



Universidade
ESTADUAL DA PARAÍBA
PROGRAMA UNIVERSIDADE ABERTA DO BRASIL
PROGRAMA NACIONAL DE FORMAÇÃO DE ADMINISTRADORES PÚBLICOS
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

**ORÇAMENTO POPULAR PARTICIPATIVO COMO UMA AÇÃO DEMOCRÁTICA:
UM ESTUDO DE CASO NO BAIRRO MUTIRÃO, GUARABIRA (PB)**

José Antonio de Lima

Campina Grande-PB

2015

JOSÉ ANTONIO DE LIMA

**ORÇAMENTO POPULAR PARTICIPATIVO COMO UMA AÇÃO EMOCRÁTICA:
UM ESTUDO DE CASO NO BAIRRO MUTIRÃO, GUARABIRA (PB)**

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao Curso de Especialização em Gestão Pública da Universidade Estadual da Paraíba (UEPB), servindo como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Gestão Pública.

Orientador:

Prof. Ms. Francisco Nailson dos Santos Pinto Júnior

Campina Grande-PB

2015

É expressamente proibida a comercialização deste documento, tanto na forma impressa como eletrônica. Sua reprodução total ou parcial é permitida exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, desde que na reprodução figure a identificação do autor, título, instituição e ano da dissertação.

José Antonio de Lima

Orçamento Popular Participativo como uma Ação Democrática: Um Estudo de Caso no Bairro Mutirão, Guarabira (PB) [manuscrito] / José Antonio De Lima. - 2015. 32 p.

Digitado.

Monografia (Gestão Pública EAD) - Universidade Estadual da Paraíba, Pró-Reitoria de Ensino Médio, Técnico e Educação à Distância, 2015.

"Orientação: Francisco Nailson dos Santos Pinto Júnior, DIREITO - CH".

Gestão Pública, Participação, Orçamento Participativo. I. Título.

21. ed. CDD

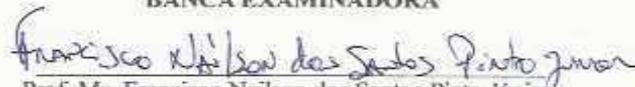
JOSÉ ANTONIO DE LIMA

ORÇAMENTO POPULAR PARTICIPATIVO COMO AÇÃO DEMOCRÁTICA: UM
ESTUDO DE CASO NO BAIRRO MUTIRÃO, GUARABIRA (PB).

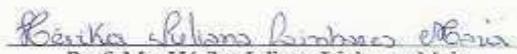
Campina Grande, 21/03/15



BANCA EXAMINADORA


Prof. Ms. Francisco Nailson dos Santos Pinto Júnior
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)


Prof. Dr. Waldcei Ferreira Chagas
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)


Prof. Ms. Hérica Juliana Linhares Maia
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)

A minha querida esposa Elza Xavier de Lima e aos meus filhos Maxsuel Xavier de Lima, Michel Xavier de Lima e Adalberto Antonio de Lima, pelo incentivo e confiança, meu exemplo de força e determinação.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus em primeiro lugar por ter iluminado meu caminho para que eu pudesse concluir mais uma etapa da minha vida acadêmica.

Aos meus pais, Adalberto Antonio de Lima e Josefa Fernandes de Lima (*in memoria*), agradeço por todos os ensinamentos que contribuíram na minha formação ética e moral.

A minha querida esposa Elza Xavier de Lima, por todo amor e apoio incondicional que me direciona.

Aos meus filhos Maxsuel Xavier de Lima, Michel Xavier de Lima e Adalberto Antonio de Lima, por toda a compreensão.

Aos meus amigos que me apoiam nessa caminhada, em especial ao amigo Josenilto Oliveira da Silva.

A instituição de ensino Universidade Estadual da Paraíba – UEPB, que me proporcionou a oportunidade de cursar essa especialização.

Ao Orientador dessa pesquisa Prof. Ms. Francisco Mailson dos Santos Pinto, pela disponibilidade em orientar essa pesquisa, muito obrigado.

RESUMO

A participação da sociedade civil é indispensável para a uma gestão democrática participativa dos recursos públicos. Dessa forma, o Orçamento Participativo-OP configura um ambiente de interlocução entre a sociedade e os gestores públicos com a finalidade de construir um elo social. Nesta perspectiva, o problema de investigação da pesquisa reside em compreender as transformações sociais no Município de Guarabira (PB), a partir da implantação do Orçamento Popular Participativo - (OPP). O objetivo desse estudo é analisar a implantação do OPP na gestão pública do município de Guarabira-PB, além de compreender o processo da participação popular na elaboração orçamentária do município na perspectiva de uma política democrática. Este trabalho se caracteriza como um estudo de caso, realizado com 25 moradores do bairro Mutirão, esse tipo de estratégia metodológica permite uma investigação de processos organizacionais e administrativos. Complementando-se com a abordagem exploratória. A realização do OPP no município de Guarabira (PB) configura-se da seguinte maneira utilizar o OPP como mecanismo de participação democrática na gestão pública municipal Assim, o bairro do Mutirão, cujo perfil é de classe média baixa, se caracteriza como um logradouro simples, cujos serviços de saneamento básicos são precários além de défices no atendimento público municipal local. A pesquisa demonstrou a importância do Orçamento Popular participativo, como um instrumento transformador da gestão pública democrática de modo a contribuir com a aplicabilidade correta dos recursos públicos na administração municipal.

Palavras-chave: Gestão Pública, Participação, Orçamento Participativo.

ABSTRACT

The participation of civil society is essential for a participatory democratic management of public resources. Thus, the Participatory Budget sets up a dialogue environment between society and public managers in order to build a social link. In this perspective, the research problem is to understand the social transformations in the city of Guarabira (Paraíba) from the implementation of the People's Participatory Budgeting - (PPB). The aim of this study is to analyze the implementation of the PPB in public administration in the city of Guarabira, and understand the process of popular participation in budgeting the city from the perspective of democratic politics. This work is characterized as a case study, conducted with 25 residents of Effort neighborhood, this kind of methodological strategy allows an investigation of organizational and administrative processes. Complementing with the exploratory approach. The completion of the PPB in the city of Guarabira set up as follows using the PPB as democratic participation mechanisms in municipal public administration. Thus the Effort of the neighborhood, whose profile is lower middle class, is characterized as a simple backyard whose basic sanitation services are lacking as well as deficits in local municipal public service. Research has shown the importance of participatory budget Popular as a transformer instrument of democratic public management in order to contribute to the correct applicability of public resources in the municipal administration.

Key-words: Public Management, Participation, Participative Budget.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 -	Grau de escolaridade dos entrevistados.....	18
Figura 2 -	Renda mensal dos entrevistados.....	19
Figura 3 -	Profissão dos entrevistados.....	20
Figura 4 -	Conhecimento da existência do OPP pelos entrevistados.....	21
Figura 5 -	Forma da obtenção do conhecimento sobre a realização do OPP no Bairro Mutirão.....	22
Figura 6 -	Quais os principais problemas do Bairro Mutirão.....	24
Figura 7 -	Como os moradores reivindicar melhorias para o bairro do Mutirão.....	25
Figura 8 -	Quem procura para reivindicar melhorias para o bairro do Mutirão.....	26

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	9
1 DEMOCRACIA, PARTICIPAÇÃO E ORÇAMENTO PARTICIPATIVO....	10
1.1 DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO.....	10
1.2 CONTEXTUALIZAÇÃO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO.....	12
1.3 HISTÓRICO E PRÁXIS DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO.....	14
2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	17
3 ORÇAMENTO POPULAR PARTICIPATIVO: A REALIDADE DO BAIRRO MUTIRÃO, GUARABIRA (PB).....	18
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	27
REFERÊNCIAS.....	28

INTRODUÇÃO

A participação da sociedade civil é indispensável para a uma gestão democrática participativa dos recursos públicos. Dessa forma, o Orçamento Participativo-OP configura um ambiente de interlocução entre a sociedade e os gestores públicos com a finalidade de construir um elo social. A realização do OP tem a finalidade de aproximar a população dos gestores locais ou dos seus representantes sociais.

A partir da publicação da Constituição Federal de 1988, o Brasil passou a conviver com novas formas de participações políticas. A mudança introduzida pela assembleia constituinte indicava o revigoramento da sociedade civil e a trajetória de um rumo a um sistema político mais amplo, composto de diferentes arranjos participativos. Nesse cenário, a iniciativa que tem destaque no campo acadêmico não apenas pelo seu caráter inovador, mas também pela sua proliferação nos governos locais.

Dessa forma, o orçamento público envolve recursos de toda a população, não podendo ser apenas uma decisão do poder executivo ou dos técnicos das prefeituras (BOLDA et. al 2007). Portanto, a elaboração e execução do orçamento municipal é uma tarefa que necessita de um planejamento rigoroso respeitando as leis vigentes.

Nesta perspectiva, o problema de investigação da pesquisa reside em compreender as transformações sociais no Município de Guarabira (PB), a partir da implantação do Orçamento Popular Participativo - (OPP) como um instrumento planejador que assumi as tarefas em conjunto entre o poder público e a sociedade. Diante do exposto, a importância dessa pesquisa reside na valorização da democracia na inclusão social com relação à tomada de decisões na gestão pública.

O objetivo desse estudo é analisar a implantação do OPP na gestão pública do município de Guarabira-PB, além de compreender o processo da participação popular na elaboração orçamentária do município na perspectiva de uma política democrática. Além de se compreender a percepção acerca do OPP no bairro Mutirão.

1 DEMOCRACIA, PARTICIPAÇÃO E ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

1.1 DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO

O termo democracia é originário do grego (“demos” = povo, “kratein” = reinar), traduzido literalmente como “reinado popular” ou “reinado do povo”. Neste contexto, a democracia como forma de estado está em demarcação com a monarquia, aristocracia e ditadura (BECKER; REVELOSON, 2011). Além de contraposta a todas as formas de governo autocrático, é também caracterizada por um conjunto de regras, sejam elas primárias ou fundamentais, que estabelecem quem está autorizado a tomar as decisões coletivas ou quaisquer procedimentos (BOBBIO, 1986).

A democracia exige que a lei seja feita por aqueles que irão cumpri-la e que exprima seus direitos. Nas sociedades de classe, sabemos que, o povo na qualidade de governante não é a totalidade das classes nem da população, mas a classe dominante que se apresenta através do voto como representante de toda a sociedade para a elaboração das leis (CHAUI, 2008).

No que diz respeito às modalidades de decisão, a regra fundamental da democracia é a regra da maioria, ou seja, a regra é a base na qual são consideradas decisões coletivas e, portanto, vinculatórias para todo o grupo as decisões aprovadas ao menos pela maioria daqueles a quem compete tomar a decisão, para que se realize esta condição é necessário que aos chamados a decidir sejam garantidos assim os denominados direitos de liberdade, de opinião, de expressão das próprias opiniões, de reunião, de associação, etc. (BOBBIO, 1986).

De acordo com Chauí (2008), uma sociedade é democrática quando além de eleições, partidos políticos, divisão dos três poderes da república, respeito à vontade da maioria e das minorias, institui algo mais profundo que é a condição do próprio regime político, ou seja, quando institui direito e que essa instituição seja uma criação social, de tal maneira que a atividade democrática social realiza um contra poder social que determina, dirige, controla e modifica a ação estatal e o poder dos governantes.

No Brasil e na América Latina, o colapso do Regime militar trouxe várias transformações política-institucional, e também uma nova forma de relacionamento entre o Estado e a Sociedade civil, principalmente com a legitimação da ideia de democracia (GOULART, 2006). Horochovski e Clemente (2012) apontam que nas décadas após esse regime autoritário que ocorreu nos anos de 1964 a 1985, vivenciou-se no País a reconstrução de suas instituições políticas representativas e um crescimento inédito das possibilidades de

participação política de seus cidadãos, elementos que consubstanciam a gradativa consolidação democrática do país, malgrado suas ambiguidades, contradições, avanços e recuos. Desde então, principalmente nos anos 90, políticas públicas participativas têm se multiplicado nos mais diversos formatos (ABERS, 2003).

Porém, um dos dilemas que a democracia brasileira enfrenta atualmente é como garantir a legitimidade política, entendida como a capacidade do sistema para engendrar e manter a crença de que as instituições políticas existentes e as suas políticas públicas são as mais apropriadas para a sociedade (BAQUERO et al., 2005).

As teorias de ação coletiva já discutiram de forma detalhada porque alguns indivíduos participam de movimentos sociais e de associações na política, enquanto outros não o fazem (ABERS, 2003). Pensando a sociedade em geral, a constituição de espaços de deliberação pública traria como consequência o aumento da participação para além dos procedimentos tradicionais da democracia representativa e ato contínuo a democratização do espaço público e da sociedade (HOROCHOVSKI; CLEMENTE, 2012). Como discorre Abers (2003), o poder só é compartilhado quando todos os atores chamados à mesa estão motivados a compartilhá-lo.

O importante é ressaltar que processos participativos precisam animar os interesses de todos os envolvidos para que sejam bem-sucedidos. Fóruns participativos dotados de autoridade raramente acontecem porque existem interesses compartilhados. Normalmente, os interesses dos vários atores são diferentes demais (ABERS, 2003).

Conforme Horochovski e Clemente (2012), a institucionalização da participação no Brasil ocorre com a Constituição Federal de 1988 que resultou nas mencionadas pressões da sociedade civil. Podemos asseverá-lo na medida em que a carta impõe em diversos de seus dispositivos constrangimentos a que todos os entes da federação brasileira promovam a participação da população na elaboração, discussão e deliberação das políticas públicas.

Um resultado visível é a multiplicação de conferências e conselhos gestores de políticas públicas com a presença obrigatória da sociedade civil e suas organizações. Com a profusão de tais arenas, uma participação mais direta da sociedade civil em processos decisórios relacionados a interesses coletivos aumenta continuamente (HOROCHOVSKI; CLEMENTE, 2012).

1.2 CONTEXTUALIZAÇÃO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

A partir da publicação da Constituição Federal de 1988 o Brasil passou a conviver com novas formas de participações políticas. A mudança introduzida pela assembleia constituinte indicava o revigoramento da sociedade civil e a trajetória de um rumo a um sistema político mais plural, composto de diferentes arranjos participativos. Nesse cenário, a iniciativa que tem merecido bastante atenção no campo acadêmico não apenas pelo seu caráter inovador, mas também pela sua proliferação nos governos locais, o OP (CAVALCANTE, 2007).

Entre os compromissos assumidos pela Constituição de 1988 estava o de restaurar a Federação através da descentralização político-administrativa e do fortalecimento da democracia por meio do empoderamento das comunidades locais no processo decisório sobre políticas públicas. É nesse contexto que os princípios do Orçamento Participativo (OP) começaram a se formar e têm sido o mecanismo mais praticado de democracia direta na história política do país defronte outros instrumentos, como o plebiscito e o referendo (COSTA, 2010, p. 9).

Na administração pública que seja na esfera Federal, Estadual ou Municipal tem que apresentar suas finanças organizadas e planejadas. Dessa forma, a legislação orçamentária detalha as leis que regulamentam a elaboração do orçamento público: O PPA (Plano Plurianual) a LDO (lei de diretrizes orçamentária) e a LOA (Lei Orçamentária Anual). Assim, a participação da sociedade civil na elaboração das leis orçamentárias é primordial para o poder público que executa obras e serviços que priorizem a necessidade da população, fortalecendo o elo entre o poder executivo e a sociedade (OLIVEIRA, 2009). O Art. 165. Da Constituição Federal (1988) define as atribuições:

I – o plano plurianual;

II – as diretrizes orçamentárias;

III – os orçamentos anuais.

§ 1º A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

O modelo de orçamento participativo se posiciona em meio ao debate de novas estratégias para reduzir as dúvidas da população a cerca da legitimidade do sistema convencional. Do mesmo modo, o OP pode ser compreendido como uma tentativa dos governos, especialmente locais, de implementar políticas mais eficazes (CAVALCANTE, 2007).

Segundo Nascimento e Kuester (2010) para efetivar a elaboração do OP é importante destacarmos alguns itens como:

- A ética política da administração pública;
- A sensibilização da sociedade civil para o engajamento nas atividades de planejamento orçamentário;
- Ampla divulgação para que a população conheça o projeto de construção do OP;
- Intensa mobilização comunitária em todas as etapas;
- Colaboração de todos os seguimentos sociais: Lideranças comunitárias, sindicalistas, igrejas, ONGs, estudantes, associações rurais e urbanas, movimentos, poder legislativo e executivo.

O OP permite que os cidadãos decidam diretamente sobre a locação de porções dos novos fundos de investimentos e capital do orçamento municipal, sendo assim plausível que baixos níveis de novos investimentos de capital por parte dos governos encarregados de geridos possam levar os cidadãos a votar em favor de um partido político que se dedique a depurar o governo por meio de políticas e programas como OP. Assim, à medida que os investimentos per capita diminuem a uma crescente probabilidade de que eleitores e políticos da oposição favoreçam a uma política inovadora, expressante destinada a elevar o montante dos recursos que podem ser gastos com novos fundos de investimento de capital do município (WAMPLER, 2008. p. 73).

De acordo Bolda et. al (2007), o OP envolve recursos de toda a população e por isso não pode ser apenas uma decisão do poder executivo ou dos técnicos de uma prefeitura. Portanto, a elaboração e execução do orçamento municipal não é uma tarefa simples, é preciso que seja feito planejamento rigoroso respeitando as leis vigentes. O gestor público municipal não pode investir verba pública sem a consulta popular no planejamento orçamentário.

O prefeito não pode simplesmente sair gastando de acordo com sua vontade e nem nenhum recurso pode ser utilizado se não estiver previsto na Lei Orçamentária. Deste modo, destaca-se a corresponsabilidade na gestão das cidades, ou seja, a democracia participativa que significa:

- Planejar e assumir as tarefas em conjunto;

- Participação plena dos envolvidos para que os resultados sejam os melhores possíveis e satisfatório para todos;
- Assumir coletivamente os erros e acertos, saber cobrar.

Portanto, a democracia só será plena se houver a consciência que também somos responsáveis pelos nossos deveres e direitos. Contribuindo com uma sociedade mais justa e igualitária uma transparência dos recursos financeiros gastos na administração pública.

1.3 HISTÓRICO E PRÁXIS DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

É de grande importância apresentamos o contexto histórico brasileiro que antecede o início dos movimentos sociais que serviram de base para se elaborar um modelo de política pautada na ação democrática.

É importante apontar o papel dos movimentos populares e reivindicativos, no Brasil, nas duas últimas décadas do século XX e o surgimento de experiências de participação popular nas administrações municipais. A literatura nacional que trata dessa temática é relativamente extensa. Destacam-se no caso dos movimentos populares, estudos e análises que enfocam a emergência de sujeitos e ações coletivas de variados tipos, bem como suas formas de organização, atuação e impactos a partir, principalmente, de fins da década de 1970 (SANTOS, 2006, p. 156).

Na década 1980 no Brasil, surge às primeiras experiências de OP que têm a partir desses acontecimentos as transformações participativas nas questões democráticas envolvendo o Estado e sociedade, ou seja, buscam demonstrar como o OP contribui para o aprofundamento das relações sociais. O OP tem sido avaliado como um avanço em relação às formas tradicionais de administração pública em diversos municípios (SANTOS, 2006).

Segundo Horochovski e Clemente (2012), com a abertura política, o Estado é premido pelos movimentos induzidos a incorporar em suas estruturas a participação da sociedade para além dos procedimentos representativos. Na segunda metade da década de 80 ocasionam a construção de uma nova instituição que por suas vastas implicações torna-se objeto privilegiado de análise: O OP, que iria difundir-se nas décadas seguintes, sobretudo onde o Partido dos Trabalhadores (PT) conquistou o poder Executivo.

A práxis do OP ganhou destaque no cenário brasileiro, com a governança do PT em Porto Alegre, Rio Grande do Sul, iniciado em 1989, tornando-se uma referência global de gestão governamental bem-sucedida, especialmente quando foi reconhecido pela Organização

das Nações Unidas (ONU) como uma das quarenta melhores práticas de governança urbana do mundo, sendo posteriormente adotado, adaptado e praticado em diferentes localidades (ABERS, 2003; SOUZA, 2011).

OP geralmente envolve a divisão do município em “regiões de orçamento” e a criação de fóruns nos quais delegados eleitos em assembleias regionais abertas decidem como os investimentos de capital devem ser distribuídos dentro de cada região. Algumas cidades instituíram também “fóruns temáticos”, que decidem gastos para a cidade inteira em áreas como educação, infraestrutura de transporte, etc. Em algumas cidades, apenas parte dos investimentos de capital estão disponíveis para a decisão participativa. Em outras, se decide sobre a alocação de todo o orçamento. Nos locais em que a política funciona melhor, as decisões aprovadas pelos fóruns participativos são plenamente incorporadas à proposta orçamentária do Executivo, raramente emendadas pelo Legislativo, e então implementadas pelo Executivo (ABERS, 2003).

Essa nova forma de envolver a população nas decisões dos gastos públicos, constitui-se como um instrumento de ação ativa da população. Segundo Luchmann (2012, p. 515): “a participação é entendida como um importante mecanismo de aprendizado político no sentido de permitir o desenvolvimento de atitudes e comportamentos considerados fundamentais para uma sociedade democrática”.

A implementação do OP depende da vontade política e administrativa dos gestores públicos, tornando-se uma estratégia inovadora nas relações entre a gestão pública e a sociedade civil.

Em virtude das novas exigências legais impostas aos gestores públicos, da crescente demanda da população pela oferta de serviços de qualidade e da cobrança por transparência e ética nas ações do governo, surgiu a necessidade de implantação de unidades de Controladoria na Administração Pública, visando a assessorar esses gestores na utilização dos recursos e no cumprimento dos ditames legais (MACÊDO; LARVADA, 2013).

No estudo pode-se observar que existe uma literatura a respeito do desenvolvimento de Orçamentos Participativos em municípios do Estado da Paraíba, como Araújo e Silva (2011) e Macena e Silva (2011).

Assim sendo, Araújo e Silva (2011) perceberam que o OP em Pombal (PB), encontra-se em fase de construção, pois o trabalho que vem sendo realizado ainda enfrenta dificuldades provenientes da falta de interesse da população e pela cultura do imediatismo e do

conformismo social. Constatou-se a necessidade de se investir na divulgação do processo, apesar dos avanços, ainda existe um desencontro entre o papel do cidadão e da cidadã como articuladores e indivíduos dotados de poder de decisão e administração centralizada com poder e decisão nas mãos dos gestores e percepção dos representantes do poder legislativo como interlocutores das reivindicações.

Macena e Silva (2011) após analisar o Orçamento Democrático em João Pessoa (PB), constataram que a implementação desse instrumento, obteve sucesso por meio de uma intensa transformação da gestão pública em que requer vontade política, inter-setorialidade e metodologia clara e flexível. Apesar das limitações, é importante ressaltar que as ações realizadas pela gestão contribuíram significativamente para a melhoria da qualidade de vida de várias localidades da cidade. A inversão de prioridades, preconizada pelo OP é nitidamente percebida pela atenção disponibilizada pela prefeitura aos bairros mais carentes da cidade, mesmo avaliando que a metodologia atual requer algumas modificações para enfrentar os desafios.

Deste modo, o processo de reivindicação social no município de Guarabira (PB), conta com uma população total de 55.326, iniciou-se através do SEDUP - Serviço de Educação Popular em 2008, como um alerta sobre a importante participação social nas deliberações dos gastos públicos e posteriormente tendo sido sancionada e aprovada a Lei de Orçamento Democrático Participativo no ano de 2013.

Neste contexto, na Lei Nº 1028/2013 no art 1º institui o Orçamento Popular Participativo – OPP em Guarabira (PB), em âmbito municipal com a finalidade de promover a gestão compartilhada e o exercício da cidadania com vista à aceção, ao planejamento e à implantação das políticas públicas orçamentárias. No Parágrafo Único:

[...] O Orçamento Popular Participativo de que cuida o *caput* deste artigo é um processo no qual a comunidade atua através de proposição, debate e deliberação sobre matérias referentes às despesas públicas municipais, sendo mecanismo governamental de democracia participativa que permite aos cidadãos influenciar e contribuir na elaboração do Orçamento Municipal.

O OPP de Guarabira (PB) é por excelência um instrumento adotado a fim de estabelecer um canal de participação direta entre os/as cidadãos e a gestão pública municipal, dando transparência ao processo de elaboração do orçamento público, envolvendo a sociedade, as instituições governamentais e não governamentais, para que possam avançar numa perspectiva de desenvolvimento econômico, social e cultural no campo e na cidade, no qual a população de forma direta decide a aplicação do dinheiro público em obras e serviços

como (Educação, Saúde, Assistência Social, Infraestrutura, entre outros) que serão realizados pela administração municipal.

2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS FAZER UM ESQUEMA COM A METODOLOGIA

Para a realização de estudo foram utilizadas às técnicas, instrumentos e métodos de pesquisa de acordo com tipo de análise do objeto estudado. Assim, entende-se que pesquisa é um procedimento formal, com método de pensamento reflexivo, que requer um tratamento científico e se constitui no caminho para conhecer a realidade local (MARCONI; LAKATOS, 2003).

Este trabalho se caracteriza como um estudo de caso, Yin (2001) afirma que esse tipo de estratégia metodológica permite uma investigação para se preservar as características holísticas e significativas dos eventos da vida real, tais como ciclos de vida individuais, processos organizacionais e administrativos, mudanças ocorridas em regiões urbanas, relações internacionais e a maturação de alguns setores.

Foi utilizada também a abordagem exploratória que têm como objetivo proporcionar maior familiaridade com o problema; a pesquisa descritiva tem como finalidade primordial a descrição das características de determinada população ou fenômeno, então, o estabelecimento de relações entre variáveis (GIL, 2002). Essa pesquisa assume também o caráter qualitativa, segundo Duarte (2002), a definição de critérios segundo os quais serão selecionados os sujeitos que vão compor o universo de investigação é algo primordial, pois interfere diretamente na qualidade das informações a partir das quais será possível construir a análise e chegar à compreensão mais ampla do problema delineado.

A pesquisa bibliográfica se baseia em consulta em fontes como livros, artigos científicos, leis, monografias, dissertações, teses, entre outros, nos quais embasaram teórico-metodologicamente esta pesquisa. A pesquisa documental, referente a análise de processos, cartilhas, folders, etc. além de utilização de técnicas padronizadas de coleta de dados, como entrevistas a partir de questionários semiabertos (adaptado de ARAÚJO e SILVA, 2011).

A área de pesquisa compreende o município de Guarabira-PB, que está localizado na Microrregião de Guarabira e na Mesorregião do Agreste paraibano, dista 75 km da capital do estado da Paraíba, João Pessoa. A população é de 55.326, sendo 6.366 residentes na zona rural

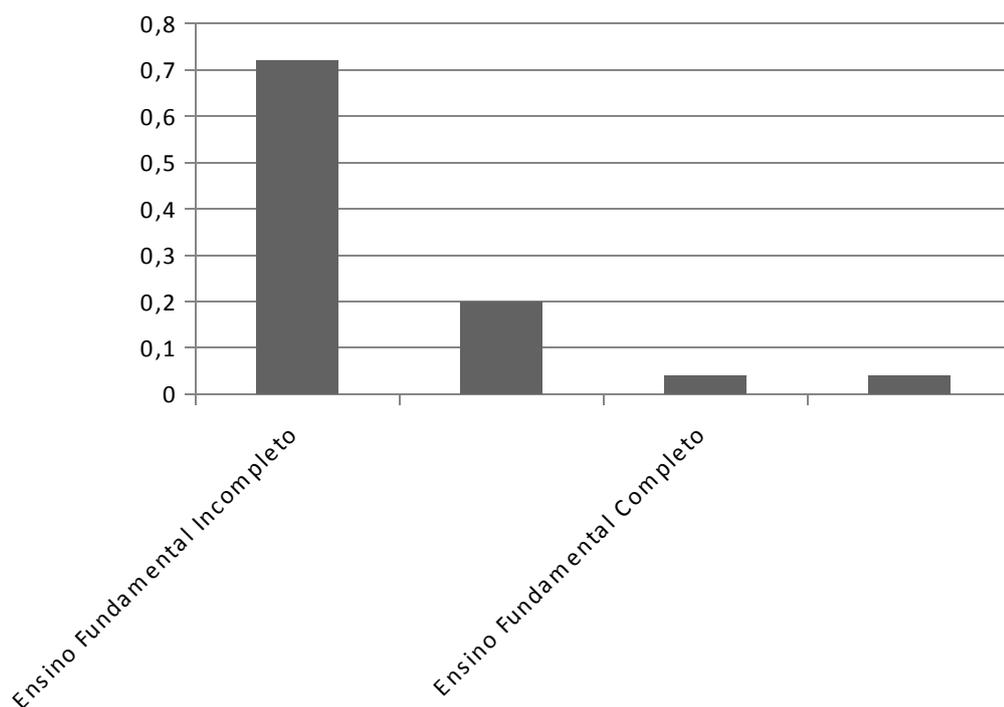
e 48.960 residentes na zona urbana (IBGE, 2010). Foram entrevistados 25 moradores bairro Mutirão que se encontra a população com menor poder aquisitivo.

3 ORÇAMENTO POPULAR PARTICIPATIVO: A REALIDADE DO BAIRRO MUTIRÃO, GUARABIRA (PB)

O Bairro do Mutirão, cujo perfil é de classe média baixa se caracteriza como um logradouro simples, cujos serviços de saneamento são precários, além de défices no atendimento público. No entanto, observa-se alguns benefícios como escolas de nível fundamental, construção de uma creche, iluminação pública e atendimento de saúde.

A faixa etária dos entrevistados (as) demonstrou-se diversa entre 18 e 65 anos. O gênero que se destacou foi o feminino representado por 80% dos informantes e 20% masculino. Quanto o grau de escolaridade comprova-se o nível baixo, pois 72% dos entrevistados não conseguiram concluir o ensino Fundamental e 20% não tiveram a oportunidade de se alfabetizar (Figura 1).

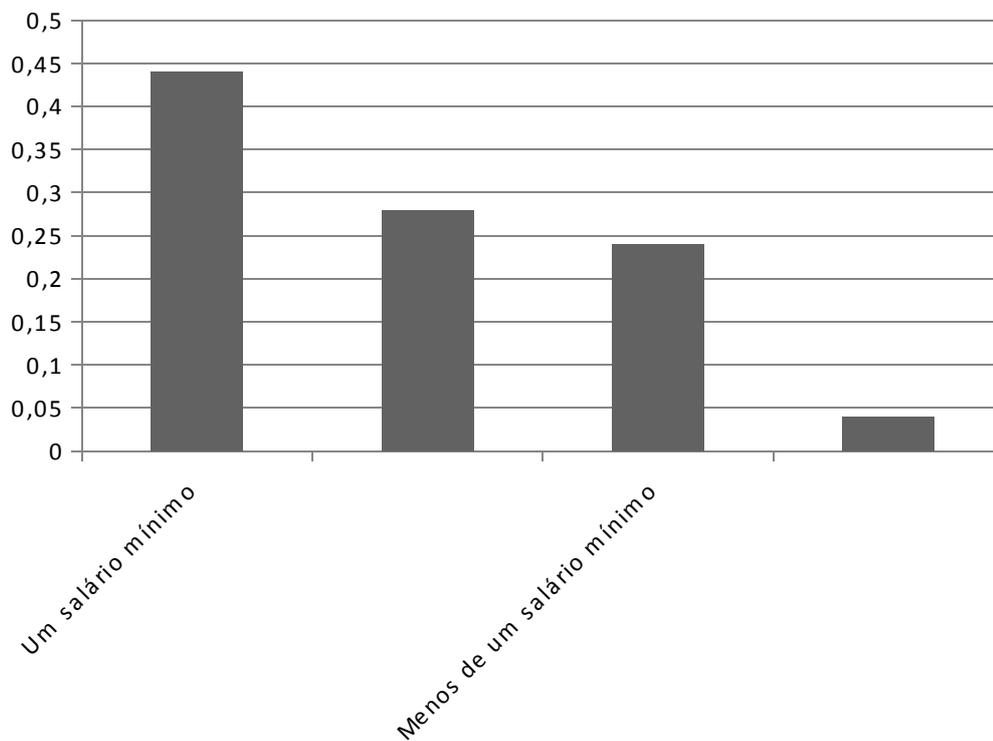
Figura 1 - Grau de escolaridade dos entrevistados



Fonte: Pesquisa de campo, 2014.

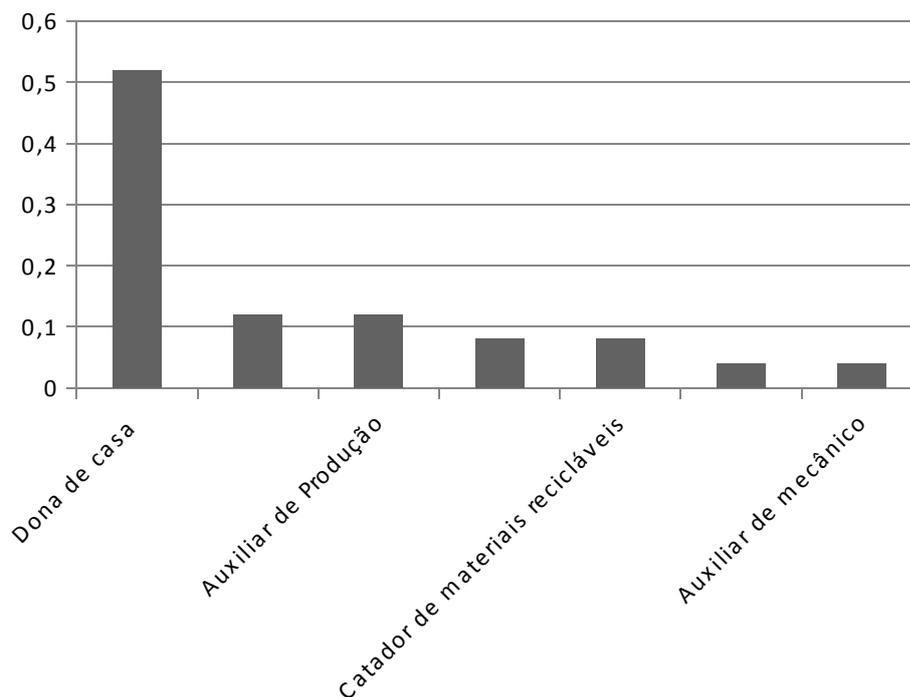
A renda média dos informantes da pesquisa é de aproximadamente um salário mínimo 44%, programas sociais como o Bolsa Família 28%, menos de um salário mínimo 24% (Figura 2).

Figura 2 - Renda mensal dos entrevistados



Fonte: pesquisa de campo, 2014.

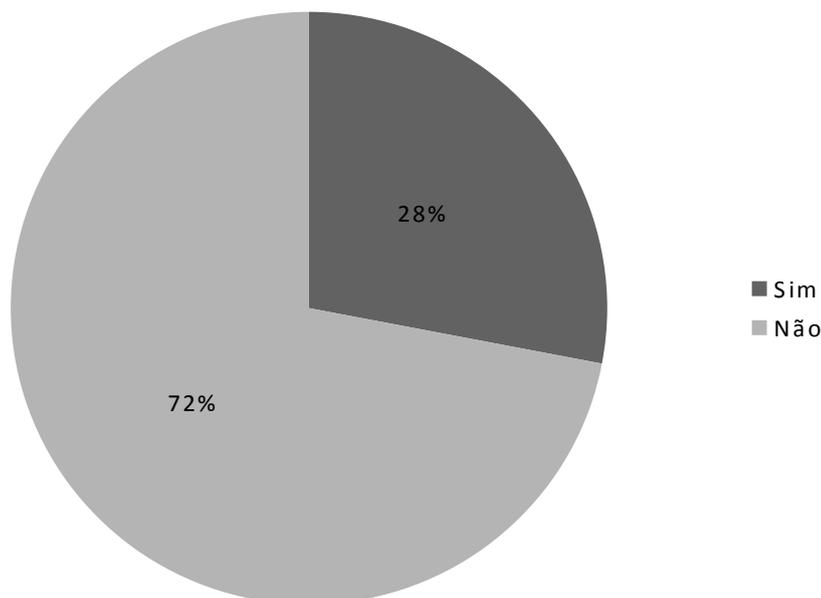
O perfil profissional dos entrevistados configura-se da seguinte maneira dona de casa 52%, aposentado 12%, auxiliar de produção 12%, catador de materiais recicláveis 8%, costureira 8%, agricultor 4% e auxiliar de mecânico 4% (Figura 3).

Figura 3 - Profissão dos entrevistados

Fonte: Pesquisa de campo, 2014.

A realização do OPP no município de Guarabira (PB) organiza-se, da seguinte maneira: o OPP é um mecanismo de participação democrática na gestão pública, o município foi dividido em 16 (Dezesseis) áreas geográficas para facilitar o processo de articulação dessa forma, é realizadas as plenárias regionais para discutir com a população prioridades de obras e serviços. Encerrando o processo com a plenária final com os conselheiros/as, sociedade civil e secretários a fim de identificar as prioridades para incorpora-las nas Leis Orçamentárias, Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO), Lei Orçamentária Anual (LOA) e Plano Plurianual (PPA) (SECRETARIA DE PLANEJAMENTO DO MUNICÍPIO DE GUARABIRA, 2014).

Na busca de compreender a percepção da população do Bairro do Mutirão, acerca do OPP além das necessidades locais. Assim, foram indagados os entrevistados sobre essa ferramenta de reivindicação e 72% afirmaram não conhecer e 28% mencionaram que conhece (Figura 4).

Figura 4 – Conhecimento da existência do OPP pelos entrevistados

Fonte: pesquisa de campo, 2014.

Comparando esse mecanismo com de outros municípios, destaca-se a participação popular no caso do OP de Belo Horizonte (MG) que foi ampliado e ganhou novos formatos ao longo dos anos de existência. Expandiu a participação dos moradores nos diferentes segmentos sociais em diferentes locais, atendendo as demandas específicas como habitação popular e construir obras que impactam a cidade (PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, 2008).

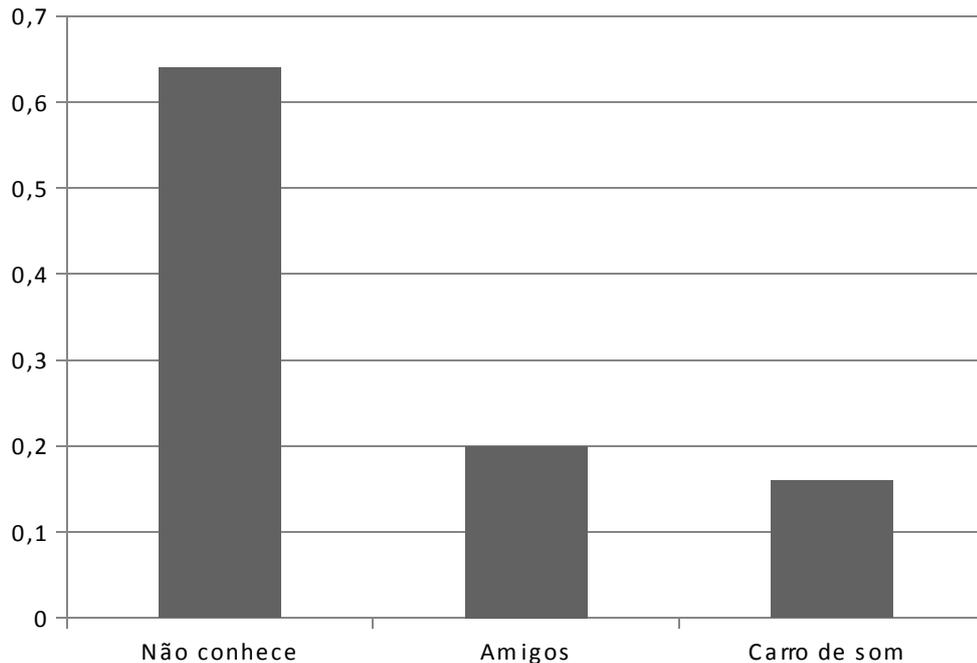
Baseado em princípios norteadores, quando o OPP é implantado, por parte da iniciativa do executivo ou do legislativo, deve ser seguido do apoio da comunidade e vice e versa, com o objetivo de atingir o compromisso de criar as regras que promova o planejamento compartilhado. Dessa forma, aumentar a oportunidade da sociedade civil ter acesso às decisões públicas (MOTA; BLIACHERIENE, 2012).

Em termo de experiências bem sucedidas de implantação de OP, destaca-se a Porto Alegre Através de debates com as lideranças comunitárias, ficou definido que o OP seria dividido em regiões. O sistema de cogestão entre governo e comunidade na aplicação do orçamento público, como é conhecido hoje, foi uma construção coletiva. Em 1991, foi fundado o Fórum Regional do Orçamento Participativo (Frop). A fim de fortalecer o relacionamento coma comunidade, em 1992, é criada a figura do Coordenador Regional do Orçamento Participativo (Crop). Em 1994, com a participação da comunidade e discutido nos Fóruns do OP, em 1997, foi elaborado o Plano Plurianual. Em 1999, os participantes do OP

passam a ter seu conselho com a criação do Conselho do Orçamento Participativo (COP) (PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE, 2009).

Sobre como os entrevistados tem conhecimento sobre as reuniões do orçamento participativo 64% afirmaram não ter conhecimento, 20% com os amigos e 16% carro de som (Figura 5).

Figura 5 – Forma da obtenção do conhecimento sobre a realização do OPP no Bairro Mutirão



Fonte: trabalho de campo, 2014.

Em estudos realizados pelos pesquisadores Silva e Lima (2011), no município de João Pessoa-PB, apontaram algumas dificuldades sobre a estrutura de trabalho do Orçamento Democrático (OD) no município no que se refere aos processos políticos e a questão motivacional que repercute também na intersetorialidade. Da mesma forma que destacam a necessidade de novos planos da gestão pública.

Quanto à credibilidade dos entrevistados na implementação e práticas do orçamento participativo no município de Guarabira (PB) 72% dos entrevistados afirmaram que não acredita nesse tipo de instrumento e 28% afirmaram que é através das audiências públicas e da fala comunitária que as transformações sociais ocorrem em nível local.

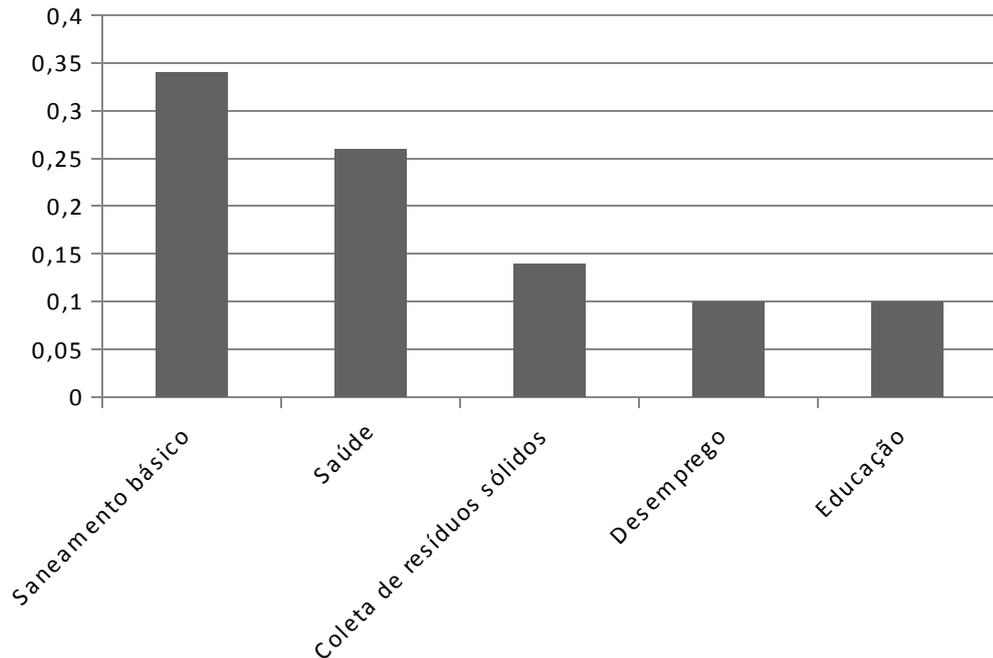
Sobre as reivindicações dos moradores do bairro mutirão nas reuniões públicas do OPP, assim 76% dos informantes acreditam que os gestores baseassem suas atitudes diante

das reivindicações da população modificaria a realidade socioeconômica e 24% não acredita no OPP como instrumento de modificação social. Participação dos entrevistados para discutir melhorias para o bairro e 52% dos informantes mencionaram que é comum os moradores se reunirem para questionarem os problemas do bairro e 48% desconhece essa ação.

Portanto, é necessário que o cidadão seja protagonista nas decisões dos investimentos e serviços públicos para a melhoria da qualidade de vida da população, o desenvolvimento econômico e social e ao mesmo tempo, contribuir para um processo de solidariedade e de construção da cidadania (SOUZA, 2008).

Os principais problemas enfrentados no bairro apontado pelos entrevistados foram 34% a falta de saneamento básico, 26% a precariedade do atendimento de saúde, 14% disposição inadequada de resíduos sólidos, 10% desemprego e 10% que a educação precisa de mais atenção da gestão pública municipal (Figura 6).

Dessa forma, o orçamento popular participativo ainda precisa ser mais difundido entre todas as classes sociais, como forma de inserção dos anseios sociais e de uma maior integração democrática entre todos os cidadãos da cidade, para que se tenha um instrumental que proporcione um maior bem estar a todos (SILVA; ARAÚJO, 2011).

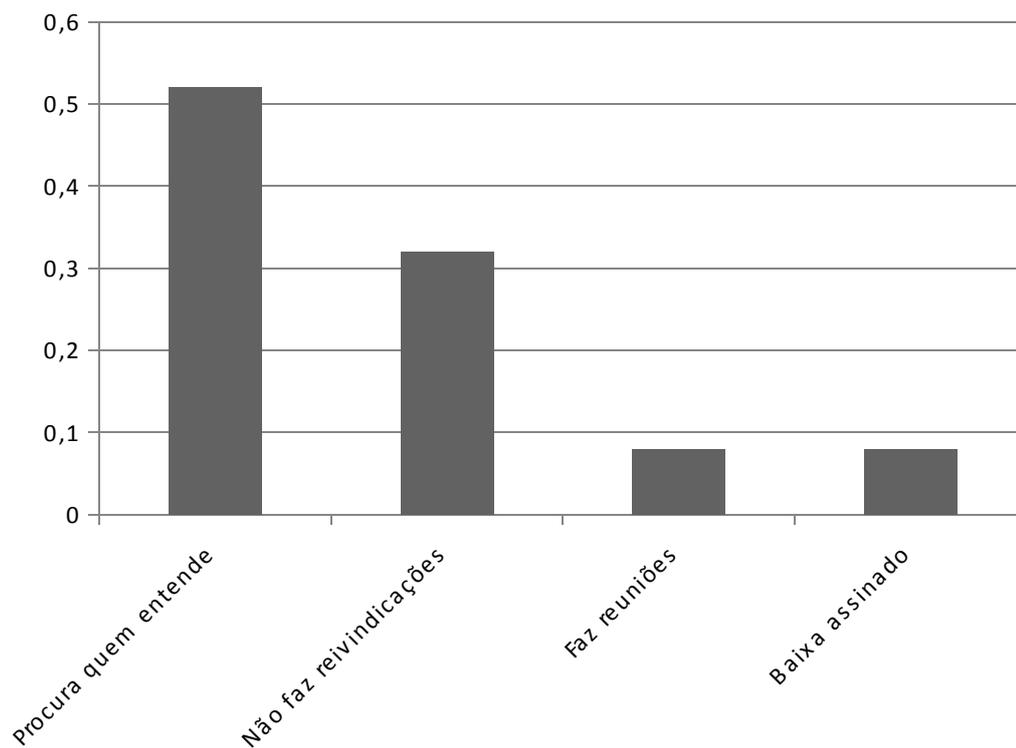
Figura 6 – Quais os principais problemas do Bairro Mutirão

Fonte: pesquisa de campo, 2014.

Em estudo realizado por Araújo e Silva (2011) sobre OP na cidade de Pombal-PB, mostrou-se com os resultados semelhantes aos problemas socioeconômicos destacado no bairro Mutirão como carência econômica, vulnerabilidade social, precariedade no sistema de saneamento básico. Dessa forma os moradores anseiam por melhores condições de vida e igualdade sociais.

Sobre a participação dos entrevistados em audiências públicas no bairro 64% não participa e 36% participa das reuniões do orçamento e também das reuniões da associação de moradores. Quando indagado sobre o que plano plurianual - PPA, lei de diretrizes Orçamentárias e lei Orçamentária Anual - LOA, 100% dos entrevistados afirmaram não conhecer.

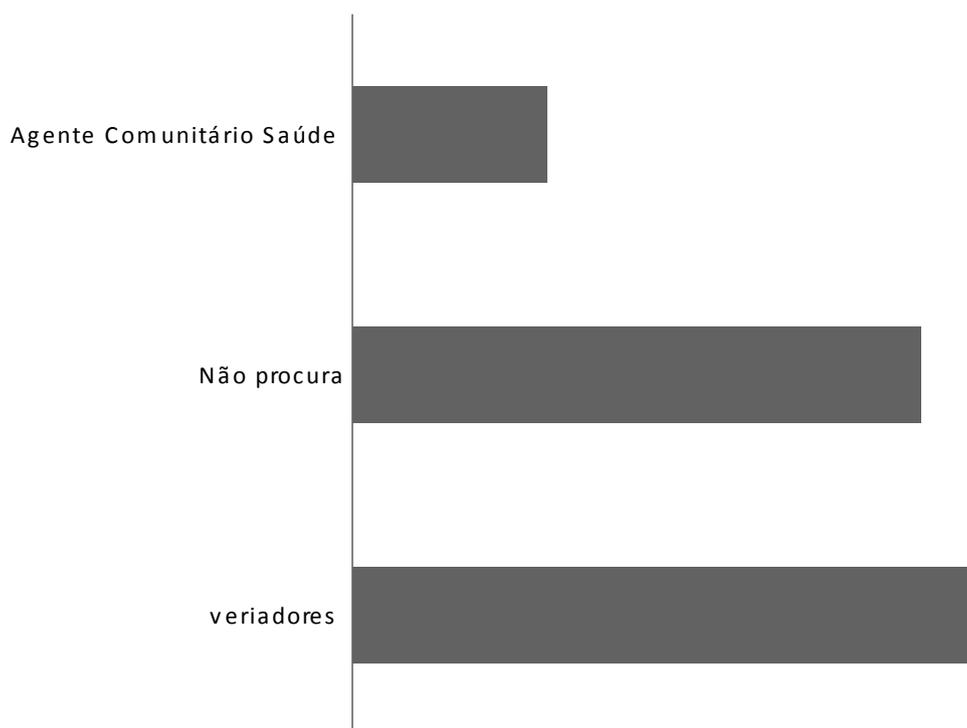
Sobre que medidas são tomadas quando precisam reivindicar melhorias para seu bairro 52% procuram pessoas da comunidade que entende os problemas, 32% não reivindicam, 8% participam das reuniões dos moradores e 8% organizam baixa assinado (Figura 7).

Figura 7- Como os moradores reivindicar melhorias para o bairro do Mutirão

Fonte: pesquisa de campo, 2014.

Quando os entrevistados têm problemas no Barrio resolvem os problemas dos locais, 45% mencionaram que procuram os vereadores, 41% não procuram ninguém e 14 reivindicam com o agente comunitário de saúde (Figura 7).

Figura 8- Quem procura para reivindicar melhorias para o bairro do Mutirão



Fonte: pesquisa de campo, 2014.

Contatou-se, que com a implantação orçamento popular participativo no município de Guarabira (PB), tem uma proposta democrática, no entanto ainda precisa ser mais divulgado entre todas as classes sociais, como meio de inserção dos anseios sociais e de uma maior integração popular entre todos os munícipes, para que se tenha uma ferramenta de cunho participativa que proporcione transformações socioeconômicas locais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste trabalho, abordamos a importância e as dificuldades em efetivar o OPP no município de Guarabira (PB), instrumento transformador da gestão pública democrática, de modo a contribuir com a administração dos recursos municipais. Especificamente no Bairro Mutirão, esse instrumento de participação encontra-se em fase de implementação, o que caracteriza a maioria da população que ainda enfrenta a resistência provenientes da falta de interesse e conhecimento da relevância da participação da sociedade civil como fator primordial para investimentos de acordo com as necessidades locais.

Para minimizar esse problema, deve-se investir em uma divulgação mais eficaz das audiências públicas do OPP, além de explicitar a população como ocorre esse processo, a importância e os resultados dessas reuniões, pois observa-se a falta de experiências dos informantes com a dinâmica participativa, apesar dos mesmos questionarem os investimentos na administração pública. Nesta pesquisa, realizamos um plano destacando as prioridades enfatizadas pela população, formulando as ações voltadas a uma gestão pública democrática.

Percebemos a necessidade de esclarecer a sociedade a respeito das Leis Orçamentárias, Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO), Lei Orçamentária Anual (LOA) e Plano Plurianual (PPA).

Os resultados deste trabalho pode contribuir em projetos orçamentários na Gestão Pública do município de Guarabira (PB), fornecendo dados relevantes para auxiliar em futuros processos de implantação do OPP, caracterizando o perfil socioeconômico civil e implicações para melhoria da qualidade de vida do Bairro Mutirão, que enfrentam dificuldades como a falta de saneamento básico e prestação de assistência básica de saúde.

Esta pesquisa poderá fornecer uma base para a comunidade científica na realização de futuros trabalhos em outros bairros com perfis socioeconômicos e ambientais diferentes, para que se possam obter dados mais amplos da realidade geral da implantação e resultados do OPP nas políticas públicas no município estudado.

REFERÊNCIAS

ABERS, R. Interesses e ideias em políticas participativas: reflexões a partir dos comitês de bacia hidrográfica e os orçamentos participativos. **Sociedade e Estado**, v. 18, p. 257–290, 2003.

ARAÚJO, E. A.; SILVA, L. A. C. **Orçamento participativo: desafios e perspectivas de uma ação democrática e participativa na cidade de Pombal – Paraíba**. Monografia (Especialização Gestão Pública Municipal) Universidade Federal da Paraíba. 2011.

BAQUERO, M. et al. Bases de um novo contrato social? Impostos e Orçamento Participativo em Porto Alegre. **Opinão Pública**, v. 11, p. 94–127, 2005.

BARROS, J. de Melo; **Os desafios da participação popular no orçamento participativo no município de São Gonçalo**. São Gonçalo: Pontifícia Universidade Católica – PUC-RJ, 2002.

BECKER, P.; REVELOSON, J.-A. A. **O que é democracia?**. Luanda: Friedrich Ebert Stiftung, 2011. 34p.

BOBBIO, N. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986. 63p.

BOLDA, L. A.; MORETTO, A. M. C.; Gusmão, A. S.; ALMEIDA, C. S.; FERREIRA, G. G.; MARTINS, H. P.; BINDA, J. P.; NALI, Z. **Orçamento Participativo 2008/2009**; o que é melhor para Vitória e você quem ajuda a decidir. Vitória: Prefeitura Municipal de Vitória, 2007.

CARVALHO, C. Machado; Araujo, G. J. Ferraresi; O orçamento participativo: avanços e desafios do orçamento participativo de Araraquara em direção à ampliação da cidadania local. Minas Gerais: **GES – Revista Gestão e Sociedade** CEPEAD/UFMG vol. 4, nº 7, 2010.

CAVALCANTE, P. L. Orçamento Participativo: Estratégia rumo a gestão pública mais legítima e democrática. Brasília: **Revista de Políticas Públicas e gestão Governamental**. Vol. 06, nº 02, 2007.

CHAUI, M. Cultura e democracia. **Revista latinoamericana de Ciencias Sociales**, v. 1, n. 1, p. 53–76, 2008.

COSTA, D. M. D. Vinte anos de orçamento participativo: análise das experiências em municípios brasileiros. São Paulo: **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**/ v. 15, n. 56, 2010.

DUARTE, R. **Pesquisa qualitativa**: reflexões sobre o trabalho de campo. Cadernos de Pesquisa, n. 115, p. 139-154, 2002.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**/Antônio Carlos Gil. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GOULART, J. O. Orçamento participativo e gestão democrática no poder local. **Lua Nova**, v. 69, p. 49–78, 2006.

HOROCHOVSKI, R. R.; CLEMENTE, A. J. Democracia deliberativa e orçamento público: experiências de participação em Porto Alegre, Belo Horizonte, Recife e Curitiba. **Rev. Sociol. Polít**, v. 20, n. 43, p. 127–157, 2012.

MACÊDO, F. F. R.R.; LAVARDA, C. E. F. Características da Produção Científica sobre Orçamento Público, Orçamento Participativo e Controladoria Pública na Primeira Década do Século XXI. **Administração Pública e Gestão Social**, 5(1), 2013, p.34-42.

MACENA, H. L. DOS S.; SILVA, L. A. C. DA. Os desafios da construção de uma gestão democrática e participativa: “um” olhar sobre a experiência de João Pessoa - Paraíba. 2011.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos de metodologia científica**. 5ª ed. São Paulo: Atlas 2003.

NASCIMENTO, S.; KUESTER, A. **Participação popular no orçamento público**. CEARAH Periferia, BNDS, 2010.

OLIVEIRA, P. R. M. **Desdobrando o orçamento municipal**. Porto Alegre: Centro de Assessoria e Estudos Urbano, 2009.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. **Orçamento Participativo de Belo Horizonte 15 Anos**, 2008. Disponível em <http://www.pbh.gov.br/comunicacao/pdfs/publicacoesop/revista-15-anos-portugues.pdf>

SANTOS, M. R. S. democracia, orçamento participativo e educação política. **ORG & DEMO**, v.7, n.1/2 , 2006, p. 153-182.

SINTOMER, Yves; HERZBERG, Carsten; ALLEGRETTI, Giovanni; **Dialogo Global:** Aprendendo com o Sul: O Orçamento Participativo no mundo – um convite à cooperação global. Nº 25 Versão Portuguesa, 2012.

SILVA, A. L. A.; LIMA, Y. S. **O orçamento democrático de João Pessoa:** mecanismos de articulação. Trabalho de conclusão de curso. Curso de especialização em gestão pública municipal modalidade a distância, 2011.

SOUZA, L. A. M. DE. Orçamento participativo e as novas dinâmicas políticas locais. **Lua Nova**, n. 84, p. 353–364, 2011.

SOUZA, U. Gestão pública e participação popular proposta para um orçamento participativo municipal. In: PONT, R. **Gestão pública e democracia participativa.** Porto Alegre-RS, assembleia legislativa.

WAMPLER, Brian. A difusão do orçamento participativo brasileiro: “Boas práticas” devem ser promovidas?. Rede de revista científica da América Latina, **Opnião Pública**, Campinas, Vol. 14, 2008.

YIN, R. K. **Estudo de caso:** planejamento e métodos. trad. Daniel Grassi. 2ª ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

Anexo A - Questionário (Adaptado ARAÚJO e SILVA, 2011)

Entrevista N° _____ Data: _____
 Nome _____
 Grau de instrução _____
 Endereço _____
 Cidade: _____
 Estado civil: _____ Renda: _____ Data de Nascimento: _____
 Escolaridade: _____ Profissão: _____ Tempo de
 moradia na área: _____ N° pessoas na família: _____

1 – Senhor (a) sabe o que é orçamento participativo?

- Sim
 Não

2 - Em caso afirmativo, Senhor (a) tomou conhecimento através de que meios?

- Jornal
 Televisão
 Administração municipal local
 Na escola
 Com amigos
 Outro. Qual? _____

3 - Senhor (a) considera o orçamento participativo uma ação de democracia?

- Sim
 Não

4 - Senhor (a) acredita a na implementação e práticas do orçamento democrático?

- Sim
 Não

5 - Os moradores do seu bairro se reúnem para discutir melhorias para o bairro?

- Sim
 Não

6 - Atualmente, quais os principais problemas do bairro em que você mora?

- Saúde
 Educação
 Habitação
 Saneamento básico
 Emprego e renda
 Outro. Qual? _____

7 - Já participou de uma audiência pública no seu bairro?

() Sim

() Não

8 - Senhor (a) sabe o que é PPA (Plano Plurianual), LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias) e LOA (Lei Orçamentária Anual)?

() Sim

() Não

9 - Quando senhor (a) precisa reivindicar melhorias para o seu bairro, quais medidas utiliza?

10 - Quem Senhor (a) procura para reivindicar as melhorias para seu bairro?

11 - Seu bairro tem sido beneficiado com alguma melhoria?

Qual?

12 – o senhor (a) sabe o que é orçamento participativo, qual sua opinião sobre essa ação?
