativo.df.gov.br/>).

Nas Plenárias de Base acontecem as apresentações das prioridades e eleições de delegados. Elas ocorrem em todos os setores do DF, tanto urbanos como rurais, e todo cidadão com idade acima de dezesseis anos e que não receba comissão de órgão de qualquer dos poderes públicos pode participar. Cada grupo de dez pessoas tem direito a apresentação

de uma proposta, quando houver mais de trinta pessoas, poderá ser apresentada mais outra proposta. É eleito, pelos participantes, um delegado para cada dez presentes. Estes integram o Fórum de Delegados de sua RA.

O Fórum de Delegados é composto por: Presidente, Vice-Presidente, 1º Secretário, 2º Secretário, Coordenador Regional do Orçamento Participativo (CROP), Secretário Executivo do Orçamento Participativo e pelos demais delegados eleitos. Esse fórum é estruturado em oito reuniões. Na primeira, são examinadas as prioridades apresentadas nas Plenárias de Base, é feita a junção de prioridades repetidas e exclusão daquelas referentes a serviços, e toma-se conhecimento das prioridades de cada setor para passar por processo de organização. Na segunda, são realizadas as eleições da mesa coordenadora do Fórum dos Delegados. Entre a terceira e a sexta reunião, os delegados e os técnicos dos órgãos do governo, detalham e verificam as condições para a realização das prioridades, como destinação de terreno e licença ambiental, por exemplo. Na sétima reunião, é escolhida a prioridade especial para ser encaminhada a votação pelo Portal do OP pelos cidadãos do DF. O número de prioridades apresentadas para o portal é proporcional ao número de delegados eleitos: a cada 100 (cem) delegados, uma prioridade, e assim sucessivamente. As demais prioridades, devidamente hierarquizadas, são encaminhadas ao Conselho. Por fim, na oitava e última reunião, acontecem as eleições dos Conselheiros da RA para o Conselho do Orçamento Participativo (COP). Cada região administrativa é representada por 2 (dois) conselheiros. Os Fóruns que atingem 50 (cinquenta) delegados elegem mais um conselheiro e partir deste. A cada 50 (cinquenta) ou fração superior a 25 (vinte e cinco), elege-se mais um conselheiro. (COORDENADORIA DAS CIDADES, 2012).

Os conselhos do OPDF têm a responsabilidade de estabelecer os critérios de hierarquização das prioridades vindas dos Fóruns dos Delegados e consolidá-las com as eleitas pela *internet* para formar o Plano de Investimentos e Serviços do OPDF. O Decreto nº 33.712/2012, em seu art. 4º, especifica os conceitos de investimentos e serviços:

Art. 4º Para os fins deste Decreto entende-se por:

I – INVESTIMENTO: criação de novas estruturas no Distrito Federal, resultante da execução de obras públicas, como construção, ampliação e reforma de escolas, unidades de saúde, praças, quadras poliesportivas, unidades habitacionais, unidades de segurança, pavimentação de ruas e outros bens públicos;

II – SERVIÇO: atividade prestada direta ou indiretamente pela Administração Pública, destinada a satisfazer, de modo permanente, contínuo e geral, as necessidades essenciais e secundárias da coletividade ou da própria Administração; (DISTRITO FEDERAL, 2012)

Existem três critérios pelos quais o Conselho decide suas prioridades: o primeiro, como já dito, número de apoiadores no Fórum dos Delegados; o segundo, valor da obra, ou seja, quanto mais oneroso o investimento ou serviço, menor pontuação; o terceiro, índice de desenvolvimento humano (IDH), quanto mais carente a região, maior pontuação. Esses critérios orientam a preparação da pré-lista que é debatida pelo COP, em que as obras são classificadas, primeiramente, pela posição na lista e depois pela soma de pontos recebidos. Em caso de empate, mais três critérios são usados, sendo: a cidade com menor IDH tem prioridade; obras com impacto direto em crianças, jovens e idosos têm prioridade; as obras com mais abrangência têm prioridade. O Conselho pode alterar a ordem de prioridade das obras e consolidar aquelas que atendam mais de uma cidade, durante o debate. O resultado deste é o Plano Anual de Investimentos e Serviços do OPDF, nele são ordenadas as propostas aprovadas em todas as cidades do DF. Cabe mencionar que esse plano transforma-se em anexo do Projeto de Lei Orçamentária (PLOA). (COORDENADORIA DAS CIDADES, 2012).

Após da inclusão na PLOA, a comunidade, por meio de seus delegados e conselheiros, deve garantir que o projeto seja aprovado na Câmara Legislativa e posteriormente, executado pelo governo no próximo ano. Para tanto, são realizadas reuniões nos Fóruns dos Delegados de todas as regionais para eleger membros três comissões, com o objetivo de acompanhar o processo de execução do Plano de Investimentos e Serviços do OPDF, sendo elas: Comissão de Acompanhamento Parlamentar (CAP); Comissão de Liberação de Recursos (CLR); e Comissão de Acompanhamento de Licitações e Obras (CALO). Essas comissões foram criadas para fazer pressão junto ao governo sobre as execuções das prioridades, prezando pela realização adequada dos projetos que vierem a ser aprovados. Cada comissão deve ter pelo menos dois membros titulares e dois suplentes. Juntamente com os delegados, a comissão recebe um curso de formação em administração pública e orçamento. Os mandatos dos membros dos fóruns, conselho e comissões eleitos têm vigência de dois anos.

Ocorrem também, ao longo do ano, reuniões dos Fóruns e depois na Comissão Geral de Análise de Regimento (CARI) para realizar alterações no Regimento Interno dos Fóruns de

Delegados. A CARI é composta por todos os membros da Mesa Diretora dos Fóruns de Delegados das RAs. (COORDENADORIA DAS CIDADES, 2012).

4.2 Processo de execução, acompanhamento e fiscalização do OPDF

O ciclo do OPDF pode ser dividido em três fases. A primeira fase é a de elaboração, na qual abrange desde o chamamento da população para participar do OP até a resolução do Plano de Investimentos e Serviços do OPDF. Essa fase conta com os mais diversos tipos de participação, ou seja, é onde se encontra o maior e mais distinto número de atores do OP, quais sejam a população interessada, os delegados e conselheiros eleitos, os técnicos/membros do governo e a Coordenadoria das Cidades. Essa coordenadoria foi criada com os objetivos de coordenar e planejar ações de desenvolvimento regional das administrações regionais, mediante articulação com os demais órgãos do governo, e de promover políticas de integração entre a comunidade e as RAs, para identificar e definir prioridades com vistas a subsidiar a elaboração do programa plurianual e das leis orçamentárias anuais. Entre as atividades da Coordenadoria das Cidades, estão: oferecer suporte necessário às questões urbanísticas, edilícias e de licenciamento de atividades econômicas com e sem fins lucrativos; regularização do uso de espaço público por mobiliário urbano e implantação do orçamento participativo no distrito federal. (GDF, 2011)⁶.

A segunda fase é a de execução. Ela se inicia com a anexação do Plano de Investimentos e Serviços do OPDF no Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA), como anexo XXXI, e é finalizada na execução, ou não, da obra ou serviço. Nessa fase, as Administrações Regionais, por meio dos delegados, conselheiros e membros das comissões, procuram garantir que os projetos do Plano sejam aprovados na Câmara Legislativa do DF e que venham a ser executados pelo governo no próximo ano. Para alcançar os fins desejados, duas comissões estão previstas: a comissão de acompanhamento parlamentar (CAP) e a comissão de liberação de recursos (CLR). Elas são responsáveis pelo acompanhamento junto ao governo da liberação de recursos para as obras e serviços do OPDF. A CLR, especificamente, acompanha o processo de execução orçamentária das propostas listadas no anexo XXXI da PLOA.

⁶ Ver Decreto n.º 22.586/2011, que “dispõe sobre a estrutura orgânica da Secretaria de Estado de Coordenação das Administrações Regionais e dá outras providências”.

Porém, segundo relato da Diretora do OPDF, essas comissões não conseguem funcionar de fato. As pessoas mobilizam-se para criar as comissões, elas são criadas, mas não funcionam devido às dificuldades de relacionamento dentro do governo: dificuldade de repassar informações básicas, demora em receber os integrantes da comissão nos órgãos, falta de técnicos para atender à comissão e até mesmo o desconhecimento dos órgãos do GDF quanto ao OP.

A Coordenadora-Geral do OP na RA VIII/Núcleo Bandeirante, por sua vez, constata que outro motivo para o não funcionamento dessas comissões, na sua RA, deveu-se à falta de informações a serem repassadas, uma vez que as comissões dependem de informações da administração, mas “ela [a administração] não sabia de nada”.

A Coordenadoria das Cidades tem o papel de conduzir o Grupo Técnico de Implementação do Orçamento Participativo (GTIOP). Esse grupo é composto por representantes dos seguintes órgãos: Secretaria de Estado de Planejamento e Orçamento; Secretaria de Estado de Governo; Secretaria de Estado de Transparência e Controle; Secretaria de Estado de Fazenda; Secretaria de Estado de Comunicação Social; Secretaria de Estado de Publicidade Institucional; e Secretaria de Estado de Administração Pública. Sua função consiste em proporcionar suporte técnico e normativo do OPDF para as regiões administrativas, e essas, conseqüentemente, para seus delegados, conselheiros e comissões, a fim de fornecer condições adequadas no desenvolvimento das atividades.

As Secretarias de Estado e demais estruturas governamentais devem oferecer, em tempo compatível com o cronograma do OPDF, informações técnicas solicitadas pela GTIOP (Decreto nº 33.712/2012, art. 6º, § 2º). O Decreto que afirma esse dever das secretarias, não fala explicitamente que as secretarias têm obrigação de fornecer informações à comunidade e às RAs diretamente, mas entende-se que todos os interessados têm direito às informações em um sistema de aplicação de OP. O instrumento não faz sentido se isso não for assegurado.

Na prática, o GTIOP é composto apenas pela Secretaria de Estado de Planejamento e Orçamento e pela Secretaria de Estado de Governo, cuja única função é a definição do calendário anual de funcionamento do OPDF, segundo o chefe da Unidade de Acompanhamento do OPDF e integrante do GTIOP.

O governador do DF, representante do Executivo, envia para a Câmara Legislativa do DF, até o dia 31 de agosto, o Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA), o qual contém, entre outros elementos, o orçamento destinado a investimentos. Esse projeto é elaborado pela Secretaria de Estado de Planejamento e Orçamento (Seplan), por uma equipe técnica especializada que estuda as sugestões das secretarias de governos, das regiões administrativas,

dos dirigentes da administração indireta e da população. É nesse ponto que ocorrem as pressões dos delegados e administradores das cidades nas secretarias e na Câmara Legislativa para liberação de autorizações e recursos. Nesse estudo feito pela Seplan, são analisadas e escolhidas as prioridades que receberão dotação orçamentária. Tendo em vista que o orçamento da LOA está preso às vinculações constitucionais e que o orçamento destinado a investimentos é limitado, as carências são extensas e as demandas constantes, o ponto de partida do estudo é a análise de quais prioridades elencadas pelas secretarias e pelo OP condizem com os projetos estruturantes do governo advindos do PPA para, posteriormente, fazer o levantamento das RAs que serão beneficiadas pelas prioridades escolhidas. A escolha das Regiões Administrativas leva em conta três fatores, os mesmos do OPDF: renda, IDH e carência, por média populacional. Com o estudo na mão, o secretário dá a palavra final da destinação orçamentária. Ou seja, as destinações orçamentárias não estão amarradas ao estudo, ele serve apenas como subsídio para a decisão do secretário.

Definir a destinação do orçamento de investimento é o grande desafio do GDF e é a fase na qual o OPDF sofre os maiores entraves. Em entrevista com a Ex-Secretária-Adjunta da Seplan, foi compreendido que o orçamento de investimentos é escasso frente às carências do DF e que ele não suporta muitos empreendimentos novos, e muito menos consegue atender todas as demandas do OPDF.

Assim, o estudo realizado para a destinação de recursos é feito de modo a atender às necessidades que as secretarias de governo julgam prioritárias. “O governo pensa de forma global, o OPDF pensa de forma específica” afirma a ex-secretária-adjunta. Ou seja, alocar dinheiro para prioridades gerais dá mais flexibilidade e mobilidade ao orçamento dentro do governo, podendo prioridades desse tipo atender várias demandas iguais em diferentes RAs. Por meio das entrevistas com os representantes do governo e da análise da execução orçamentária, foi percebido que o impasse que ocorre nesse ponto é que apenas as prioridades do OP coincidentes com os projetos e obras de governo são atendidas.

Para mitigar as demandas que o governo não julgou prioritárias, algumas RAs, por meio dos delegados e conselheiros e do próprio administrador, fazem pressão por uma demanda específica no órgão executor responsável. É o caso da RA XII/Samambaia. “O administrador aqui é forte”, segundo o coordenador regional dessa RA. Ou seja, tem influência e boa articulação com alguns órgãos executores e políticos. Ressalta-se que a boa articulação dos administradores da RA pode trazer tantos resultados positivos, quanto negativos para o OPDF. A Diretoria do OPDF, afirmou que há administradores que conseguem executar as obras do OPDF por meio de sua boa articulação institucional, mas o

mérito da execução fica com aquele que facilitou ou proporcionou a execução da demanda, o administrador ou algum deputado:

A coordenadoria das cidades está ali para coordenar o trabalho das RAs, mas não existe estatuto que diz isso. Na verdade, os administradores não se sentem vinculados a coordenadoria das cidades. Eles se sentem vinculados ao deputado que os indicou para ser administrador daquela cidade.

Normalmente, quando são demandas por reforma, reestruturação ou obras de esporte e lazer, que são mais baratas, elas são mais facilmente atendidas.

Por fim, a última etapa é a de acompanhamento e fiscalização. O acompanhamento é feito pelas RAs, em teoria, por meio da Comissão Regional de Acompanhamento a Licitações e Obras (CALO), responsável pelo acompanhamento do processo de fiscalização das obras e serviços listados no Plano Anual e Setorial de Investimentos e Serviços do OPDF, referente à sua RA. Nessa fase, RA e Coordenadoria das Cidades tentam trabalhar juntas, na troca de informações. Foi sumariamente afirmado nas entrevistas realizadas, que não há instrumentos de governo para o acompanhamento das prioridades e nem meios de comunicação entre governo e governo, no caso, governo e coordenadoria, tampouco governo e sociedade.

Quando indagada sobre a forma como o governo se comunica com a sociedade sobre o acompanhamento da execução das obras, a Ex-Secretária-Adjunta da Seplan afirmou que houve falha do governo de comunicação, desde na falta de esforço no sentido de traduzir a informação de forma acessível à população sobre o que era o orçamento e como ele se aplica em obras, até na divulgação da execução e do término da obra:

Era como se o governo não tivesse definido prioridades e tinha definido, muita coisa foi feita, mas não havia esse acompanhamento da área de comunicação com os projetos prioritários do governo. Era uma dificuldade técnica, da equipe de comunicação de pegar o que o governo definiu e o que foi feito e traduzir de forma acessível a população, porque poucas pessoas entendem o que é projeto estruturante, o que é orçamento, mas tem que dizer pra sociedade com o que o dinheiro está sendo gasto.

A Diretora do OPDF alega que a Coordenadoria das Cidades tenta fazer o acompanhamento de várias formas, mas ir aos órgãos públicos não é uma delas, pois há desconhecimento dos órgãos para diferenciar prioridade do OP e prioridade de governo, além de muitos não terem técnicos vinculados ou entendedores do OP. Ocorre, até mesmo, o desconhecimento geral do órgão sobre o OP. Isso gera uma série de dificuldades na identificação das prioridades pelos órgãos, que acabam por não colaborar com a Coordenadoria no processo de acompanhamento. “Então, fazemos o acompanhamento via

administração, via delegados e via visita no local. Às vezes já aconteceu de inaugurar o local e você não ficar sabendo, muita coisa aconteceu assim”. Ela explica que as inaugurações de locais sem a participação dos agentes do OP ocorrem porque as obras não foram “carimbadas” como OP, ou seja, foram executadas apenas como obras de governo.

Em todas as entrevistas, foi afirmado categoricamente que o cidadão só consegue acompanhar a execução física das prioridades, mas com dificuldade, pois os executores das obras não permitem o acesso às obras em andamento: “(O cidadão) não consegue acompanhar. Eles dependem da gente: de descobrir, de ir atrás [...] às vezes (a obra) foi entregue e só depois descobrimos que foi do OP e que não chamaram os delegados para ver” afirma a Coordenadora Regional da RA VIII/ Núcleo Bandeirante. Nessa linha:

Hoje o cidadão consegue acompanhar a execução das prioridades?
Do OP? Não consegue. O cidadão só consegue acompanhar se a obra for feita. Então, eu como moradora da quadra, se tiver uma demanda, só vou acompanhar, se fui atendida, se a obra tiver sido feita. Para entrar nos instrumentos de comunicação do governo, eu acho que o cidadão não consegue acompanhar.
(Ex-secretária-adjunta da Seplan)

Ele só consegue acompanhar a execução física, mas não pode entrar. Até a gente não consegue olhar e acompanhar a obra também. As empresas não deixam, não conseguimos a permissão. Não conseguimos que o governo obrigasse eles a permitir. Tinha que está no editorial, na verdade, para poder garantir.
(Diretora do OPDF)

Conclui-se que, uma vez que não há meios oficiais de comunicação e acompanhamento da execução das prioridades, a fiscalização, considerada a perspectiva do OPDF, é quase nula, pois não pode se afirmar que há confiabilidade dos dados obtidos nos órgãos, além de não ser permitida, pelos órgãos executores, a visitação da população nos locais de obras.

4.3 Execução do OPDF em números

Para apurar o nível de execução das prioridades do Orçamento Participativo de cada Região Administrativa analisada, pesquisou-se em, primeiro lugar, o número de prioridades propostas das 31 regiões administrativas no biênio 2012/2013. Segundo o Relatório de Plenárias de Base de Propostas de 2012/2013, foram contabilizadas, em todo o DF, 11.866 participações, compostas por 1.121 delegados, 471 suplentes e 74 conselheiros, por meio de duzentas plenárias, das quais apenas 23 foram canceladas.

A RA XII/Samambaia teve o maior número de participação em todo o DF. Foram realizadas dez plenárias, com a participação de 1.144 cidadãos, compostos por 111 delegados, 51 suplentes e quatro conselheiros. Entende-se que um dos fatores que explicam o alto número de participação deve-se ao fato de Samambaia ter uma das RAs mais populosas do DF, com a população estimada em 201,8 mil habitantes, segundo dados de 2011 da Companhia de Planejamento do Distrito Federal (Codeplan). Há outros fatores que devem ser analisados para justificar a alta participação, como capacidade de organização e engajamento dessa população, grau de escolaridade, renda média, idade e gênero dos participantes, entre outros, objeto de estudo para estudos futuros.

A RA VIII/Núcleo Bandeirante contou com a participação de apenas de 436 cidadãos, compostos por treze delegados, doze suplentes e dois conselheiros. Sete plenárias foram realizadas. Entende-se que um dos fatores para essa RA obter baixa participação comparada a Samambaia, deve-se ao fato de, segundo dados de 2011 da Companhia de Planejamento do Distrito Federal (Codeplan), o Núcleo Bandeirante ter uma população estimada em 22,5 mil habitantes, mas pontua-se novamente que o número de habitantes não é o único fator que deve ser considerado para analisar a baixa participação. A renda média mais elevada comparada à Samambaia pode ser um fator para desestimular a participação. Outros estudos deveriam ser feitos para compreender a diferença de participação entre as RAs.

Foi percebido, durante a análise documental, que os relatórios sobre o OPDF que mostram os números de propostas elencadas no biênio diferem consideravelmente entre si. No anexo XXXI da LOA 2013, foram contabilizadas 1.147 propostas para o DF, 32 para Samambaia e onze para o Núcleo Bandeirante. No Relatório de Acompanhamento de Prioridades, foram contabilizadas 556 propostas para o DF, 44 para Samambaia e onze para o Núcleo Bandeirante. Não se sabe ao certo o porquê da disparidade entre os valores dos dois dados oficiais, mas pontua-se que esse último relatório mostra as prioridades de 2011/2012, mas foi atualizado em 2014, o que talvez possa justificar a diferença de prioridades elencadas, uma vez que a atualização possa ser apenas das prioridades do biênio 2011/2012, não contando com as prioridades do biênio seguinte.

A partir do exposto, para a análise quantitativa das prioridades, será usado o anexo XXXI da LOA 2013, pois é o documento mais oficial que o DF tem para identificar o que o OPDF priorizou, uma vez que tem *status* de lei. A LOA, porém, não mostra dados sobre a execução orçamentária do OP, só das obras em geral. Assim, para analisar o acompanhamento da execução das obras do OP, será usado o Relatório de Acompanhamento de Prioridades de 2011/2012. Destaque-se que a análise qualitativa da execução das prioridades não é

prejudicada com essa diferenciação, pois foi percebido que as carências, a natureza das demandas e as prioridades escolhidas não se alteraram nos dois relatórios.

As inconsistências dos dados oficiais também podem ser consideradas falhas técnicas dessa política pública. Nas entrevistas realizadas, percebeu-se que essas falhas ocorreram por três motivos. O primeiro deles é a dificuldade de acompanhar a execução do orçamento, pois as obras do OPDF não estão discriminadas com essa qualificação no controle da execução orçamentária, fazendo com que a Seplan e a Coordenadoria das Cidades busquem outros meios não-oficiais para discriminar quais obras são oriundas do OP e quais são dos projetos de governo. O segundo é a falta de comunicação e a desarticulação entre as secretarias de governo e a Coordenadoria das Cidades. Em teoria, as secretarias têm o dever de repassar informações para a Casa Civil, mas muitas secretarias não têm técnicos responsáveis pelo acompanhamento do OP. Acontece ainda de haver secretarias e órgãos do governo simplesmente não saberem do que se trata o OP.

Os principais temas demandados no OP, computadas todas as regiões administrativas, foram nessa ordem: infraestrutura, educação, esporte e lazer, saúde e segurança pública. Em Infraestrutura, as maiores demandas foram por: asfaltamento de vias, recuperação de vias e construção de rede de drenagem pluvial. Em educação: construção de creche; reforma de unidade de ensino; construção de escola profissionalizante. Em esporte e lazer: construção de quadra poliesportiva; reforma de quadra poliesportiva; construção de área de lazer; construção de parque infantil. Em saúde: construção de posto de saúde; reforma de posto de saúde; implantação do Saúde em Casa. Por fim, em segurança pública: construção de posto policial; construção de delegacia e ampliação de ronda comunitária.

Na RA XII/Samambaia, os principais temas demandados foram respectivamente: infraestrutura, educação, esporte e lazer, segurança e saúde. Em infraestrutura, as maiores demandas foram: ciclovia; plantio de gramas e árvores e iluminação pública. Em educação: creches e escolas. Em esporte e lazer: campo de futebol e quadra poliesportiva. Em segurança pública: delegacia da mulher e posto policial. Por fim, em saúde, a única demanda foi por construção de Unidade Básica de Saúde (UBS).

A Tabela 4 mostra as cinco primeiras prioridades da RA XII/Samambaia e, em seguida, como elas foram priorizadas pelos órgãos do governo:

Tabela 2 - Comparação das priorizações em Samambaia e no DF

NATUREZA	PROPOSTA	PRIOR. RA	PRIOR. DF
Infraestrutura	Ampliação iluminação pública	1	4
Educação	Construção de creche	2	10
Esporte e lazer	Construção campo de futebol	3	13
Saúde	Construção de CAPS	4	18
Infraestrutura	Construção de ciclovia	5	21

Fonte: elaborado pela autora a partir do Relatório de Acompanhamento de Prioridades do OPDF 2011/2012 (DIRETORIA DE ORÇAMENTO PARTICIPATIVO, 2014).

Observa-se da tabela acima que as prioridades da RA pouco diferiram em relação às prioridades do governo. Sabendo que a escolha das prioridades de governo e as RAs que serão beneficiadas por ele, leva em conta a renda, o número de habitantes, o IDH e a carência, por média populacional, a baixa alteração entre prioridades da RA e do DF pode ter ocorrido por Samambaia ter uma população numerosa, de classe baixa, muitas carências e com IDH de 0,781, considerado baixo também, tendo, assim, suas principais demandas atendidas. Ou seja, as prioridades elencadas foram coincidentes com as de governo.

Na RA VIII – Núcleo Bandeirante, os principais temas priorizados foram respectivamente: Infraestrutura, Esporte e Lazer, Segurança e Educação. Em infraestrutura, as maiores demandas foram: ampliação de rede de drenagem pluvial e iluminação pública. Em esporte e lazer: construção de praças e ginásio de esporte. Em segurança, construção de posto de polícia aparece como prioridade mais demandada. Educação: ampliação de escola. Nessa RA, não houve nenhuma proposta na área da saúde.

A tabela abaixo, também mostra as cinco primeiras prioridades, só que da RA VIII/ Núcleo Bandeirante e, em seguida, como elas foram priorizadas pelos órgãos do governo:

Tabela 3 - Comparação das priorizações no Núcleo Bandeirante e no DF

NATUREZA	PROPOSTA	PRIOR. RA	PRIOR. DF
Infraestrutura	Ampliação rede drenagem pluvial	1	1
Infraestrutura	Ampliação iluminação pública	2	3
Esporte e Lazer	Ampliação de praça	3	211

Esporte e Lazer	Ampliação ginásio de esporte	4	219
Infraestrutura	Alargamento de Via	5	256

Fonte: Elaborado pela autora a partir do Relatório de Acompanhamento de Prioridades do OPDF 2011/2012 (DIRETORIA DE ORÇAMENTO PARTICIPATIVO, 2014).

Observa-se da tabela acima que as prioridades da RA em muito diferiram das prioridades do governo, com exceção das duas primeiras prioridades. Vale destacar que no biênio estudado, a primeira prioridade da RA VIII/ Núcleo Bandeirante foi, coincidentemente, a primeira prioridade do DF também, mesmo a cidade sendo considerada de classe média, com o IDH de 0,853, o 13º das 31 RAs, e população bem menos numerosa que a maioria das outras cidades do DF. Nesse contexto, pode-se deduzir que as duas primeiras prioridades podem ser obras do Programa de Aceleração e Crescimento (PAC) na região desta RA e, por tabela, ela tenha sido beneficiada ou obras necessárias para a Copa do Mundo de 2014 ou obras com caráter de urgência e relevância para a saúde e segurança públicas do DF. Já a diferença de posição das outras prioridades pode ser explicada pelo estudo de IDH, carência e renda da região, feito pelo DF.

Em entrevista com o Coordenador do OP na Seplan, foi levantado que a regularização de terrenos e até de cidades foi uma das maiores demandas pontuadas nas plenárias, mas foram excluídas da lista de prioridades. A justificativa dada pelos técnicos do governo que iam às plenárias era da inviabilidade do tema, por ser altamente burocratizante, caro e complexo para ser decidido via OP. Foi o caso também de construção de hospitais, que tiveram a mesma justificativa: obra cara e burocrática, pois demanda a realização de concursos para preenchimento do quadro de funcionários, também segundo afirmou o coordenador.

Em linhas gerais, constata-se das tabelas 4 e 5, que o governo apenas priorizou, nos anos de 2012 e 2013, obras referentes aos Projetos Estruturantes de Governo (PEDF), que será explicado mais a frente, os quais estão alinhados ao PAC. Outra constatação percebida é a permanência de infraestrutura, parte de urbanização, e educação como as duas maiores demandas do DF, desde a gestão de 1994-1998 até a atual gestão.

Em 2013, não houve plenárias para levantamento de mais prioridades, pois já havia muitas obras elencadas e poucas concretizadas. Atualmente, em 2014, por meio do Relatório de Acompanhamento das Prioridades, atualizado em 15/04/2014, o OPDF conta com 556 prioridades: 53 concluídas; doze excluídas; 75 paralisadas, sendo 29 por falta de área para construção, duas por falta de licença ambiental, 41 por falta de projeto executivo e três sem

informação do motivo da paralisação; 97 obras estão em execução; 45 são inviáveis; 163 estão em fase preparatória, dez concluíram o projeto executivo, cinquenta estão na elaboração do projeto, 33 em licitação e nove em contratação; 83 sem previsão e 27 sem resposta do órgão.

Tabela 4 - Andamento das prioridades do OPDF até abril de 2014

FASE DA DEMANDA	QUANTIDADE	PERCENTUAL %
CONCLUÍDA	53	9,53
EXCLUÍDA	12	2,15
PARALISADA	75	13,48
EM EXECUÇÃO	97	17,35
INVIÁVEL	45	8,09
FASE PREPARATÓRIA	163	29,31
SEM PREVISÃO	83	14,92
SEM RESPOSTA	27	4,85
TOTAL	556	100%

Fonte: Elaborado pela autora a partir do Relatório de Acompanhamento de Prioridades do OPDF 2011/2012 (COORDENADORIA DAS CIDADES, 2014).

Na RA XII/ Samambaia, das 44 prioridades elencadas, quinze estão concluídas; nenhuma excluída; duas paralisadas por falta de área para construção e por falta de projeto urbanístico; oito em execução; uma é inviável; 16 em fase preparatória, sendo que destas, cinco estão na elaboração de projeto e três em licitação; duas sem previsão e nenhuma sem resposta do órgão.

Tabela 5 - Andamento das prioridades do OPDF da RA XII/ Samambaia até abr/2014

FASE DA DEMANDA	QUANTIDADE	PERCENTUAL %
CONCLUÍDA	15	34,09
EXCLUÍDA	0	0
PARALISADA	2	4,54
EM EXECUÇÃO	8	18,18
INVIÁVEL	1	2,27
FASE PREPARATÓRIA	16	36,36
SEM PREVISÃO	2	4,54
SEM RESPOSTA	0	0
TOTAL	44	100%

Fonte: Elaborado pela autora a partir do Relatório de Acompanhamento de Prioridades do OPDF 2011/2012 (COORDENADORIA DAS CIDADES, 2014).

Na RA VIII/ Núcleo Bandeirante, das onze prioridades elencadas: uma está concluída; nenhuma excluída; nenhuma paralisada; uma em execução; duas são inviáveis; quatro estão em fase preparatória, sendo que destas, duas concluíram projeto executivo, uma em licitação e uma está elaborando o projeto; três não têm previsão e nenhuma sem resposta do órgão.

Tabela 6 - Andamento das prioridades do OPDF da RA VIII/ Núcleo Bandeirante até abr/2014

FASE DA DEMANDA	QUANTIDADE	PERCENTUAL %
CONCLUÍDA	1	9,09
EXCLUÍDA	0	0
PARALISADA	0	0
EM EXECUÇÃO	1	9,09
INVIÁVEL	2	18,18
FASE PREPARATÓRIA	4	36,36
SEM PREVISÃO	3	27,27
SEM RESPOSTA	0	0
TOTAL	11	100%

Fonte: Elaborado pela autora a partir do Relatório de Acompanhamento de Prioridades do OPDF 2011/2012 (COORDENADORIA DAS CIDADES, 2014).

Nas três tabelas acima, percebe-se que a maioria das execuções de obras do OPDF em geral e nas duas RAs estudadas está na fase preparatória. Há vários fatores que podem explicar os porquês dessa alta porcentagem, mas essa explicação demandaria outra análise, que poder vir a ser objeto de estudos futuros, todavia, deve-se pontuar que essa fase abrange várias etapas do processo de execução, como: licitação, elaboração de projeto, contratação, conclusão de projeto urbanístico e conclusão de projeto executivo.

Já na análise da eficácia da execução do OPDF nas duas RAs em foco nesta pesquisa, faz-se necessário, também, ponderar a situação geral do DF em termos de recursos disponíveis para investimento e como a RA XII/ Samambaia e a RA VIII/ Núcleo Bandeirante enquadram-se nisso.

A LOA 2013 contou com um orçamento de investimentos de R\$ 2.325.799.222,00 (dois bilhões, trezentos e vinte e cinco milhões, setecentos e noventa e nove mil, duzentos e vinte e dois reais). Pela LOA, é possível identificar qual foi o quantitativo desse orçamento para cada RA, mas não é possível discriminar quanto desse investimento foi utilizado para obras do OP. Além disso, a destinação do orçamento é feita para as empresas e secretarias do

governo para que elas priorizem quais regiões administrativas devem ser contempladas com as demandas. A Casa Civil tem o papel de repassar, conforme estudo de demanda, o orçamento para cada RA. O Anexo XI da LOA 2013 aponta que a Secretaria de Estado de Obras do DF, por exemplo, recebeu o orçamento de investimento no valor de R\$ 701.299.000, a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação do DF no valor de R\$ 1.505.620.000 e a Casa Civil do DF R\$ 175.174.366, dos quais R\$ 3.610.000 foram repassados para a RA VII/ Núcleo Bandeirante e R\$ 5.355.000 para a RA XII/ Samambaia.

Para fins de comparação, a LOA de 2014 contou com significativa redução no orçamento de investimentos, contabilizado em 1.942.922.708,00 (um bilhão, novecentos e quarenta e dois milhões, novecentos e vinte e dois mil, setecentos e oito reais). A Secretaria de Estado de Obras do DF recebeu dotação orçamentária de R\$ 695.715.564, a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação do DF R\$ 1.135.458.523 e a Casa Civil do DF 211.372.121, dos quais R\$ 2.928.539 foram repassados para a RA VIII/ Núcleo Bandeirante e R\$ 4.714.942 para a RA XII/ Samambaia.

Todos os valores acima descritos apontam para uma apreciação: O DF conta um alto valor de orçamento de investimentos, mesmo diminuído consideravelmente entre 2013 e 2014. Porém, a escassez de recursos não é o causador de apenas 9,53% das obras terem sido concluídas e ter 17,35% em execução. Pela análise documental foi identificado que em todas as áreas demandadas houve destinação de orçamento suficiente para realização de várias obras do OPDF. Portanto, pontua-se que orçamento não é o causador da baixa execução do OP.

O Relatório Anual de Gestão de 2013, feito pela Casa Civil da Governadoria do DF, mostra quais foram as realizações priorizadas pelo governo naquele ano. Com o maior orçamento de investimentos da história do DF, as execuções de obras ultrapassaram o valor de R\$ 1,4 bilhão e foram pautadas pela Junta de Execução Orçamentária (JEO) e realizadas a partir dos Projetos Estruturantes do Governo (PEDF). Na seção seguinte, constam comentários sobre a execução de obras no DF na tentativa de relacionar com o que ocorre no OP.

4.4 Atuação do Governo do DF na execução de obras e seus reflexos no OP

Em 2012, foi criada a Junta de Execução Orçamentária (JEO), com a função de permitir mais dinamismo na contratação de obras e serviços e mais flexibilidade na alocação

de recursos. Essa junta é presidida pelo governador Agnelo Queiroz e é composta pelas secretarias de Planejamento e da Fazenda. A Casa Civil atua na articulação e na coordenação das ações de forma a proporcionar os melhores resultados, a partir do Sistema de Monitoramento e Gestão, que obtém informações de vários setores do governo de forma integrada. A execução das prioridades é realizada por uma carteira de investimentos chamada: Projetos Estruturantes (PEDF), na qual são priorizados gastos que visam melhorias na qualidade de vida das cidades. Todo esse trabalho está alinhado com o PAC, possibilitando ao DF receber mais R\$ 1 bilhão do PAC para saneamento e pavimentação asfáltica. (GDF, 2013d).

Para alcançar os resultados previstos, a Casa Civil foi subdividida em várias coordenadorias, as quais vale destacar: Coordenadoria de Monitoramento, responsável pela articulação entre os diversos órgãos envolvidos para garantir a efetiva execução dos projetos estruturantes, verificando entraves e estabelecendo prazos de cumprimento; Coordenadoria de Planejamento e Gestão, voltada ao planejamento e à execução de ações estruturantes no prazo adequado e com qualidade dos Projetos Estruturantes e do PAC, facilitando a interlocução do governo com os agentes financeiros e auxiliando os órgãos executores; Coordenadoria das Cidades, função de promover políticas de integração com a comunidade. (GDF, 2013d).

As informações dos custos de cada projeto e seu andamento são disponibilizadas através de painéis instalados no gabinete do governador, na Casa Civil e na Central de Monitoramento, que fica no Lago sul, além da versão móvel em forma de aplicativos para aparelhos eletrônicos. Foi por meio deste que foi divulgado que R\$ 1,4 bilhão, o equivalente a 60,8% do orçamento de investimento de 2013, foi executado. (GDF, 2013d).

A LOA 2013 trouxe uma inovação normativa para as programações orçamentárias dos Projetos Estruturantes (PEDF), a qual permitiu que os recursos fossem alocados de acordo com a possibilidade de execução. Essa inovação fez a carteira do PEDF ter uma gestão célere e integrada, focada nas prioridades de governo. (GDF, 2013d).

Os Programas e Projetos Estruturantes que o governo do DF priorizou na área social, em 2013, foram: Construção de creches; DF sem Miséria; Políticas para inclusão social e econômica de catadores; Reforço no enfrentamento ao crack e outras drogas; Viver sem Limite DF; Plano de Atenção ao Idoso; Combate ao uso irregular do solo. Em infraestrutura, foram: Asfalto Novo; Plano de Mobilidade por Bicicleta. Na área de Qualidade de Vida nas RAs: Revitalização do Parque da Cidade Sarah Kubitschek; Manutenção de espaços públicos e recuperação de calçadas, meios-fios e rampas de acessibilidade; Revitalização do

patrimônio histórico, artístico e cultural; Plano de contingência para o período chuvoso e Cidade Limpa. (GDF, 2013c).

Comparando com a lista geral de prioridades do OPDF, quase todos os programas e projetos de governo foram coincidentes com as demandas do OP, com exceção da: revitalização do parque da cidade Sarah Kubitschek e política para inclusão social e econômica de catadores.

Entre os programas e projetos priorizados para o DF, a RA XII/ Samambaia foi beneficiada, na área social: DF sem miséria, auxílio mensal mínimo de R\$ 100 por pessoa, tendo 8.652 famílias sendo atendidas. Previsão de construção de treze creches e pré-escolas, um centro de convivência de idosos, três unidades básicas de saúde (UBS). Implantação de sistema de videomonitoramento. Na área de qualidade de vida: Instalação e conservação dos equipamentos públicos, limpeza das ruas, podas de área verde; previsão de construção de doze pontos de encontro e de oito parques infantis. Na área da infraestrutura: Ampliação do metrô pela construção de duas estações; recapeamento de todas as vias e construção de trinta km de ciclovia. (GDF, 2013c).

Comparando com a lista de prioridades do OPDF dessa RA, os programas e projetos de governo coincidentes com as demandas do OP foram: ciclovia; construção de creches e pré-escolas, construção de Unidade Básica de Saúde (UBS), implantação de sistema de videomonitoramento, centro de convivência de idoso e ponto de encontro.

A RA VII/ Núcleo Bandeirante foi beneficiada com os seguintes programas e projetos, na área social: DF Sem Miséria, tendo 458 famílias sendo atendidas; previsão de construção de duas creches e pré-escolas; implantação de sistema de videomonitoramento. Na área da qualidade de vida: Reforma do Museu Vivo da Memória Candanga. Em infraestrutura: Implantação do Expresso DF – Eixo Sul, formado por corredores exclusivos de ônibus, que ligará Santa Maria e Gama ao Plano Piloto, passando pelo Núcleo Bandeirante; recapeamento de todas as vias. (GDF, 2013c).

Comparando com a lista de prioridades do OPDF da RA VIII/ Núcleo Bandeirante, os programas e projetos de governo coincidentes com as demandas do OP foram: construção de creches e pré-escolas e implantação de sistema de videomonitoramento.

Diante do exposto, percebe-se que o aparato criado pelo atual governo para a execução de obras do DF entra em conflito com o OPDF, pois são duas ferramentas distintas que buscam a eficaz e eficiente alocação do orçamento de investimento. Porém, a primeira se encaixa em um modelo tecnocrata/gerencial, pois não há participação da população em nenhuma fase do processo. O cidadão, nesse modelo, é visto como cliente e receptor de

políticas públicas e não como formulador e fiscalizador de políticas, participante do processo decisório.

Não se busca entrar no mérito da eficiência e da eficácia do modelo tecnocrata/gerencial de gestão pública adotada pelo DF para execução de obras e mitigações das carências. “A primeira prioridade geral do OP pode deixar de ser atendida, mas as maiores carências são as maiores prioridades e o governo buscou atender” afirma a ex-Secretária-Adjunta da Seplan. Durante pesquisa documental não foi identificado, em nenhum momento, que o OPDF e o processo de execução de obras do DF estão complementares. Na verdade, neste caso, parecem modelos antagônicos. A democracia representativa e a participativa não estão, propriamente, andando juntas, a primeira pode estar se sobrepondo a segunda.

Por meio das entrevistas realizadas, foram relatadas as razões que estão impactando a execução ou não das demandas do OPDF. São diversos fatores que podem explicar a baixa execução de prioridades. O primeiro fator é a falta de instrução da comunidade, nem sempre a população tem conhecimento suficiente sobre o orçamento público e dados para subsidiar as prioridades que julgam importantes. (SOUZA, 2014). Quem tem os dados é o governo, porém há resistência dos órgãos em colaborar com as informações. Segundo a Diretora do OPDF, os membros das secretarias são pouco efetivos, há baixa habilidade dos membros de governo em lidar com os atores do OPDF, não há técnicos nas secretarias para fazer vistorias no local, fazendo com que os empreendimentos caiam no esquecimento e muitos órgãos sem pessoas para fazerem os projetos. Além disso, não há técnicos nas secretarias e órgãos de governo responsáveis pelo OPDF na prestação de informações. Nessa perspectiva, afirma a Diretora do OP:

O governo sabe que aquela obra é oriunda do OP porque eles recebem a lista de prioridades assim que votadas nos fóruns, nós mandamos para eles, mas acho que eles estão no meio do planejamento deles e os órgãos não destacaram pessoas, realmente, para prestar atenção nisso.

Quando perguntada quais são os dificultadores possíveis de identificar na execução das prioridades, em outra parte da entrevista, a Diretora responde:

Além da priorização pelos órgãos, a outra é – muitos órgãos não tem pessoas para fazer os projetos urbanísticos [...] a maioria das prioridades, se olhar bem, uma boa porcentagem são das áreas mais carentes que se estabeleceram agora [...] não tem como construir porque a cidade não tem planejamento urbanístico, não pode fazer nada. Itapoã, por exemplo, não fez nada, pois tem dinheiro, tem projeto, tem tudo, mas não tem terreno [...] Muitas vezes isso impede quase tudo em uma cidade nova.

O OPDF também apresentam problemas na publicidade e na transparência. (SOUZA, 2014). Com exceção do chamamento para participar do OPDF, não há divulgação da execução das obras, pois não há profissionais de comunicação do OP em nenhuma secretaria e órgãos de governo que possam melhorar os sistemas e as informações de cada etapa do OPDF, para melhorar a publicidade e a transparência desta política. A CROP da RA VIII/ Núcleo Bandeirante disse que como as obras não têm visibilidade, os delegados e conselheiros ficam desmotivados. A ex-secretária-adjunta afirma que o governo pecou na publicidade e transparência da execução das obras, pois não foram criados canais de acompanhamento e fiscalização e nem houve facilidade da RA e da Coordenadoria das Cidades em obter respostas da execução ou não das demandas com o governo:

Acho que o governo pecou durante muito tempo sobre essa comunicação. Era um problema da área de comunicação, porque quando o governo definiu os projetos estruturantes, acho que não custava nada ele ir em cada RA mostrar: aqui o governo decidiu que a prioridade é essa, essa e essa. Faz panfleto e distribui, põe na tv, no site.

Problemas de estrutura orçamentária parecem complicar ainda mais o monitoramento e a *accountability* do OPDF. Pela LOA não é possível identificar as relações orçamentárias das atividades executadas (SOUZA, 2014). Tanto o próprio OP quanto as obras e projetos do governo são acompanhados de forma descasada do valor financeiro disponível na ação orçamentária. “Ninguém tem o controle da execução”, afirma a CROP da RA VIII/ Núcleo Bandeirante. Foi percebido, durante entrevistas, que o governo tem dificuldade de definir como a exata demanda da população será atendida, uma vez que a soma de recursos vem de forma genérica para flexibilizar o remanejamento do orçamento. Dessa forma, há entraves em viabilizar, pelo menos o mínimo, a execução de prioridades do OP. “Os processos das demandas, das plenárias dentro das cidades foi muito intenso, foi muito grande, mas o governo não conseguiu dar essa resposta do ponto de vista orçamentário para viabilizar a execução do número x de prioridades do OP”. Nessa mesma linha de raciocínio, em outra parte da entrevista, a ex-secretária-adjunta completa: “o governo não conseguia se quer definir o orçamento para cada RA, pois era uma alternativa. Tipo: vocês “têm isso aqui para gastar, por cidade”.

Além disso, a ex-secretária-adjunta alega que ainda não foi achada solução que o governo julgue apropriada para incluir o OP no processo de destinação do orçamento de investimentos. A hierarquização e burocracia dentro do governo limita a intervenção para achar saída para essa inclusão. Segundo ela, a área de planejamento do orçamento do DF tem

apenas a função de dividir o orçamento, ela não tem capacidade de intervenção, muito menos de especificar para onde devem ir as destinações. Esse papel era imposto ao secretário. Nesse ponto, parece que a destinação de recursos depende de vontade política do chefe do executivo.

Pelo fato do OPDF não ter orçamento próprio, as obras que dele são executadas não são “carimbadas” como OP, mas como obras do governo apenas. (SOUZA, 2014). Esse fato gera sentimento de frustração, desmotivação e descrédito de todos os atores envolvidos no OP, principalmente dos delegados e conselheiros, conforme relatado em todas as entrevistas realizadas. “Uma das razões que impactam a execução das demandas do OP é a frustração dos delegados/conselheiros de não ter o carimbo do OP. Eles gostariam do rótulo da obra, de fazerem o que foi decidido, mas às vezes não dá.” afirma o Coordenador Regional da RA XII/ Samambaia.

Foi percebido, pela análise documental, que muitas demandas foram levantadas, mas muitas ações não foram realizadas, diminuindo, assim, a credibilidade do processo e conseqüentemente, a diminuição da confiabilidade do governo. Cientes desse ponto, o governo decidiu, em 2013, não levantar mais demandas para não gerar mais sentimento de frustração pelos participantes, segundo a ex-secretária-adjunta da Seplan.

Vale destacar que todos os entrevistados afirmaram categoricamente que um dos maiores impasses do OPDF é a falta de visibilidade da política pública ocasionada pela ausência ao “carimbo” da obra como OP. Executar um serviço que gera melhoria da qualidade de vida para a sociedade e denominá-la de OP tiraria o foco unicamente do político prestador de serviço e incluiria a sociedade como participante das decisões. A tentativa de outra pessoa, senão a sociedade, de levar o mérito da obra é outro causador de frustração entre os representantes do OP, afirma o coordenador regional da RA XII/ Samambaia, e é o que vem ocorrendo. Destaca-se, que a discricção dessa política, também é mais um motivo que dificulta o acompanhamento da execução das prioridades do OPDF.

Com relação às obras do OP que foram executadas, depreende-se das entrevistas realizadas que o governo procurou executar as maiores carências do DF, em geral. “o governo escolhe, por exemplo, uma prioridade e trata no DF todo” afirmou a ex-Secretária-Adjunta. O que é carência para o DF não parece diferir do que é carência para as RAs, o que diferiria é o grau da priorização diante de tantas carências. Nesse sentido, muitas das obras realizadas do OP já estavam contempladas pelos projetos de governo. Assim, com relação às obras executadas, não há rejeição delas pela população. A rejeição que existe, nessa fase, é a quantidade considerável de demandas não atendidas. A Diretora do OPDF afirma que os órgãos conseguem executar obras não consideradas por eles como prioridades quando forem

baratas, forem reformas ou quando não há nenhum impedimento legal que dificulte a execução.

Quando perguntados se as prioridades do OPDF estão sendo executadas como previsto, os coordenadores regionais das duas RAs analisadas acham que não, pois muitas obras não saíram do papel. Já a Diretora do OPDF acha que a execução está sendo razoável, diante de todas as dificuldades, mas que não há vínculo com a participação social depois que as plenárias acabam. Também para a Diretora, apesar de estar melhorando por agora, a estrutura do OPDF não funciona bem, pois há mais escassez de pessoas qualificadas com poder decisório e de informação do que de orçamento.

A RA XII/ Samambaia foi considerada, pela Diretoria de Orçamento Participativo, um lugar em que o OP funciona. Ela funciona no sentido de ter população articulada, contar com um administrador que consegue fazer pressão nos órgãos de governo e dispor de pessoas para acompanhar o OP na sua RA, segundo Coordenador da Regional XII/ Samambaia. Porém, essa região administrativa não é considerada local de sucesso do OPDF propriamente pelo número de prioridades atendidas, uma vez que os empreendimentos demandados foram executados por coincidirem com as prioridades do governo.

A RA VIII/ Núcleo Bandeirante foi considerada um lugar problemático de implantação do OPDF. Segundo a coordenação dessa regional, a população também se mostrou articulada e interessada, mas o atual administrador não conseguiu fazer frente com o governo para conseguir execução das demandas e nem dispõem de pessoas para fazerem o acompanhamento das execuções.

Diante do exposto, entende que uma cidade do DF só pode ser considerada um local com boa implementação do OPDF se seus delegados, conselheiros e administrador conseguirem influenciar os representantes do governo. Segundo a Diretoria do OPDF, os administradores das RAs não se sentem vinculados ao OP, não há lei que discorra sobre, então eles se sentem vinculados ao deputado que os indicou. Nesse sentido, há um trabalho de convencimento da Coordenadoria das Cidades com o administrador para não ocorrer um processo de boicote das fases de execução e acompanhamento das prioridades do OPDF.

Observa-se que, diante dos impasses levantados, que a governança do GDF está fragilizada quando se refere ao orçamento participativo. Notou-se que a baixa capacidade de execução das demandas do OPDF diminui a participação e, conseqüentemente, diminui a confiabilidade no governo. Segundo Marquetti (2008), “a atratividade do processo será nula se as decisões tomadas não forem realizadas”. Vitale (2004) segue o mesmo raciocínio quando afirma que a credibilidade do processo depende do efetivo cumprimento das

reivindicações populares. Se as demandas da população não são cumpridas pelo governo e nem levadas em conta no processo decisório, não se pode considerar que o OPDF e o governo têm co-responsabilidades, um dos princípios da dimensão de *accountability* na governança contemporânea pelo Banco Mundial.

A falta de transparência no acompanhamento das prioridades, a falta de comunicação, a dificuldade de se obter informações dos órgãos e falta de dotação específica do OP dentro da LOA são outros aspectos que se opõem à governança e a governabilidade. Nesse sentido, Pires (1999, p. 122) afirma que “não é possível promover a participação popular na elaboração e na execução do orçamento sem uma base de informações ampla e confiável”.

Pontua-se que teoricamente o OPDF tem uma metodologia de modelo participativo, de governança, mas na prática, principalmente nas fases de implementação e fiscalização, o modelo tecnocrático, com processo decisório centralizado e hierarquizado estão se sobrepondo ao modelo participativo, de co-gestão.

Cabe mencionar que o governo leva em consideração os impasses que o OPDF sofre no processo de execução e acompanhamento das prioridades levantadas. Segundo a ex-secretária-adjunta da Seplan, procurou-se buscar soluções para melhorar a metodologia do OPDF, como: atender duas demandas por RA; definir o orçamento mínimo do OPDF para cada RA para que, a partir do que foi orçado, a população priorizasse as demandas; RAs priorizando apenas obras de pequeno porte. Porém, segundo ela, todas as propostas foram rejeitadas pelo secretário e pelo governador, por acharem inviáveis.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa buscou investigar a eficácia da execução das obras do OP pelo governo do DF, a partir do estudo de caso nas RAs de Samambaia e do Núcleo Bandeirante, distintas entre si na execução das prioridades do OPDF, tendo como objetivos específicos: conhecer e descrever o fluxo de execução do OPDF, identificar e analisar os métodos de execução e acompanhamento do OPDF para, assim, compreender se o OPDF dispõe de mecanismos da democracia participativa, como: participação social na melhor alocação dos recursos e a busca por uma prestação de bens e serviços, pelo governo, de forma eficiente e eficaz a partir da co-gestão. Também se objetivou analisar a relação entre as prioridades contidas no OPDF e as previstas na LOA e investigar elementos relevantes na relação entre governo e participantes do OPDF, para compreender se o OPDF vai de encontro com os princípios da governabilidade e governança contemporânea. Por meio dos objetivos propostos, investigou-se em que medida o OPDF cumpre seu objetivo de instrumento de participação social e de delegação de poderes à sociedade civil na tomada de decisões.

A partir da literatura contida no referencial teórico, apreendeu-se que o Orçamento Participativo consiste na mais bem sucedida prática da gestão participativa em nível local no Brasil. É um instrumento de democracia participativa que visa abrir espaço para construção de novas relações entre o Estado e a sociedade, além do fortalecimento da cidadania. Sob esses aspectos, os cidadãos buscam intervir diretamente sobre a gestão financeira, orçamentária e contábil das entidades públicas.

Em tese, o OPDF possui as características dos outros orçamentos participativos espalhados do Brasil. Sua metodologia foi baseada nos princípios da democracia participativa, com ampla participação e publicidade dos atos e transparência de informações. Porém, na prática, essa democracia participativa se rompe na fase de execução, acompanhamento e fiscalização da execução das prioridades demandadas, haja vista que o anexo XXXI da LOA, que diz respeito às prioridades elencadas pelo OPDF, não passa de mais um documento informativo que não tem poder decisório, tampouco de alocação do orçamento de investimentos.

Foi percebido que o OPDF sofre problemas de desarticulação e falta de comunicação entre os diversos participantes do OP, principalmente dos órgãos e secretarias de governo que não dispõem de meios informacionais para colaborar com essa política pública. Entende-se que ainda há certa reluta por parte do governo em descentralizar algumas ações para a

população tidas outrora como específicas do alto escalão. Dessa forma, parte do governo não busca a efetiva implementação do OPDF por não dispor de profissionais qualificados e com poder decisório que possam tomar frente e mostrar a importância do OP para ampliar a democracia em nível local.

A falta de vontade política de executar as prioridades gera frustração entre os participantes, pois eles acham que de nada adianta levantar prioridades, se elas não serão atendidas, muitas vezes nem apreciadas ou levadas em conta. A desmotivação dos delegados e conselheiros com OP faz com que se diminuía a confiabilidade com o governo, pode até ocasionar em queda da participação nas plenárias, mas essa análise é objeto para estudos futuros.

Como o OPDF está amarrado a uma agenda política e partidária, em que as demandas fluem da base, mas não estão influenciando o processo decisório, entende-se que a atuação da população está limitada e que ela pouco influencia o jogo político.

Vale destacar que a falta de orçamento específico para o OPDF é um dos principais fatores que ocasionam a baixa execução das prioridades. Pois, uma vez discriminado o orçamento do OPDF, poderiam ser escolhidas demandas viáveis ao orçamento dado, conseqüentemente, elas seriam mais facilmente atendidas; o processo de acompanhamento e fiscalização seria mais bem implementado e haveria maior transparência do governo quanto aos gastos orçamentários.

Soluções para melhorar a credibilidade do processo do OPDF na fase da execução foram propostas pela Secretaria de Planejamento e Orçamento (Seplan), como: buscar atender duas demandas por região administrativa; destinar orçamento específico para o OPDF; escolher uma prioridade, a maior em termos de carência, e buscar atender em todo o DF. Nenhuma das propostas foi aceita pelo Secretário ou pelo Governador, pois não acharam viáveis nem em termos orçamentários e nem políticos, uma vez que as duas primeiras soluções “trava” o orçamento, perdendo-se a flexibilidade de remanejá-lo caso a ação não seja empreendida.

Conclui-se da questão de pesquisa que o OPDF 2012/2013 tem baixa eficácia na execução de obras.

Com base nos resultados encontrados, seriam necessárias algumas medidas para tornar o OPDF mais eficaz em sua execução e acompanhamento. Uma delas seria recuperar a credibilidade do processo que envolve o OP. Deve-se entender qual é o objetivo do OPDF e qual é a sua inovação como instrumento de democracia participativa. O OPDF deseja ser um instrumento apenas de se buscar a opinião da população ou ser um instrumento em que se dá

poder de tomada de decisão e de alocação de recursos à sociedade civil como aponta os princípios do Decreto do OPDF? Se for um instrumento de gestão das ações do governo, é necessário mostrar ao cidadão o esforço despendido para se atender às decisões tomadas em conjunto com a população. Um ponto de partida seria colocar o Decreto nº 33.712/2012 em prática: fazer as Comissões de Acompanhamento funcionar; montar o grupo técnico de implementação do OPDF (GTIOP) com a participação de todas as secretarias, como é proposto; nomear profissionais em cada secretária, órgãos de governo e RAs para prestar informações técnicas e/ou necessárias para a consecução dos objetivos do OPDF. O papel desses agentes tanto na priorização quanto na análise de viabilidade das demandas, logo no início do processo deliberativo, pode evitar uma série de problemas, tais como o não atendimento de demandas já prometidas e a consequente quebra de confiança, preparar o órgão executor para atendimento da demanda desde o planejamento desse órgão. Além da prestação de informações confiáveis quanto ao processo de execução.

Cabe destacar que a falta de capacitação da população, em geral, faz com que as prioridades levantadas e priorizadas se percam no processo de execução, pois muitas são inviabilizadas por impedimentos técnicos e administrativos, como: falta de área ambiental, falta de regularização do terreno, área particular, entre outros. Ou são empreendimentos a qual o OPDF não tem competência para executar por ser grande porte e altamente burocratizado.

Dificuldades como o acesso às obras, relatadas na pesquisa, precisariam ser superadas por meio de um maior envolvimento das secretarias e do alto escalão, a fim de melhorar a publicidade e a transparência, segundo princípio do Decreto nº 33.712/2012.

Por fim, quanto aos recursos orçamentários destinados exclusivamente para o OPDF, estes poderiam ser colocados em pauta nas arenas deliberativas. Essa medida poderia reduzir a dependência política no atendimento das demandas e aumentar a confiança no OPDF. O fato de não ter orçamento próprio tem deixado a execução das demandas a cargo da boa vontade política dos agentes de governo, como relatado. Talvez reservas orçamentárias, garantido parte dos recursos para o OPDF e um sistema de informação que permita identificar essa reserva e acompanhá-la (SOUZA, 2014).

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, A. Articulação entre o conceito de Governança e as funções de Planejamento e Controle na gestão de Políticas Públicas. **III Congresso Consad de Gestão Pública**, painel 09/033. Brasília, 2010. 25 p.

AVRITZER, L. A Qualidade da Democracia e a questão da efetividade da participação. In: **IPEA Efetividade das Instuições Participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, v. 7, 2011. p. 13-25.

AVRITZER, L. **O orçamento participativo e a teoria democrática: Um balanço crítico**. São Paulo: Cortez, 2003.

BOBBIO, N. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BRESSER PEREIRA, L. C. A Reforma do Estado dos anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle. In: **Cadernos MARE da Reforma do Estado Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado**. Brasília, 1997.

CARVALHO, J. **Cidadania no Brasil. O longo Caminho**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

COMPANHIA DE PLANEJAMENTO DO DF – CODEPLAN. **Plano de Investimentos de 1998**. Brasília, 1998.

DINIZ, E.; AZEVEDO, S. D. **Reforma do Estado e democracia no Brasil: dilemas e perspectivas**. Brasília: Universidade de Brasília, 1997.

DIRETORIA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DO DF. **Relatório de prioridades do Orçamento Participativo do Distrito Federal**. Brasília: GDF, 2012a.

DIRETORIA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DO DF. **Manual do Delegado do OPDF 2012-2013**. GDF. Brasília. 2012b.

DIRETORIA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DO DF. **Relatório de andamento das prioridades do OPDF 2012-2013**. GDF. Brasília. 2014a.

DIRETORIA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DO DF. **Relatório de andamento das prioridades do OPDF 2012-2013 em Samambaia**. GDF. Brasília. 2014b.

DIRETORIA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DO DF. **Relatório de andamento das prioridades do OPDF 2012-2013 no Núcleo Bandeirante**. GDF. Brasília. 2014c.

DIRETORIA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DO DF. **Relatório de Plenárias de Base no Distrito Federal 2012**. GDF. Brasília. 2014d.

FRANÇA, P. **Os Fundamentos da Democracia: Análise das Teorias Democráticas de**

Aristóteles, Kelsen e Bobbio. Disponível em:

www3.pucrs.br/pucrs/files/uni/poa/direito/graduacao/tcc/tcc2/trabalhos2007_2/Patricia_Silva.pdf Acesso em: 1 de maio de 2014.

FEDOZZI, L. **Inovações Democráticas na Gestão Pública: A experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre (Brasil)**. Porto Alegre: Tomo Editorial, 1998.

GDF. **Anexo XXXI da Lei Orçamentária Anual do Distrito Federal - LOA**. Brasília: GDF, 2013.

GDF. **Anexo XI da Lei Orçamentária Anual do Distrito Federal - LOA**. Brasília: GDF, 2013a.

GDF. Casa Civil. Projetos e ações do Governo do Distrito Federal nas Regiões Administrativas. **Caderno das Cidades**. Brasília, 2013b.

GDF. Casa Civil. **Relatório Anual de Gestão de 2013 da Casa Civil do Distrito Federal**. Brasília, 2013c.

GDF. **Decreto 32.851 de 8 de abr. 2011**: Dispõe sobre o Orçamento Participativo do Distrito Federal. Brasília, 2011.

GDF. **Decreto 33.712 de 14 jun. 2012**: Dispõe sobre o Orçamento Participativo do Distrito Federal - OPDF e dá outras providências. Brasília: [s.n.], 2012.

GIACOMONI, J. A comunidade como instância executora do planejamento: o caso do orçamento participativo de Porto Alegre. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, 1994.

GONÇALVES, A. História da Democracia. **Agenda Latino Americana**. Brasil, 2007.

MARQUETTI, A. et al. **Democracia participativa e redistribuição: análise das experiências do Orçamento Participativo**. São Paulo: Xamã, 2008.

MIGUEL, L. Teoria Democrática Atual: Esboço de mapeamento. **BIB - Revista Brasileira de informação bibliográfica em Ciências Sociais**, n. 59. São Paulo, 2004.

NAVARRO, Z. O Orçamento Participativo de Porto Alegre (1989-2002): um conciso comentário crítico. In: AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. **A inovação democrática no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2003. p. 89-128

OLIVEIRA, E. **Governança e Orçamento Participativo: Reflexões a partir do caso de Porto Alegre**. 2005. 96 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2005.

PIRES, V. **Orçamento Participativo: o que é, para que serve, como se faz**. Piracicaba: O autor, 1999.

PIRES, V.; MARTINS, L. D. J. Orçamento Participativo (OP) após vinte anos de experiências no Brasil: mais qualidade na gestão orçamentária municipal? **Capital Científico**, Guarapuava - PR, v. 9, n. 2, jul/dez 2011. ISSN 21774153.

SÁNCHEZ, F. **Orçamento participativo: teoria e prática.** São Paulo: Cortez, 2002.

SANTOS, B. D. S. **Democracia e Participação: o caso do Orçamento de Porto Alegre.** Coimbra, PT: Afrontamento, 2002.

SCHMITZ, F. **O orçamento participativo no Distrito Federal.** 1999. 91 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Brasília, 1999.

SILVA, H. L. **Gestão urbana e cidadania: a experiência do orçamento participativo no Distrito Federal.** 1999. 142f. Dissertação (Mestrado) - Universidade de Brasília, Brasília, 1999.

SOUZA, F. **A qualidade da democracia no orçamento participativo do distrito federal: o caso da região administrativa de Ceilândia.** 2014. 100f. Dissertação (Mestrado) - Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

WAMPLER, B. A difusão do Orçamento Participativo brasileiro: “boas práticas” devem ser promovidas? **Opinião Pública**, v. 14, n. 1, p. 65-95, 2008.

APÊNDICE

ROTEIRO DE ENTREVISTAS

Esta pesquisa faz parte de uma residência em políticas públicas, trabalho de conclusão do curso de Gestão de Políticas Públicas da Universidade de Brasília.

As perguntas dos roteiros de entrevista visam à busca de informações junto a atores-chaves envolvidos na execução dos empreendimentos do OPDF no biênio 2012/2013. O objetivo foi buscar respostas sobre a eficácia da implementação das prioridades no DF, em geral e nas RAs de Samambaia e Núcleo Bandeirante.

DIRETORIA DE ORÇAMENTO PARTICIPATIVO:

1. Sobre o último orçamento participativo, quais atores do governo participaram das reuniões?
2. Como foi a relação entre governo e o fórum dos delegados?
3. Houve uma participação ativa dos delegados e Conselheiros nas reuniões?
4. Considerando a lista de prioridades, ao final do processo de deliberação, ela correspondeu ao que a população esperava?
5. Os membros das comissões criadas são atuantes?
6. As prioridades estão sendo executadas como previsto? Se não, por quê?
7. Como é feito e com qual frequência o acompanhamento da execução das prioridades?
8. Quais foram os dificultadores na execução das prioridades?
9. Os órgãos estão conseguindo executar essas demandas? Relatam dificuldades?
10. Como está o relacionamento e a articulação das equipes envolvidas no OP e os órgãos executores das demandas do OPDF?
11. Hoje o cidadão consegue acompanhar a execução das prioridades?
12. Quais são os mecanismos disponíveis para esse acompanhamento?
13. As regras atuais do OPDF estão suficientemente claras?
14. As pessoas conseguem entender essas regras com facilidade?

15. Quais razões impactam a execução das demandas do OP?
16. Como o governo se comunica com a sociedade sobre as prioridades?
17. Qual a relação da Coordenadoria das Cidades com as RA's no OP?
18. Sobre a metodologia do OPDF, inclusive o que consta no Decreto 33.712/2012, quais problemas foram detectados? Como mitigá-los?

COORDENADORES REGIONAIS DAS RAs DE SAMAMBAIA E NÚCLEO BANDEIRANTE:

1. Quais atores do governo participaram das reuniões?
2. Como foi a relação entre governo e o fórum dos delegados?
3. Houve uma participação ativa dos delegados e Conselheiros nas reuniões?
4. Considerando a lista de prioridades, ao final do processo de deliberação, ela corresponde ao que a população espera?
5. Os membros das comissões criadas são atuantes?
6. E da Secretaria de Orçamento Participativo?
7. As prioridades estão sendo executadas como previsto?
8. Como o governo se comunica com a sociedade sobre as prioridades?
9. Hoje o cidadão consegue acompanhar a execução das prioridades?
10. Quais são os mecanismos disponíveis para esse acompanhamento?
11. As regras atuais do OPDF estão suficientemente claras?
12. As pessoas conseguem entender essas regras com facilidade?
13. Quais razões impactam a execução das demandas do OP?
14. Sobre a metodologia do OPDF, inclusive o que consta no Decreto 33.712/2012, quais problemas foram detectados? Como mitigá-los?

EX-SECRETÁRIA-ADJUNTA E SERVIDORES DA SEPLAN:

1. Como se dá o processo de priorização das prioridades na PLOA?
2. Como acontece a destinação de recursos?

3. As prioridades estão sendo executadas como previsto?
4. Como o governo se comunica com a sociedade sobre as prioridades?
5. Hoje o cidadão consegue acompanhar a execução das prioridades?
6. Quais são os mecanismos disponíveis para esse acompanhamento?
7. As regras atuais do OPDF estão suficientemente claras?
8. As pessoas conseguem entender essas regras com facilidade?
9. Quais razões impactam a execução das demandas do OP?
10. Sobre a metodologia do OPDF, inclusive o que consta no Decreto 33.712/2012, quais problemas foram detectados? Como mitigá-los?