

**“Emenda Participativa – Quem decide é o povo”**

**1- Liste os objetivos e especifique as metas mais importantes do programa, por ordem de prioridade.**

a) Envolver a sociedade, os parlamentares federais e a prefeitura no processo de decisão sobre o destino das verbas oriundas de emendas parlamentares individuais que os deputados e senadores apresentam, anualmente, ao Orçamento da União, desde a escolha até a execução das obras;

b) Garantir que os recursos destinados ao município sejam empregados com transparência a fim de que as obras, além de bem executadas, atendam às reais necessidades da população local, evitando-se, com isso, obras inúteis, mal feitas, inacabadas e até mesmo não-realizadas;

c) Mostrar que o envolvimento da comunidade em ações públicas inibe a malversação no uso de recursos públicos;

d) Construir mecanismos de “partilha de poder” capazes de criar uma cultura política voltada para a formação de um cidadão efetivamente ativo;

e) Contribuir para a radicalização da democracia.

**2- Descreva o funcionamento do programa e aponte qual a sua frente de atuação.**

O programa funcionou no Município de Santana/AP, onde a Prefeitura, através da Secretaria de Obras e Estradas, e o Deputado Federal Antonio Nogueira, da Bancada do Amapá, perceberam que as obras, resultado das emendas do parlamentar, teriam melhor eficácia se atendessem às reais necessidades da população.

Dessa forma, os técnicos da prefeitura e o gabinete do deputado convocaram toda a sociedade, através de seus representantes, a participarem de plenárias para discussão e decisão do que e como fazer com os recursos oriundos das emendas parlamentares do deputado, que seriam apresentadas até o final de 2003, ao Orçamento da União.

Nessas plenárias, antes das discussões, a assessoria do deputado ensinava noções básicas de orçamento público e a tramitação das emendas parlamentares no Congresso Nacional.

Após esse momento, e já tendo sido as emendas aprovadas no orçamento, em atendimento fiel ao que fora decidido nas plenárias, o parlamentar retorna aos bairros cujas obras envolviam, em conjunto com os técnicos da Secretaria de Obras, para promover a eleição, pela própria comunidade local, de cinco fiscais para cada obra, que a partir daquele momento passavam a ter a função de acompanhar todos os procedimentos, desde o processo licitatório, passando pelos projetos arquitetônicos, até a sua conclusão final, inclusive com mão-de-obra dos próprios bairros, já que esses fiscais conseguiram, após conhecerem as empresas vencedoras para construção das obras, que elas fizessem seleção dos trabalhadores da própria comunidade.

O resultado dessa experiência foi a garantia da transparência nos gastos dos recursos públicos federais, a construção de obras que foram decididas pela própria comunidade, evitando-se, com isso, que esses recursos fossem aplicados em obras inúteis, mal feitas, inacabadas e até mesmo não-realizadas, como se constata corriqueiramente pelo Tribunal de Contas da União, pelo Brasil afora.

Um outro aspecto não menos importante é o fato de que as obras escolhidas pela comunidade, ao final, refletem os reais anseios da comunidade, inclusive em seu formato e conteúdo, haja vista que os 05 (cinco) fiscais eleitos para cada obra representam os diversos segmentos sociais, tais como o idoso, a mãe, o jovem, o estudante e lideranças comunitárias, que foram exaustivamente escutadas, também, quanto ao formato em que as mesmas deveriam assumir.

Verifica-se, por exemplo, que as praças contém espaços para a prática de esporte dos jovens e adultos, para o lazer do idoso, para as crianças e para as reuniões da comunidade, constituindo-se num exemplo claro de que a garantia da participação popular traz consigo, além do aumento da auto-estima e da valorização da cidadania, um melhor aproveitamento dos investimentos e obras mais eficazes e representativas dos anseios sociais.

**3- O programa faz parte de uma iniciativa, programa ou política mais abrangente (da mesma ou de outra esfera de governo)? Em caso afirmativo, descreva como se dá esta ligação.**

Não

**4- Identifique o público alvo. Quantos são, no momento, os diretamente beneficiados? Qual é a proporção de homens e de mulheres beneficiados? Que percentual da clientela potencial isto representa? Como é feita a seleção dos beneficiários e como eles participam do programa?**

A prática busca atender todo tipo de público, pois as obras constituem praças, centro comunitário, abrigo para menores e campos iluminados para futebol. Com isso, atenderá donas-de-casa, através de cursos, jovens marginalizados, na área esportiva, crianças e adolescentes com acompanhamento sócio-educativo e os adultos e idosos com lazer nos espaços comunitários. As obras juntas, considerando as comunidades envolvidas, beneficiam mais de 10 mil pessoas.

**5- Qual é o gasto orçamentário anual do programa? Quais as fontes de recursos financeiros (locais, estaduais, federais; de fontes privadas, de ONG's, de agências multilaterais)? Que percentual de recursos financeiros anuais é derivado de cada uma dessas fontes? Que percentual da receita orçamentária total do nível de governo (estadual, municipal etc.) a que pertence o órgão responsável pela inscrição, é efetivamente utilizado pelo programa?**

Como se trata de decisão específica de emenda parlamentar, o valor disponibilizado para discussão foi de R\$ 2.500.000,00 (dois milhões e quinhentos mil reais), que cada parlamentar tinha direito de apresentar ao orçamento de 2004, como emenda individual.

Para o orçamento municipal, a experiência não gerou despesa. Ela funcionou através da boa vontade e do engajamento dos técnicos da Secretaria de Obras e do deputado federal com os seus assessores, em horário normal de expediente e em horários extras, como colaboração. Portanto, com pagamento de pessoal não se gerou nenhum gasto para a efetivação do programa.

Os gastos efetivados para mobilização e estrutura das plenárias foram arcados através da verba de gabinete do parlamentar federal, já existente para finalidade dessa natureza.

**6- Quantas pessoas estão diretamente envolvidas na operação de seu programa? Quantos homens e quantas mulheres realizam funções de direção (ou de tomada de decisões) e quantos realizam funções de execução?**

O programa iniciou com o envolvimento dos técnicos da Secretaria de Obras e do deputado federal com seus assessores. Em seguida, envolveram-se os representantes da sociedade civil organizada. Nessas etapas não se prevê seleção por gênero.

Na etapa final, passou-se a se cumprir critérios. Foi no momento da eleição dos cinco fiscais das obras, que tinham a seguinte composição:

**1- Nas obras de praças esportivas e de lazer:**

- a) um representante da associação esportiva do bairro;
- b) um representante dos estudantes da comunidade;
- c) uma representante de uma das mães do bairro;
- d) um representante da terceira idade;
- e) um representante da associação de moradores.

**2- Nas demais obras seguiram-se os mesmos critérios, com exceção do primeiro que era composto por representante de categoria diretamente relacionada com o tipo de obra que seria executada.**

**7- Indique todas as organizações (públicas e privadas) participantes, descrevendo o papel de cada uma. Explique como estas organizações interagem e de que modo suas ações individuais são coordenadas.**

**a) Mandato parlamentar federal:** disponibiliza a quantidade de recursos que achar necessário para o Município, de suas emendas individuais. Mobiliza a sociedade civil organizada para as plenárias, ensinando noções básicas de orçamento público. Compromete-se em apresentar as emendas ao orçamento da união, conforme a deliberação da sociedade e promove a eleição dos fiscais das obras;

**b) Sociedade civil organizada:** é mobilizada pelo parlamentar federal. Mobiliza seus representantes para as plenárias de deliberação e os moradores dos bairros para eleição dos fiscais das obras.

**c) Secretaria de Obras e Estradas:** uma vez comunicada pelo parlamentar federal da aprovação das emendas, elabora o projeto básico e aciona os fiscais das obras para discutirem possíveis modificações. Após consenso, elabora o projeto executivo e encaminha para os Ministérios para aprovação e liberação dos recursos.

**d) Fiscais das obras:** assim que são acionados pela Secretaria de Obras, opinam no projeto básico arquitetônico, até consenso no projeto executivo. Acompanham a liberação dos recursos e o processo licitatório, articulam com as empresas construtoras emprego de mão-de-obra local, e fiscalizam as obras até sua inauguração.

**8- Se seu programa envolve a participação da comunidade e do público-alvo, descreva como esta participação se concretiza (explique os mecanismos de participação).**

Para participar das plenárias, foram convidados representantes das diversas organizações, governamentais e não-governamentais, implantadas no Município de Santana/AP. Daí surgiram associações de bairros, agremiações esportivas nas suas diversas modalidades, igrejas, escolas, órgãos públicos e privados etc.

Para cada entidade foi permitido o ingresso, como delegado, de dois representantes, para que pudessem defender os interesses de sua categoria, com exceção das associações

de bairros, que podiam credenciar quantos levassem, para defender os interesses de cada bairro.

Então, todos os delegados apontavam, após discussões temáticas por grupos, suas prioridades que, ao serem analisadas pela assembléia, eram relacionadas por ordem de prioridades.

O deputado federal presente, dizia dos valores que estava disponibilizando para as obras deliberadas e a Secretaria de Obras, através de seus técnicos, também presentes, estimavam os valores de cada obra. Ali mesmo já se sabia quais obras seriam contempladas com os recursos da emenda parlamentar.

Após serem os pleitos aprovados no Orçamento da União, o parlamentar retorna em cada bairro cujas obras foram contempladas, reúne com toda a comunidade e promove a eleição de cinco representantes chamados de "fiscais da obra".

Esses fiscais são recebidos pelos técnicos da Secretaria de Obras, semanas depois, onde lhes são apresentados os croquis dos projetos arquitetônicos, quando esses fiscais têm a possibilidade de fazer as modificações que acharem necessárias, antes de serem produzidos os projetos executivos finais, com posterior encaminhamento aos ministérios responsáveis pela liberação dos recursos.

Após essa fase, os fiscais acompanham, junto ao deputado e à prefeitura, a liberação dos recursos e o processo licitatório das obras. Assim que se tem conhecimento das empresas vencedoras, cada grupo de fiscais procura a empresa e solicita a seleção da mão-de-obra do próprio bairro, onde geralmente é atendida em quase sua totalidade, com exceção da mão-de-obra mais qualificada.

Os fiscais acompanham todo o processo de execução das obras, até a sua inauguração.

**9-Quando e como foi originalmente concebido o programa? Quais os principais participantes governamentais e não-governamentais neste processo? Houve inspiração em iniciativa anterior? Qual?**

O então deputado federal Antonio Nogueira, da bancada do Estado do Amapá e morador do Município de Santana, procurou a Secretaria de Obras do Município e propôs o programa.

A Secretaria aceitou, disponibilizou seus técnicos e seguiu todos os passos do programa, exatamente como fora concebido no seu nascedouro, findando com a realização das obras propostas pela sociedade.

O programa é inédito em todo o Brasil. Pelo menos não se tem conhecimento de experiência similar.

**10- Identifique as etapas-chave de implementação e como isto evoluiu e se modificou ao longo do tempo. Que mudanças ocorreram desde o início de operação do programa? Por que ocorreram?**

A experiência deu muito certo, vez que foram seguidas todas as suas etapas. Na época de implementação, 2004, o deputado federal e o prefeito da cidade eram adversários políticos. Em razão disso não foi possível a implementação do programa diretamente com a Prefeitura. Daí surgiu a idéia de ser trabalhada diretamente com os técnicos da Secretaria de obras, que não tinham cor partidária que pudesse inviabilizar o programa.

Esse procedimento foi realizado no decorrer dos anos de 2003 e 2004, este último, ano eleitoral municipal, quando o deputado e o prefeito disputaram a eleição para a Prefeitura. A vitória foi do deputado, que hoje é o prefeito da cidade.

A evolução do programa se deu em duas fases. Uma foi que a experiência fez com que o atual prefeito e ex-deputado implantasse, no executivo, a discussão do orçamento municipal com a sociedade, chamando-a de “**orçamento participativo**”. A outra é a articulação com todos os parlamentares federais do Estado do Amapá, deputados e senadores, para as plenárias da “**emenda participativa**”, desta vez promovida pelo próprio prefeito, com a mesma concepção, só que com um número maior de parlamentares, vez que na época a experiência foi apenas com recursos de um parlamentar. Agora há a possibilidade de se envolver todos os 11 parlamentares da bancada amapaense ou boa parte deles. As articulações estão em andamento e a Secretaria de Obras aguarda sua concretização para que possamos dar seqüência ao programa.

### **11- Descreva os principais obstáculos enfrentados até o momento. Como se lidou com tais obstáculos? Quais deles ainda persistem?**

O principal obstáculo encontrado durante a efetivação do programa foi o relacionamento do deputado com o prefeito, na época. A Secretaria encaminhava muitos dos procedimentos quase que às escondidas ou escudada pelo deputado que ameaçava não mandar recursos para o município se não fosse através daquele programa.

Um outro obstáculo era a desconfiança das pessoas que participaram das plenárias a respeito do cumprimento ou não daquilo que estavam decidindo, por ser algo novo.

Mas, hoje já se conseguiu superar esses obstáculos. O primeiro em razão do autor do programa ser o atual prefeito, e o segundo, pela participação popular atual. Durante as plenárias da emenda participativa, em 2003, participaram cerca de 400 pessoas. Hoje, com o orçamento participativo, ainda em andamento, já participaram mais de 1.000 pessoas e a expectativa é de que participem cerca de 5 mil pessoas até o mês de agosto.

A essa participação atual no **orçamento participativo**, creditamos ao sucesso do programa **emenda participativa**, já realizado.

### **12- Que mecanismos de avaliação estão sendo utilizados para medir o sucesso do programa? Forneça os resultados (quantitativos e qualitativos) do último ano de operação do programa.**

Um dos mecanismos usados para avaliação dos resultados foi entrevista com pessoas que participaram de todo o processo dessa experiência, como sendo os chamados “fiscais da obra”. Ouvimos deles palavras de satisfação e valorização do cidadão como sendo sujeito de sua própria história.

O fiscal de uma das obras de nome Agnaldo Silva, 42 anos, disse que o “*bairro está vivendo uma democracia muito ampla e muito bonita, pois os moradores daqui tiveram a oportunidade de opinar e decidir o que fazer e como fazer essa obra*”. O senhor Antonio Gomes, 55 anos, declarou que “*pela primeira vez a Ilha de Santana está recebendo recursos com a opinião da comunidade*”. Além dos fiscais das obras, ouviu-se também um dos operários locais selecionados pela empresa construtora. Benedito Cardoso, pedreiro, 28 anos disse: “*Estou trabalhando com muita vontade, com muito amor, porque sei que essa obra vai beneficiar a comunidade do bairro*”.

Também, como parte da avaliação dos resultados, demonstramos aqui uma experiência que não deu certo por não ter havido o envolvimento da sociedade.

Trata-se de apresentação de emenda parlamentar para construção de diversas lavanderias públicas para assentamentos rurais em vários municípios do interior do Estado do Amapá. Todas elas estão inacabadas.

Em Bom Jesus dos Fernandes, Município de Tartarugalzinho, por exemplo, o morador João Batista, de 43 anos, disse que *“a obra não tem utilidade nenhuma. O que a gente queria era posto médico e água encanada”*. É que construíram a lavanderia às margens do Rio Tartarugal Grande, onde as donas-de-casa lamentam até hoje o descaso que as autoridades tiveram com o hábito cultural delas lavarem roupas sobre as pedras daquele rio.

Com esse procedimento mostramos dois exemplos de obras construídas com recursos públicos federais oriundos de emendas parlamentares.

No primeiro, o parlamentar federal e a prefeitura promoveram encontros para que a participação popular fosse efetiva nas decisões. O resultado foram obras bem executadas, atendendo às reais necessidades das comunidades envolvidas.

No segundo, as obras foram decididas entre parlamentar e prefeito, dentro de quatro paredes, sem que se ouvissem as comunidades. O resultado não poderia ser outro: obras inacabadas e inúteis, pois se consultados, os moradores jamais decidiriam pelas lavanderias.

Mais resultados que pudemos aferir foram: a auto-estima aflorada nas pessoas, por terem tido a oportunidade de opinar pelas obras; a ocupação por dezenas de jovens e adolescentes dos espaços esportivos, que os tiram da ociosidade, diminuindo as estatísticas de criminalidade juvenil, além de se constatar o acompanhamento sócio-educativo de crianças e adolescentes praticado na Casa do Menor, diminuindo os menores nas ruas. Dezenas de mulheres usam o Centro Comunitário, em parceria com a Prefeitura, onde aprendem e produzem confecções e prendas do lar que movimentam renda no bairro.

**13- Qual é a mais importante conquista de seu programa até o momento (cite apenas uma; aquela que, na sua opinião, é mais importante)?**

A mais importante conquista do programa é o compartilhamento das decisões dos parlamentares com a sociedade e a prefeitura, sobre as emendas parlamentares apresentadas ao Orçamento da União, garantindo transparência e correta aplicação desses recursos.

**14- Em que aspectos seu programa inovou em relação a práticas anteriores? Procure explicar bem em que consiste a inovação.**

A inovação se dá no rompimento da prática hoje existente, onde a decisão sobre a aplicação dos recursos federais oriundos de emendas parlamentares fica entre parlamentares e gestores municipais e estaduais, o que resulta, quase sempre, em obras mal feitas, inacabadas, inúteis e até mesmo não-realizadas, como se vê pelo Brasil afora, atestado por uma pesquisa feita pela Agência Brasil de notícias em 2004, mostrando que 43 de 70 obras irregulares apontadas pelo TCU, provinham de emenda parlamentar.

**15- Mesmo que seu programa não focalize especificamente a questão da pobreza, como você avalia seu impacto sobre esta questão?**

A pobreza está relacionada a diversos fatores sociais. Um deles é a falta de aplicação correta de recursos públicos que deixam de ser aplicados na sua finalidade e, quando aplicados, ainda não condizem com a realidade local.

Quando se discute parte desses recursos públicos, como as emendas parlamentares, que somam um grande montante de dinheiro, a possibilidade de correta aplicação naquilo que a própria comunidade opinou é muito grande, fazendo com que os recursos sejam bem aplicados e em obras de interesse da comunidade. Isso ajuda, em muito, a melhorar a qualidade de vida da população, contribuindo bastante com a diminuição da pobreza.

**16- Qual o impacto do programa sobre a cidadania? (Mencione aqui aspectos relativos à cidadania que eventualmente não tenham sido mencionados. Inclua aqui também questões relativas a gênero, raça ou etnia).**

A “Emenda Participativa” apresenta-se como importante mecanismo de participação, partilhando com a sociedade o poder do legislativo, implicando numa importante transformação nesta esfera do estado, ao articular democracia representativa com a democracia direta, permitindo a intervenção dos mais diversos setores tradicionalmente excluídos do processo legislativo, tais como, pobres e mulheres.

**17- Caso seu programa já tenha participado do PROGRAMA GESTÃO PÚBLICA E CIDADANIA anteriormente, qual a diferença que ele apresenta este ano em relação ao ano em que se inscreveu pela última vez?**

É a primeira vez que participamos.

**18- Qual é a mais significativa deficiência do programa?**

A maior deficiência encontrada no programa é o seu pouco enraizamento institucional na estrutura do legislativo, ou de outro modo, sua continuidade é profundamente vinculada à vontade política dos mandatos dos parlamentares federais.