

## **ORÇAMENTO PARTICIPATIVO 96/97 EM SAMAMBAIA/DF**

### **INTRODUÇÃO**

Um aspecto crucial do desenvolvimento sustentável é o envolvimento da população nos processos de decisão e de distribuição de riquezas.

Muito se discute sobre a necessidade desse envolvimento na manutenção do patrimônio público e na melhoria da qualidade de vida nas cidades. Porém, observa-se que a co-responsabilidade existe quando há participação; e a participação se efetiva somente quando se tem o poder de decisão.

Samambaia é uma cidade-satélite do Distrito Federal, criada por decreto em 1989, que rapidamente ultrapassou à casa dos cem mil habitantes. Hoje, com quase oito anos de existência e 157.399 habitantes, exibe índices de mortalidade infantil de 17,82 por mil nascimentos, renda média de R\$400,00 e desemprego de 20,3%, aproximadamente (Codeplan, 1996).

O Orçamento Participativo, recém premiado na Conferência Habitat II, é um instrumento efetivo para a construção da cidadania na gestão pública. Sua implantação no Distrito Federal, e particularmente em Samambaia, reafirma a capacidade da população em superar os entraves históricos e estabelecer soluções adequadas para os seus problemas.

### **PERFIL DE SAMAMBAIA**

Samambaia é uma das cidades-satélites do Distrito Federal e dista 35 km do centro do Plano Piloto de Brasília. Surgiu de um pequeno assentamento populacional para famílias de baixa renda vinculado à cidade-satélite de Taguatinga. Criada por decreto em 1989, chegou rapidamente à casa dos cem mil habitantes como resultado de uma política clientelista de distribuição de lotes e incentivo à imigração.

Hoje, com pouco mais que sete anos de existência e 157.399 habitantes (IBGE, 1996), exibe índices de mortalidade infantil de 17,82 por mil nascimentos (SES/GDF, 1996), renda média de R\$400,00 e desemprego de 20,3%, aproximadamente (CODEPLAN, 1996). A maioria da população (98%) concentra-se na área urbana, que é de 24,60 km<sup>2</sup>. A área total da

---

*\* Eng.º Geólogo e Ambiental; Gerente de Planejamento e Coord. Reg. do Orçamento Participativo*

*\*\* Bacharel em História e Administração de Empresas; Administrador Regional de Samambaia/GDF*

*QR 302, Centro Urbano, CEP: 72325-025 Samambaia - DF*

*Fone: (061) 358-3838; Fax: (061)358-2358*

*E-mail: amore@nhi.lead.org.br*

região administrativa é de 105,97 km<sup>2</sup> e situa-se na região mais densamente povoada do Distrito Federal, entre as cidades de Taguatinga, Ceilândia, Riacho Fundo, Recanto das Emas e Santo Antônio do Descoberto (G0).

## **OBJETIVO**

O Orçamento Participativo é uma das bases da política de participação do Governo Democrático e Popular. Está sendo implementado em todo o DF, porém sua implementação exhibe aspectos peculiares em cada uma das cidades e ressalta conquistas que só podem ser adequadamente avaliadas sob a perspectiva da constituição do poder local.

No exercício de 1996, as receitas do tesouro do DF totalizaram R\$3.461.526.517,00 e as despesas R\$3.665.228.278,00. Em relação aos gastos, as despesas correntes significaram 91,08% e as de capital 8,92%. Das despesas de capital 7,73% constituíram-se de investimentos e inversões financeiras (Siafem, 1996).

No Orçamento Participativo discute-se a aplicação dos recursos de investimentos e inversões financeiras. O total disponível para investimentos, em 1996, foi R\$283.339.639,00, deste, um montante aproximado de R\$ 125.000.000,00 foi alocado diretamente pelos delegados eleitos.

## **METODOLOGIA**

A elaboração do orçamento se inicia com uma plenária de abertura, para prestação das contas referentes ao exercício anterior e divulgação das regras de participação. Na segunda fase de plenárias, cada morador indica três prioridades para investimento público e, na proporção de um para dez moradores presentes, elege os delegados que irão constituir o Fórum de Delegados (FD) que definirá as prioridades da cidade. Na terceira fase, os delegados eleitos sistematizam as prioridades estabelecidas pelos moradores e, com base no custo de cada projeto e no recurso disponível, elegem o plano de obras para o ano seguinte. Para tanto, têm o apoio dos órgãos governamentais na discussão de políticas setoriais e para a definição dos custos de cada projeto.

A definição das diretrizes gerais e a divisão dos recursos de investimento entre cada uma das cidades do DF é feita pelo Conselho do Orçamento Participativo. Os conselheiros são eleitos pelo FD na proporção de um a cada 50 delegados. A distribuição dos recursos entre as cidades baseia-se em quatro indicadores: a) carência de pavimentação e drenagem; b)

coeficiente de mortalidade infantil; c) renda máxima de 50% da População Economicamente Ativa ocupada; e, d) população.

Para acompanhar a aprovação da peça orçamentária é eleita a Comissão de Acompanhamento da Câmara Legislativa - CACAL. Para a fiscalização da execução das obras, do projeto até a conclusão, é eleita uma comissão de nome sugestivo: Comissão de Acompanhamento de Licitações e Obras-CALO, que é eleita na proporção de dois delegados por região da cidade.

## **DESCRIÇÃO DO PROJETO**

O Orçamento Participativo é uma das bases da política de participação do programa do Governo Democrático e Popular. Está sendo implementado em todo o Distrito Federal com metodologia sistematizada pela Coordenação Política do Orçamento Participativo (COPAR). Contudo, sua implementação exhibe aspectos peculiares em cada uma das cidades e ressalta conquistas que só podem ser adequadamente avaliadas sob a perspectiva da constituição do poder local.

No Orçamento Participativo a população tem a possibilidade de decidir sobre a aplicação da totalidade dos recursos de investimento público. Esses recursos perfazem 4,61% do orçamento global do Governo do Distrito Federal. Adicionalmente, a folha de pagamentos consome 79,34%, as despesas correntes 12,21%, os juros da dívida 2,08% e outras despesas de capital 1,76% (SEG/GDF, 1996).

O processo de elaboração do orçamento se inicia com a plenária de abertura, para prestação das contas referentes ao exercício anterior e divulgação das regras de participação. Na segunda fase de plenárias, cada morador indica três prioridades para investimento público e, na proporção de um para dez moradores presentes, elege os delegados que irão definir as prioridades da cidade como um todo.

Na terceira fase, os delegados eleitos sistematizam as prioridades estabelecidas pelos moradores da cidade e, com base no custo de cada um dos projetos e no recurso orçamentário disponível, elegem o plano de obras a ser executado no ano seguinte. Para tanto, têm o apoio dos órgãos e empresas de governo na discussão de políticas públicas de cada área, bem como para a definição dos custos de implantação de cada projeto. É também o Fórum de Delegados que elege os conselheiros, na proporção de um conselheiro para cada 50 delegados; além do número mínimo de dois conselheiros a que a cidade tem direito.

A definição das diretrizes gerais do processo e a distribuição dos recursos de investimento para cada cidade é feita pelo Conselho do Orçamento Participativo do Distrito Federal. Para a distribuição dos recursos entre as diversas cidades os conselheiros basearam-se em quatro indicadores: a) carência de pavimentação e drenagem; b) coeficiente de mortalidade infantil; c) renda máxima de 50% da PEA (População Economicamente Ativa) ocupada; e, d) população. Cada um dos indicadores são divididos em faixas de pontuação, que uma vez multiplicados por pesos específicos, vão definir os percentuais de distribuição dos recursos por cidade.

Para acompanhar a aprovação da peça orçamentária é eleita a Comissão de Acompanhamento da Câmara Legislativa-CACAL. A fiscalização da execução das obras, desde a fase de projeto até a conclusão, passando pela licitação e execução propriamente ditas, é feita por uma comissão de nome sugestivo: a Comissão de Acompanhamento de Licitações e Obras-CALO. A CALO é eleita na proporção de dois delegados por região, ou plenária, mais os coordenadores e secretários do Fórum, que recebem formação específica para fiscalizar o desenvolvimento das obras.

## **RECURSOS NECESSÁRIOS**

Os gastos mais facilmente computáveis dizem respeito às atividades de divulgação e circulação de informações nos quatro meses em que o processo é mais intenso. Diretamente pela Administração de Samambaia foram gastos R\$24.200,00 com aluguel de carro de som, pintura em faixas de tecido, material impresso, cópias, envio de correspondência e aquisição de equipamento de som para as plenárias. Relativamente à Samambaia, o Governo do Distrito Federal gastou aproximadamente R\$14.000,00 com mídia e divulgação em geral.

A equipe para implantação do processo está a cargo da Administração Regional de Samambaia. Há uma equipe fixa composta de apenas sete funcionários, que é ampliável dependendo da fase do processo. A Coordenação Regional do Orçamento Participativo conta também com o suporte de equipes formadas nos órgãos setoriais de governo e de uma coordenação de apoio (CAOP).

## **RESULTADOS**

Historicamente, a elaboração da peça orçamentária sempre esteve circunscrita aos técnicos da área fazendária, com base na vontade dos governantes. Diferentemente, no

Orçamento Participativo a população passa a ter o poder de decidir onde e como investir os recursos públicos. Esse processo implica na democratização do acesso às informações orçamentárias, alterando as relações internas e externas da população com os poderes constituídos e, fundamentalmente, promovendo a educação para a cidadania.

Em 1996 foram realizadas 16 plenárias em Samambaia: uma na área rural, envolvendo cinco núcleos agrícolas, e as demais na área urbana (15 regiões-média 2.197 famílias/região). Participaram 3.232 moradores que elegeram 323 delegados e oito conselheiros (no DF, foram 27.738 cidadãos, 2.776 delegados e 86 conselheiros).

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

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

A descentralização do poder de decisão na elaboração do orçamento passou a exigir uma maior descentralização administrativa e algumas das obras passaram ao controle das Administrações Regionais. Estas, por sua vez, são forçadas a se aprimorarem tecnicamente. Samambaia, por exemplo, tem sido pioneira na implantação local do Sistema de Informações Territoriais e Urbanas. O Orçamento Participativo inaugura um processo efetivo de transformação: que é o caminho da constituição e fortalecimento do poder local, com transparência e controle social sobre a gestão dos recursos públicos.

Em termos sociais, o processo tem provocado profundas modificações nas relações de poder internamente à comunidade e frente ao Estado. Tem ocorrido uma rápida ruptura com o modelo fisiológico e clientelista tradicional. Os líderes comunitários, que eram escolhidos e remunerados pelo governo, perderam importância e deu-se início a um processo autônomo de organização. Das seis associações de moradores existentes apenas uma se manteve. Só em 1995 surgiram 16 novas entidades de moradores e, em 1996, surgiram mais 32, que participam efetivamente na mobilização e discussão das prioridades de obras junto aos moradores.

Os políticos, tão acostumados ao processo de barganha de votos em troca de destinação de obras públicas, se vêem na contingência de repensar as velhas formas de

atuação. Progressos evidentes foram alcançados e os Deputados Distritais, acompanhados pela CACAL, aprovaram na íntegra, e sem emendas, o orçamento elaborado junto à população.

O acompanhamento das licitações e obras em Samambaia tem sido exemplar e a metodologia de trabalho empregada já tem sido adotada por outras cidades. As licitações, prazos de entrega e qualidade das obras são os aspectos mais fiscalizados. Além dos funcionários e técnicos de governo, o trabalho das empreiteiras passou a ser avaliado.

O trabalho realizado no OP ainda enfrenta dificuldades impostas por técnicos e funcionários de governo descrentes ou que resistem ao dever de prestar contas à população. Afinal, abrir a caixa do tesouro é também abrir o poder. As dificuldades são inclusive culturais: no orçamento familiar, por exemplo, quantas esposas sabem quanto os maridos ganham? Porém, a cada ano, novas plenárias decidem sobre novas obras, que se concretizam. Com isso o morador passa a ser um pouco mais cidadão e Samambaia mais Cidade e menos Satélite.

## **LIÇÕES APRENDIDAS**

Ninguém melhor que o morador conhece os principais problemas de sua quadra ou região. As obras escolhidas são melhor distribuídas e atendem com racionalidade aos resultados almejados. As soluções para os problemas são por demais criativas e adaptadas à realidade social e ambiental da cidade.

A transparência e racionalidade do processo levam à diminuição dos preços das obras. Só em drenagem por exemplo, já foi possível baixar em média 30% em relação aos preços praticados pelos governos anteriores. É importante ressaltar que a participação dos órgãos setoriais de governo na discussão de índices técnicos é crucial para que se chegue a soluções mais eficazes.

Dado ao bom nível de discussão sobre a temática de segurança por exemplo, os delegados optaram pela compra de cavalos para o policiamento da cidade face à ausência de pavimentação e excessivo número de buracos nas ruas. Em contrapartida, a menor participação dos órgãos centrais de saúde, por exemplo, contribuiu para que um dos centros de saúde fosse destinado para uma área menos carente do que a outra região pleiteada, por apenas dois votos de diferença.

A participação numérica e qualitativa da comunidade são aspectos relevantes na distribuição dos recursos. As áreas menos favorecidas, tomando consciência desse fato passam a buscar uma melhor articulação para que no próximo orçamento possam obter mais

recursos e obras para a sua região. Esse é um processo vivo de resolução de conflitos em que as soluções negociadas são sempre mais sustentáveis que aquelas que atendem apenas aos interesses particulares.

## **PERSPECTIVAS**

Com o sucesso alcançado pelo Orçamento Participativo, o governo já anunciou intenção de que sejam também discutidas as despesas de custeio dos Poderes Executivo e Legislativo. É a esse desafio que os conselheiros serão chamados a responder em 1997/98.

A descentralização do poder de decisão na elaboração do orçamento passou a exigir também uma maior descentralização administrativa. Uma maior autonomia tem sido alcançada e algumas das obras passaram ao controle das Administrações Regionais. Assim, o Orçamento Participativo inaugura um processo efetivo de transformação: que é o caminho da constituição e fortalecimento do poder local, com transparência e controle social sobre a gestão dos recursos públicos.

A população tem atendido vigorosamente ao convite para participar da elaboração do orçamento que será executado em 1998. Com base nos dados das plenárias já realizadas em Samambaia, espera-se uma participação 100% maior que aquela obtida em 1996. No aprofundamento desse processo vislumbram-se conquistas ainda maiores nos rumos da mobilização popular e da construção da cidadania em todas as cidades do Distrito Federal.

## **CONCLUSÕES**

Ninguém melhor que o morador conhece os problemas de sua região. As obras escolhidas são melhor distribuídas e atendem melhor aos objetivos. As soluções para os problemas são criativas e adaptadas à realidade social e ambiental da cidade. Estabelece-se um processo vivo de resolução de conflitos em que as soluções negociadas são sempre mais sustentáveis que aquelas que atendem apenas aos interesses particulares.

A transparência e racionalidade do processo levam à diminuição dos preços das obras. Só em drenagem por exemplo, já foi possível baixar os preços em média 30%. Porém, o trabalho realizado ainda enfrenta dificuldades impostas por técnicos e funcionários de governo descrentes ou que resistem ao dever de prestar contas à população. Afinal, abrir a caixa do tesouro é também abrir o poder. Contudo, a cada ano, as plenárias decidem novas obras, que

se concretizam. Assim, o morador passa a ser um pouco mais cidadão e Samambaia mais Cidade e menos Satélite.

## **Bibliografia**

Distrito Federal. Companhia de Desenvolvimento do Distrito Federal (1996). **Pesquisa Mensal de Emprego e Desemprego**. Convênio Seade/Dieese/STb/Codeplan. Brasília. 47p.

Distrito Federal. Orçamento Participativo. (1997). **Manual dos Delegados do Orçamento Participativo do Distrito Federal**. Núcleo Coordenador do OP. Brasília. 60p.

Distrito Federal. Orçamento Participativo. (1997). **Plano de Investimentos de 1997**. Núcleo Coordenador do OP. Brasília. 64p.

Distrito Federal. Secretaria de Fazenda e Planejamento. (1996). **Balancete Consolidado por Tipo de Administração**. Departamento Geral de Contabilidade, Siafem. Brasília. mar.1997