



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA
CENTRO DE CIÊNCIAS EXATAS E SOCIAIS APLICADAS
CAMPUS ANTÔNIO MARIZ – CAMPUS VII
COORDENAÇÃO DE ADMINISTRAÇÃO**

GERALDO DE ASSIS CEZÁRIO

**A DEMOCRATIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: A EXPERIÊNCIA DO
ORÇAMENTO DEMOCRÁTICO ESTADUAL E A GESTÃO PARTICIPATIVA**

PATOS/PB

2013

GERALDO DE ASSIS CEZÁRIO

**A DEMOCRATIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: A EXPERIÊNCIA DO
ORÇAMENTO DEMOCRÁTICO ESTADUAL E A GESTÃO PARTICIPATIVA**

Monografia apresentado ao programa de graduação em administração da Universidade Estadual da Paraíba como parte dos requisitos para a obtenção do título de bacharel em administração.

ORIENTADOR: MSC. Igor Martins

PATOS/PB

2013

UEPB - SIB - Setorial - Campus VII

C387d Cezário, Geraldo de Assis.

A democratização da administração pública: a experiência do orçamento democrático estadual e a gestão participativa [manuscrito] / Geraldo de Assis Cezário. – 2013.
93f. : il.

Digitado.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Administração) – Centro de Ciências Exatas e Sociais Aplicadas, Universidade Estadual da Paraíba, 2013.

“Orientação: Prof. MSc. Igor Martins”.

1. Orçamento Democrático. 2. Participação popular na Administração Pública. 3. Gestão Participativa. I. Título.

21. ed. CDD 351

GERALDO DE ASSIS CEZÁRIO

**A DEMOCRATIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: A EXPERIÊNCIA DO
ORÇAMENTO DEMOCRÁTICO ESTADUAL E A GESTÃO PARTICIPATIVA**

Monografia apresentado ao programa de graduação em administração da Universidade Estadual da Paraíba como parte dos requisitos para a obtenção do título de bacharel em administração.

Aprovada em 29 / 08 / 2013

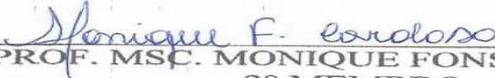
Banca Examinadora



PROF. MSC. IGOR MARTINS
ORIENTADOR



PROF. MSC. AYALLA CÂNDIDO FREIRE
1º MEMBRO



PROF. MSC. MONIQUE FONSECA CARDOSO
2º MEMBRO

A toda minha família, em especial a meus pais.

à quem tanto amo, DEDICO.

AGRADECIMENTOS.

Agradeço a Deus primeiramente, por me guiar ao longo desse período, e, me ajudar a superar todos os desafios e dificuldades vividas nessa fase da minha vida. E, principalmente a minha mãe Ana de Assis, e a meu pai Antônio Cezario, por apoiar-me e ajudar-me, em cada dia dessa jornada, de forma, indispensável com todo amor e atenção consolidaram uma vitória e a concretização de um grande sonho da minha. E, os amigos que contribuíram de forma direta, Edney Pires, Silvoneto Oliveira e Aurenildo Fernandes.

Quero agradecer também a todas as minhas irmãs e a meu irmão, pela força, e por acreditar em mim. Em especial eu agradeço a minha irmã Maria Cristina, por me dar abrigo em sua casa durante 3 anos e ter investido em me, com amor e carinho dando total apoio, a realização desse sonho tão importante para minha vida profissional. Também agradeço carinhosamente a minha outra irmã Maísa Cezario, pelo período que convive com sua família, e as noites que cheguei tarde pelo fato de estudar a noite e você me recebeu sempre com um sorriso no rosto, gesto que nunca esquecerei e guardarei no meu coração, Sei que um dia irei recompensar cada um, pois o valor dessa conquista uma grande parcela vocês foram os grandes responsáveis, e, por isso devo toda a minha gratidão.

Não poderia deixar de lembrar-se da minha equipe maravilhosa, conhecida como equipe “ELLO”, em especial a Rondinele Trigueiro, Raerica carvalho e Pollyana Diniz, que apesar das brigas sempre tivemos um amor recíproco, e, é uma honra ser amigo de pessoas maravilhosas como vocês, assim como os meus amigos, colegas e irmãos de classes da turma 2009.1, vocês tiveram um papel importante pela amizade e pelo carinho.

Deixo aqui também o meu agradecimento ao prof. Igor Martins, por ter aceitado o desafio de desenvolver esse trabalho com suas orientações e dicas que foram de grande importância e efetivação do meu estudo, e, também deixo meus sinceros agradecimentos a todos os professores, a cada um que contribuiu diretamente para eu chegar a minha ascensão profissional. A meus queridos amigos Gustavo Pereira, Vanderley Nobrega, Ranniery Almeida, Jocerlan Leite, Luana Pires, Bruno Pires, Welma Moraes, Junior Pires e a todos os meus parentes tios, sobrinhos e os demais. Deixo aqui os meus mais profundos agradecimentos a uma pessoa que me ajudou no momento mais difícil de minha vida, durante esses quatro anos, Fernanda Almeida, pela contribuição e pela força dada, independentemente da ação do destino que nos separou.

Registro aqui meus sinceros agradecimentos e obrigado a cada um de vocês.

RESUMO

Atualmente a Gestão Pública Brasileira vivência um novo momento em seu contexto político-administrativo. Uma nova forma de gestão se apresenta rompendo com os antigos moldes de administração clientelista e de interesses individuais, sendo coagida a rever a sua forma de atuação e desenvolvimento de políticas públicas, assim como, o direcionamento e aplicação racional dos recursos públicos, atendendo os anseios da sociedade como um todo. Nesse contexto, elevar-se a necessidade de um novo método de gerir a máquina pública, atendendo as exigências do novo cenário público brasileiro. Nessa moderna conjuntura política de Gestão Participativa surgem mecanismos de participação popular, como uma iniciativa inovadora chamado de Orçamento Participativo, que com sua aplicação possibilita a participação da sociedade na definição das prioridades, compartilhando o poder de decisão e planejamento antes restrito aos representantes eleitos pelos mesmos. Dentro dessa ótica o presente trabalho procurou analisar as influências do Orçamento Democrático Estadual para uma Gestão Participativa na administração dos recursos públicos no Estado da Paraíba. Para tanto, tomou como universo de análise a 13^o Região Geoadministrativa do Estado, utilizando-se de entrevistas com os principais gestores do OD na Região. O estudo ainda se valeu de uma revisão bibliográfica e documental acerca do referido assunto, bem como, de uma pesquisa exploratória e descritiva com abordagem qualitativa, usando como método o estudo caso, em uma pesquisa de campo, e, para a análise e interpretação dos dados foi empregado à análise das narrativas. Os resultados baseado nas categorias de análises mostraram que o Orçamento Democrático na Paraíba é uma experiência inovadora na esfera estadual, como elemento promotor para uma gestão participativa. O mesmo possibilitou a participação da população na definição das prioridades de cada região e por sua vez em cada cidade, compartilhando o poder de decisão e planejamento. O estudo corrobora ainda como Orçamento Democrático pode ser uma ferramenta eficiente para a gestão democrática dos recursos públicos no Estado, articulado de forma eficiente pelo diversos atores sócio-políticos. Revelam também aspectos importantes que contribuem para uma efetiva Gestão Democrática por meio da continuidade de suas operações, criando assim uma cidadania ativa. Além de tudo se configura um mecanismo de aprimoramento na elaboração das políticas públicas e na distribuição eficaz dos recursos de acordo com as reais necessidades da população, para tanto, ressalta o seu desempenho como instrumento de controle das finanças, através das tomadas de decisões integradas, suprindo às necessidades públicas com eficiência e eficácia.

Palavras-chave: Orçamento Democrático; Democracia; Participação Popular; Gestão Participativa.

ABSTRACT

Currently, the Brazilian Public Management is experiencing a new moment in its politico-administrative context. A new form of management presents breaking the old molds administration and patronage of individual interests, being compelled to review its way of action and development of public policies, as well as the direction and application of public resources rationally, given the expectations of society as a whole. In this context, raising the need for a new method of managing public machine, meeting the requirements of the new Brazilian public setting. In this modern political situation of Participative Management mechanism arises popular participation as an innovative idea called the Participatory Budget, which enables its application to society participation in setting priorities, sharing decision-making and planning once restricted to the representatives elected by the same. Within this perspective the present study attempts to analyze the contributions of the Democratic State Budget for a Participative Management in the administration of public resources in the state of Paraíba. To do so, took as the universe of analysis at 13 ° Geoadministrativa region of the state, using interviews with key managers in the OD region. The study also drew upon a literature review and documentary about said subject, as well as the exploratory and descriptive qualitative approach, using the case study method in field research, as the phase of analysis and interpretation of data was employed to analyze the narratives. The results based on categories of analysis showed that the Democratic budget in Paraíba is a novel experience at the level of the state as the promoter for participatory management. Same enables public participation in setting priorities in each region and in turn in each city, sharing decision-making and planning. The study corroborates as Democratic budget can be an efficient tool for the democratic management of public resources in the state, effectively articulated by various socio-political actors. Also reveal important aspects that contribute to an effective democratic management through the continuity of their operations, thus creating an active citizenry, and everything is set up a mechanism to improve the preparation of public policies and effective destruction of resources in accordance with the actual needs of the population, therefore, emphasizes its role as an instrument of control of finances, through integrated decision making, supplying public needs efficiently and effectively.

Keywords: Democratic Budget, Democracy, Popular Participation and participatory management.

LISTAS

LISTAS DE FIGURAS

Figura 01 – Fases e Processos Internos do Orçamento Participativo.....	34
Figura 02 – Etapas de Implantação do Orçamento Participativo.....	38
Figura 03 – Democracia Semidireta ou Participativa.....	43
Figura 04 – Mapa da 13º Região Geoadministrativa.....	45
Figura 05 – Orçamento Democrático Estadual da Paraíba.....	47
Figura 06 – Organograma do Orçamento Democrático Estadual da Paraíba.....	52

LISTA DE SIGLAS

OP.....	Orçamento Participativo
OD.....	Orçamento Democrático
ODE.....	Orçamento Democrático Estadual
PPA.....	Plano Plurianual
LOA.....	Lei Orçamentaria Anual
SEPLAG.....	Secretaria de Estado do Planejamento e Gestão
PSB.....	Partido Socialista Brasileiro
E: 1.....	Entrevistado 1
E: 2.....	Entrevistado 2
E: 3.....	Entrevistado 3

LISTA DE QUADROS

Quadro 01 – Administração Pública Burocrática x Administração Pública Gerencial.....	21
Quadro 02 – Municípios que adotaram o Orçamento Participativo.....	27
Quadro 03 – Abordagens e Aspectos sobre o Orçamento Participativo.....	30
Quadro 04 – Divisão Geoadministrativa da 13 ^o Região.....	46
Quadro 05 – Objetivos/Ações da Pesquisa.....	53
Quadro 06 – Dimensões Constitutivas do Orçamento Participativo.....	56
Quadro 07 – Resumo Tipológico da Pesquisa.....	59
Quadro 08 – Síntese Geral dos Resultados da Dimensão Participativa.....	70
Quadro 09 – Síntese Geral dos Resultados da Dimensão Administrativa.....	75
Quadro 10 – Síntese Geral dos Resultados da Dimensão Normativo-Legal.....	77
Quadro 11 – Síntese Geral dos Resultados da Dimensão Financeira.....	82
Quadro 12 – Síntese Geral dos Resultados da Dimensão Territorial.....	85

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	12
CAPITULO I	
2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICO-EMPÍRICA.....	15
2.1 Conceitos de Administração Pública	15
2.2 Evolução Histórica da Administração Pública	16
2.2.1 Administração Patrimonialista.....	17
2.2.2 Administração Burocrática	18
2.2.3 Administração Gerencial	20
2.3 CONCEITO DE ORÇAMENTO.....	22
2.3.1 Orçamento Público.....	23
2.3.2 ORÇAMENTO PARTICIPATIVO.....	26
2.3.3 Objetivo do Orçamento Participativo	31
2.3.4 Metodologia do Orçamento Participativo.....	32
2.3.5 Fases de Implantação do Orçamento Participativo	35
2.3.6 Vantagens da Implantação do Orçamento Participativo1.....	38
2.4 GESTÃO PARTICIPATIVA.....	40
CAPITULO II	
3 Caracterização do Campo de Pesquisa.....	45
CAPITULO III	
4 PROCEDIMENTOS METODOLOGICOS.....	48
4.1 Tipo de Pesquisa	49
4.2 Abrangência do Estudo	51
4.3 Coleta de Dados.....	54
4.4 Instrumentos de Coleta de Dados.....	55
4.5 Procedimentos para Tratamento e Análise dos Dados	58
CAPITULO IV	
5 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS.....	60
5.1 Análise e Resultados da Dimensão Participativa do OD.....	60
5.2 Análise e Resultados da Dimensão Administrativa do OD.....	71
5.3 Análise e Resultados da Dimensão Normativo-Legal do OD.....	76
5.4 Análise e Resultados da Dimensão Financeira do OD.....	78

5. 5 Análise e Resultados da Dimensão Territorial do OD.....	83
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	86
REFERÊNCIAS.....	89
APÊNDICE.....	92
APÊNDICE A.....	93

1 INTRODUÇÃO

O atual contexto político-administrativo do Brasil já desenvolve e planeja suas ações sobre a ótica de uma gestão participativa, levando em consideração à aplicação do orçamento participativo com a intenção de ampliar o poder decisório da Administração Pública para com a sociedade. Com isso, observar esse novo mecanismo empregado na administração, na busca da democratização e interferência direta do povo na gestão, com enfoque nos benefícios recíproco proporcionados pela utilização da participação popular no governo.

No Brasil, notoriamente observa-se uma distância existente na esfera decisória entre a Administração Pública e a Sociedade em geral, evidenciando uma discrepância entre os recursos aplicados pela gestão pública e as reais necessidades da população, tendo em vista, que ela é a principal encarregada de atender de forma eficiente às necessidades do povo com a maior satisfação possível. Assim, afirma:

a Administração Pública pode ser entendida como as medidas ou procedimentos dos quais dispõe o governo para colocar em prática suas ações políticas, a partir das demandas da população, que é o autêntico destinatário dos bens, serviços e interesses administrados pelo Estado, como função primordial das competências por ele assumidas de acordo com a constituição político/social (BRANDIÃO; PALASSI; FERREIRA, p. 198, 2007).

Nesse sentido, o governo articula a gestão das finanças com o intuito de revertê-los em bens e serviços públicos de qualidade a toda a população através do processo orçamentário. Dessa forma, a população colabora diretamente com a administração governamental através da contribuição dos impostos, e espera que a gestão pública atue de forma eficiente e transparente com os recursos públicos, aplicando-se de forma satisfatória e condizente com as reais necessidades da sociedade no geral (SANTOS, 2002).

Assim denota-se a importância que o processo orçamentário exerce na Administração Pública, no tocante às receitas e despesas que envolvem as finanças públicas, e na orientação do destino a ser dado aos recursos. O orçamento público é, sobretudo, um documento que viabiliza o planejamento do governo, ou seja, o orçamento identifica e mensura todas as ações governamentais (MENDES, 2008).

De acordo com Souza (2004), a nova administração empregada atualmente já estar trabalhando sobre a perspectiva de um novo modelo de gestão através do Orçamento Participativo que consiste em uma abertura do aparelho do Estado à possibilidade da

população participar diretamente das decisões sobre a destinação dos investimentos públicos, promovendo em sua essência uma forma de gestão democrática em seus governos.

O Orçamento Participativo gerou um mecanismo de gestão democrática das políticas públicas, contribuindo para a melhor alocação dos recursos e um poderoso instrumento de redistribuição de renda, uma prática que transformou radicalmente a cultura política nacional, incorporando o cidadão a uma sintonia com a administração pública, dando-lhe a oportunidade de conhecer as receitas e despesas do seu Estado ou município e de participar da distribuição destes recursos, com enfoque na gestão participativa (ESCÓSSIA, 2012).

Nessa perspectiva, para Mendes (2008), a gestão participativa tem como um dos princípios orientadores a ampliação da democracia, através de mecanismos capazes de superar os limites restritos da democracia representativa que se expressariam na apatia/alienação política dos cidadãos num contexto de crescente distanciamento entre governo e sociedade.

Nesse contexto, notoriamente insere um desejo de ruptura com as formas centralizadas de gestão que, a despeito caracterizarem-se, em geral, por padrões tecnoburocráticos/autoritários de gestão, permitindo o surgimento de padrões paternalistas/clientelistas, quando não corruptos, de conduta na administração pública.

O processo de Participação propicia a construção de um regime democrático participativo alicerçado na cidadania ativa, no qual dia após dia vem se consolidando, na medida em que tem ocorrido o aperfeiçoamento da sociedade civil organizada, por meio das reivindicações na busca da efetivação do processo de interlocução com o poder público na tomada de decisões das políticas a serem implementadas, de modo à verdadeiramente, representar os interesses da maioria (SANTOS, 2002).

Diante o exposto, esta pesquisa se propõe a discutir a seguinte problemática: **Na Perspectiva dos Gestores da 13^o Região geoadministrativa da Paraíba, qual a influência do Orçamento Democrático para uma Gestão Participativa na Administração Estadual?**

Com isso, o objetivo geral do presente trabalho é: **Analisar na perspectiva dos gestores da 13^o região geoadministrativa da Paraíba, a influência do Orçamento Democrático para uma Gestão Participativa na administração estadual.** A partir do objetivo geral é preciso delimitar metas mais específicas dentro do trabalho, assim, foram formulados os seguintes objetivos específicos, que somados conduzirão ao desfecho do objetivo geral, são estes:

- investigar atuação do Orçamento Democrático como uma ferramenta para uma Gestão Participativa;

- verificar as causas do surgimento do modelo participativo de gestão e as mudanças promovidas por esse modelo para o Estado da Paraíba e a sociedade;
- descrever o modelo de gestão adotado tendo como base a micro região escolhida para o estudo;
- examinar o impacto da implantação do Orçamento Democrático na gestão governamental; e,
- compreender se, na percepção dos gestores, o orçamento democrático se configura como uma ferramenta eficiente de gestão.

Dessa forma, justifica-se o presente estudo nos aspectos teórico, social, prático e pessoal, mostrando o grande valor das questões que envolvem a aplicação do Orçamento Democrático e a busca por uma Gestão Participativa nos Estados brasileiros, no que tange a sua implantação e o seu intuito de estender o poder decisório para a população através de políticas públicas efetivamente democráticas.

Teoricamente, pretende-se contribuir com este novo e crescente modelo de gestão participativa na administração pública, servindo de suporte de informação relacionada aos métodos usados para a prática do orçamento democrático tendo como referência a experiência em âmbito Estadual, como também, incentivar o aperfeiçoamento sistemático do processo de planejamento e aplicação dos recursos públicos.

A relevância social da pesquisa é legitimada sobre a importância do tema levando-se em consideração a demanda crescente por uma gestão participativa. Portanto, a proposta seria a de estender o conceito de cidadania, tendo em vista não só incorporar novos atores sociais tradicionalmente excluídos da participação social, mas ampliar a natureza da participação no sentido de integrar os cidadãos aos diferentes níveis do processo de decisão político/administrativa.

No que diz respeito à importância pessoal ou prática do estudo incide sobre a perspectiva emanada por parte da sociedade inquieta pela má gestão dos recursos e das decisões autocráticas da administração pública. Tendo em vista, a não contemplação dos problemas socioeconômicos de forma resolutivos pela gestão ineficiente por parte das Prefeituras/Estados, com isso, pode ser entendido como uma oportunidade, instituída com o objetivo de aceitar a interferência direta da comunidade na definição de certas ações públicas e a destinação dos recursos.

No capítulo I será abordado todo embasamento teórico necessário para o entendimento do tema a ser estudado.

CAPÍTULO I

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICO-EMPÍRICA

O capítulo I deste trabalho trata sumariamente da constituição teórica que compõe o presente estudo, no qual se apresenta em uma sequencia definida de tópicos, distribuídas em três grandes fases. A primeira aborda a administração pública e sua evolução ao longo do tempo, até o presente momento, a segunda elucida as questões que envolvem o orçamento, suas definições e aplicabilidade na área pública, e, por fim, explana a respeito do Orçamento Democrática e da Gestão Participativa, atualmente bastante difundida pela Administração Pública Brasileira.

2. 1 Conceitos de Administração Pública

O Estado em sua composição geopolítica implica em uma corporação formada pelo povo, território e governo, que deverá obrigatoriamente ser bem gerido por sua administração. Para Castro (2012), O papel de gerenciar todo esse processo é da Administração Pública comandada pelo Estado, por meio deste o governo colocar em prática os serviços de qualidade a que a lei atribuiu-lhe, com o intuito de satisfazer às necessidades e anseios da população.

A Administração Pública, segundo Calmon (2006), compreende todo o aparelhamento do Estado pré-ordenado, a realização dos serviços públicos visando à satisfação das necessidades coletivas. Assim, de acordo com a competência de cada órgão e seus agentes, revela-se um instrumento de que dispõe o Estado para colocar em práticas as ações governamentais por meio das políticas públicas e a prestação de serviço pelo governo.

Dessa forma, pode ser definida objetivamente como a atividade concreta, direta e imediata que o Estado desenvolve para assegurar os interesses coletivos, sob o regime jurídico de direito público e subjetivamente como o conjunto de órgãos e de pessoas jurídicas as quais a lei atribui o exercício da função administrativa do Estado (MARINELA, 2006).

Corroborando com o que foi exposto observa-se que Gestão Pública em sentido material é administrar os interesses da coletividade, e, em sentido formal é o conjunto de entidades, órgãos e agentes que executam a função administrativa do Estado, procurando satisfazer às necessidades da sociedade. Em outras palavras, administração pública é a gestão dos interesses públicos por meio da prestação de serviços públicos, no âmbito federal, estadual e municipal, baseado nos preceitos do direito e da moral visando ao bem comum.

Portanto, com base no exposto, a Administração Pública tem como fim principal a satisfação dos interesses coletivos da população que representa e que se insere dentro de uma determinada parcela do território. Suas atividades se resumem à gestão de bens e interesses quantificados e qualificados da comunidade, compreendendo como seu objeto a função de administrar, que abrange as demandas da sociedade, a polícia administrativa e o serviço público.

2. 2 Evolução Histórica da Administração Pública

A Administração Pública brasileira percorreu três importantes fases, desde a colonização do Brasil pelos portugueses, até os dias atuais. Sua evolução segundo Jund (2010), passou por três modelos diferentes: a Administração Patrimonialista, a Burocrática, e, por fim a Gerencial. No entanto, o surgimento sucessivo dessas modalidades ao longo do tempo não significou que alguma delas tenha sido definitivamente abandonada.

No Brasil, de acordo com Chiavenato (2006), a evolução e o desenvolvimento do serviço público administrativo ocorreu em três períodos distintos e com filosofias de trabalhos diferenciadas. O primeiro permanece pelo período de 1530 a 1930 com predomínio patriarcal, o segundo de 1930 a 1985, englobando o Estado autoritário-burocrático, quando prevalece o militarismo e, em seguida, inicia-se o terceiro e atual modelo gerencial.

A evolução da administração pública diante da perspectiva dos autores citados corrobora com um processo de aperfeiçoamento dos serviços prestados pelo Estado à população, nos quais cada modelo visa suprir uma deficiência do anterior, introduzindo novos conceitos ou reavaliando-os, com intuito de sanar suas ações ineficientes e prejudiciais ao aparelho do Estado. Nos tópicos seguintes será abordada a conjuntura de cada modelo e seus aspectos dentro da Administração Pública Brasileira.

2. 2. 1 Administração Pública Patrimonialista

O patrimonialismo foi um dos primeiros modelos de administração adotado pelo Brasil. De acordo com Chiavenato (2006), foi uma herança da época feudal, vigente nas sociedades pré-democráticas e pré-capitalista, assim, esse modelo pretendia atender aos interesses do governante, que faz uso do poder que emana do povo em seu favor. Com isso, “o patrimonialismo significa a incapacidade ou a relutância do gestor em distinguir entre o patrimônio público e seus bens privados” (JUND, pg. 223, 2010).

No Brasil, segundo Calmon (2006), o patrimonialismo fora implantado pelo Estado Colonial Português, quando o processo de concessão de títulos, de terras e poderes era quase absolutamente destinado aos senhores de terras, o que levou à posteridade de uma prática político-administrativa em que o público e o privado não se distinguem perante as autoridades. Assim, a corrupção e o nepotismo eram inerentes a esse tipo de administração, e seus funcionários eram considerados como membros da nobreza.

As características desse modelo de administração interferem nos rumos das ações governamentais, desvia o foco com relação ao custo-benefício para a sociedade como um todo, pois, quem usufruir das ações da administração é um pequeno grupo liderado pelo poder executivo, assim, desloca o foco de atenção da sociedade para outras questões que privilegiam a vontade de poucos em detrimento de todos (CASTRO, 2012).

Nessa perspectiva, Jund (2010), resume as características desse modelo, conforme:

- extensão do poder soberano;
- servidores possuem status de nobreza real;
- os cargos são considerados prebendas (ocupações rendosas e de pouco trabalho);
- res publica não é diferenciada da res principis; e,
- corrupção e nepotismo (protecionismo / filhotismo / coronelismo).

Diante do exposto, fica notório que o patrimonialismo foi um modelo de gestão no qual o Estado não possuía distinções entre os limites do público e do privado, em que os interesses particulares, em sua maioria confundiam-se com os interesses públicos, sem nenhum compromisso com a coletividade. Dessa forma, deixava de atender à função de defesa da coisa pública e dos interesses da sociedade, dando-se mais atenção aos assuntos que privilegiam a vontade de uma minoria.

Logo, o Estado não era visto como uma organização a serviço da população, mas sim como os clientes da população. Em outras palavras, o Estado atuava com a finalidade de satisfazer ou dar condições para que este satisfaça suas próprias necessidades, agindo como uma entidade que deveria ter suas necessidades satisfeitas por meio do trabalho da população, como se o mesmo fosse propriedade do rei. Por seguinte serão elucidados as questões envolvendo o modelo Burocrático de Administração.

2. 2. 2 Administração Pública Burocrática

A administração burocrática representa a segunda fase da evolução da Administração Pública Brasileira. Segundo Jund (2010), emergiu como uma das principais instituições que visam proteger o patrimônio público contra a privatização do Estado. Assim, o método burocrático parte do pressuposto de que o comportamento das pessoas nas organizações é previsível e dever ser conduzido por regras formais.

Max Weber, foi o principal teórico desse modelo de administração, defendia que toda organização deveria buscar a racionalidade, ou seja, adequar os meios aos fins pretendidos, de forma a garantir a máxima eficiência. A instituição administrativa evidência um instrumento para combater o nepotismo e a corrupção, os princípios de um serviço público profissional e de um sistema administrativo impessoal, formal e racional (CALMON, 2006).

O modelo burocrático, de acordo Jund (2010), está presente na Constituição de 1988 e em todo o sistema do direito administrativo brasileiro. É baseado no formalismo e na presença constante de normas e rigidez de procedimentos. Desse modo, comporta instituições basicamente hierarquizadas e controle focado nos processos. Assim, a administração da coisa pública é feita por funcionários sujeitos à hierarquia e regulamento rígido, e a uma rotina inflexível.

Corroborando com os autores, observa-se que o Estado burocrático surge para combater a corrupção e o nepotismo do modelo anterior. São princípios inerentes a este tipo de administração a impessoalidade, o formalismo, a hierarquia funcional, a ideia de carreira pública e a profissionalização do servidor. Dessa forma, Castro, (2012), discorre sobre as principais características do Estado Burocrático, seguem:

- combate à corrupção e ao nepotismo patrimonialismo;
- acesso ao serviço público por mérito, criação do concurso público;

- profissionalização, ideia de carreira, hierarquia funcional;
- função orçamentária;
- poder racional e legal: normas e procedimentos administrativos;
- controle rígido e a priori dos processos administrativos.

As críticas à Administração dita como Burocrática são muitas, para Calmon (2006), a principal delas é a separação do Estado e sociedade, pelo fato de os funcionários se concentrarem no controle e na garantia do poder do Estado e o prestígio de uma estrutura complexa de departamentos na administração da coisa pública. Além da incapacidade de voltar-se para o serviço dos cidadãos e da perda da noção básica de sua missão de “servir a sociedade”.

Em síntese, os predicados da Administração Burocrática poderiam ser representados pelo controle efetivo dos abusos. Os defeitos, por sua vez, são a ineficiência e a incapacidade de se voltarem para o serviço dos cidadãos como clientes. A partir de então, a concepção de Estado foi sendo alterada para o modelo gerencial, como veremos no tópico a seguir.

2. 2. 3 Administração Pública Gerencial

O Estado Gerencialista foi a última transformação na forma de administrar o Estado brasileiro. Esse modelo constitui um avanço e, até certo ponto, um rompimento com o modelo burocrático, mas isso não significa que negue todos os seus princípios na sua aplicação. Segundo Bresser Pereira (1999, pg. 79) “A ideia de reformar o setor governamental não é nova. De fato, se há algo mais antigo que a própria ideia de governo é a ideia de aprimorá-lo”.

Para Castro (2012), a Administração Pública Gerencial, surge com a proposta de tornar a gestão mais eficiente, aumentando sua qualidade e reduzindo seu custo e mudando o foco dos serviços para o cliente, no caso a população. O intuito dessa mudança foi introduzir um ritmo sistêmico na prestação de serviços, isso para mudar o foco de fazer, para fazer bem feito e de forma ágil.

O modelo gerencialista contém uma visão de que para se chegar à eficiência era necessário sair da burocracia. Todavia, no caso brasileiro em particular, a proposta de

administração do núcleo estratégico do Estado é parte burocrática e parte gerencial em seus primórdios de atuação (BRESSER PEREIRA, 1999).

Esse processo seria consequência dos avanços tecnológicos e da nova organização política e econômica mundial, para tornar o Estado capaz de competir com outros países. Desse modo, é construída sobre bases que consideram o Estado uma grande empresa cujos serviços são destinados aos seus clientes, os cidadãos. Buscando a eficiência dos serviços, procurando mensurar os resultados por meio da avaliação de desempenho e no controle dos mesmos (CASTRO, 2012).

Dessa forma, observa-se que o Estado Gerencial apresenta-se como solução para os problemas da burocracia. Assim, priorizando a qualidade dos serviços, procura a eficiência da Administração, desenvolvendo uma cultura gerencial, com ênfase nos resultados, acrescentando sua governança como Estado nação, ou seja, a sua capacidade de gerir com efetividade e eficiência. E o cidadão passa a ser visto com outros olhos, tornando-se peça essencial para o correto desempenho da atividade pública, por ser considerado seu principal beneficiário.

Na perspectiva de Bresser Pereira (1999), o principal fundamento do gerencialismo é a concepção tanto de Estado, quanto de sociedade democrática pluralista, caracterizada por ações orientadas para resultados, tendo como foco as demandas da população como clientes/usuários do serviço público, baseando no planejamento permanente e executado de forma descentralizada e transparente.

Nessa mesma percepção de Estado gerencial, Calmon (2006), compreende esse modelo como uma adequação das organizações públicas aos seus objetivos prioritários, que são os resultados. Assim, busca-se a identificação com os usuários e incrementar sua eficiência com mecanismos administrativos eficazes, baseados na descentralização política e administrativa, proporcionando uma maior participação das organizações da sociedade civil e dos seus agentes.

Jund (2006) reforça que o objetivo central é o de reforçar a governança, mediante transição programada, de um tipo de administração pública burocrática, rígida e ineficiente, voltada para si própria e para o controle interno, para uma administração pública gerencial, flexível e eficiente, voltada para o cidadão-cliente. O quadro 01 abaixo demonstra as principais diferenças entre ambos os modelos:

Quadro 01: administração pública burocrática x administração pública gerencial.

Administração Pública Burocrática	Administração Pública Gerencial
1. Apoia-se na noção geral de interesse público.	1. Procura obter resultados valorizados pelos cidadãos.
2. Garante cumprimento de responsabilidade	2. Gera accountability, eleva as relações de trabalho.
3. Obedece às regras e aos procedimentos.	3. Compreende e aplica normas, Identifica e resolve problemas. Melhora continuamente os processos.
4. Opera sistemas administrativos.	4. Separa serviço e controle, cria apoio para normas, amplia a escolha do usuário, encoraja ação coletiva cria incentivos, define, mede e analisa resultados.
5. Concentra-se no processo.	5. Orienta-se para resultados
6. É autorreferente.	6. Foca o cidadão.
7. Define procedimentos para contratação de pessoal, compra de bens e serviços.	7. Luta contra o nepotismo e a corrupção.
8. Satisfaz às demandas dos cidadãos.	8. Evita adotar procedimentos rígidos.
9. Controla procedimentos.	9. Define indicadores de desempenho – utiliza contratos de gestão.
10. Define cargos rígidos e fragmentados, tem alta especialização.	10. É multifuncional, flexibiliza as relações de trabalho.

Fonte: adaptado de Jund (2006).

No entanto, a Administração Pública Gerencial não rompe definitivamente com o modelo de Gestão Burocrática, conservando alguns dos seus princípios. De acordo Castro (2012), apenas adapta-se à revisão das formas de atuação do Estado, que são empreendidas nos cenários de cada território e atende às exigências das democracias das massas contemporâneas.

Contudo, essa metodologia administrativa visava a descentralização política e administrativa, baseada em uma concepção democrática e plural. Originando a instituição de formatos organizacionais com poucos níveis hierárquicos, com flexibilidade organizacional e controle de resultados, constituindo assim, uma administração voltada para o atendimento ao cidadão e aberta ao controle social. Nos tópicos que se seguem, serão moderados os aspectos relevantes do orçamento e orçamento público.

2.3 ORÇAMENTO

Os autores ainda não chegaram ao consenso a respeito de uma definição clara e objetiva sobre o conceito de orçamento, em sua maioria discordam em relação ao significado do mesmo. No entanto podemos implicar em acordo com a denotação proposta por Jund (2006), no qual entende o orçamento com um processo de planejamento de aplicações dos recursos esperados, em programas de custeios, investimentos, inversões e transferências durante um período financeiro determinado.

O Orçamento pode ser entendido como o ato de orçar que vem do verbo italiano *orzare*, ou seja, calcular, estimar, avaliar ou computar algo, seja financeiro ou material, para ser usado futuramente ou em um determinado período aos olhos de quem o define como forma de controle (PIRES, 2001).

Mediante as prerrogativas dos autores, observa-se que o conceito de orçamento, de maneira simplificada, é justamente planejar as aplicações do que se pretende arrecadar e mais tarde aplicar. Tendo em vista, que os consumidores, empresas e órgãos públicos se remetem ao orçamento, com objetivo de realizar um cálculo ou estimativa de custo ou valor de um bem ou serviço.

Outros julgamentos a respeito das definições de orçamento podem ser observados na aceção de outros autores que ao contrário da que vimos acima são mais elaboradas. Nesse sentido, Wampler (2003), o orçamento, sob uma abordagem administrativa, é considerado um instrumento utilizado, pelo setor público ou privado para realizar o planejamento de suas ações voltadas tanto para a manutenção de suas atividades quanto para a execução de seus projetos presentes e futuros.

Ressalta-se que essas definições, embora transmitam opiniões divergentes, tacitamente apresentam semelhanças entre as demais, constituindo a principal delas a ligação ao termo planejamento. Portanto, nessa perspectiva o orçamento é uma peça imprescindível para o funcionamento das instituições públicas ou privadas, sendo o guia de todas as atividades de manutenção e controle de receitas e despesas, no qual, sem ele seria impossível gerir qualquer empresa pública ou ente da federação (JUND, 2006). Nos tópicos seguintes serão elucidados os predicados referentes ao orçamento público.

2. 3. 1 Orçamento Público

Assim como as organizações privadas utiliza-se de meios para o planejamento e controle financeiro para gerir da melhor forma seus recursos, na Administração Pública também se fazem necessários esses métodos. Sendo assim, o orçamento público é uma ferramenta indispensável para uma melhor alocação dos recursos, controle de despesas e investimentos, de forma planejada para distribuir e aplicar de forma eficiente e eficaz os recursos públicos.

A atuação planejada do Estado para a manutenção de suas atividades e para execução de seus projetos, consolida-se através do orçamento público, que é o instrumento de que dispõe o poder público em qualquer esfera governamental para expressar, em determinado período, seu programa de atuação, discriminando a origem e a soma das receitas a serem obtidos, bem como a natureza e o montante dos dispêndios a serem efetuados de maneira controlada (PIRES, 2001).

Segundo Jund (2006), o Orçamento Público em sua magnitude pode ser entendido com um instrumento de planejamento das ações governamentais dispondo de despesas fixadas pelo poder legislativo, autorizando o poder executivo realiza-las durante um exercício financeiro mediante a arrecadação de receitas suficientes e previamente estimadas.

Notoriamente diante das afirmações feitas pelos autores, o orçamento público se dispõe e se apresenta para a Gestão Pública como um instrumento que facilita o planejamento das contas públicas dos diversos interessados, além de servir como uma ferramenta de controle sobre as finanças do governo no abarcamento de suas receitas e despesas sobre a forma de previsões de gastos.

Na perspectiva de Bezerra filho (2004), o orçamento público pode ser analisado dentro de um contexto em aspectos gerais, observado do ponto de vista objetivo ou subjetivo:

- no aspecto objetivo, designa o ramo das ciências das finanças que estuda a lei do orçamento e o conjunto de normas que se refere à sua preparação, sanção legislativa, execução e controle, ou seja, considera a fase jurídica de todas as etapas do orçamento (preventiva executiva e crítica);
- no aspecto subjetivo, constitui a faculdade adquirida pelo povo de aprovar, por seus representantes legitimamente eleitos, os gastos que o Estado realizará durante o exercício.

A análise feita pelo autor sobre o orçamento público engloba dois aspectos relevantes, o aspecto objetivo relacionado às finanças destacando a característica normativa do orçamento em todas as etapas que o compõe, e outro subjetivo, no qual adjudica ao povo o direito de avaliar a gestão dos recursos públicos através do orçamento, observando a distribuição dos recursos previstos e as ações programadas para o exercício financeiro.

No tocante às finanças públicas, o orçamento mensura a disponibilidade dos recursos para ser aplicado junto às demandas sociais pelo governo, desse modo, vê-se que o mesmo também funciona como um mecanismo de controle da sociedade no que se refere às ações governamentais ligadas à gestão orçamentária. Sua utilização é direcionada como uma ferramenta norteadora do planejamento financeiro governamental, facilitando a tomada de decisões futuras (BATISTA, 2011).

Com isso no primeiro instante o orçamento tem um propósito estratégico de conceder organização controle sobre as finanças do Estado, desde a cobrança sistemática dos tributos a população, até a prestação de contas do destino dado aos recursos financeiros, logo depois, consolida uma ação que concretiza o planejamento e as estimativas governamentais, caracterizado como um plano que orienta as decisões do governo referentes ao destino dado aos recursos extraídos da sociedade.

Segundo Pires (2001), orçamento público em suas vertentes envolve vários aspectos que devemos levar em consideração conforme:

- como estrutura, na forma de um conjunto organizado de informações financeiras, no qual estima a receita e se preveem as despesas de um ente governamental para um determinado período futuro. Deste modo, trata-se de uma previsão, fundamentada em informações presentes e passadas visando objetivos futuros;
- como um instrumento de planejamento e controle dos recursos financeiros dos governos, com objetivo de assegurar seu melhor uso e transparência na aplicação;
- como ato legal, fundamentado em uma lei federal, que atenta a todas as esferas governamentais, constituindo uma previsão e autorização legislativa para que o executivo, legislativo, judiciário, autarquias e empresas públicas façam suas previsões de despesas baseado em suas receitas para tal período;
- como expressão de um conjunto de decisões políticas em torno da arrecadação e da aplicação de recursos (prioridades de investimentos) no intuito de atingir

determinados objetivos, ou seja, a reunião dos resultados políticos com meios juridicamente legais para a constituição de um plano de ação financeira viável;

- como uma das faces da intervenção do governo na economia, portanto, as decisões políticas com base na lei que legitimam esse poder, exercem influencia direta na economia, pois, a partir dela, os investimentos financeiros são encaminhados, podendo, ser de caráter assistencialista ou estrutural para fomentar a economia, seja no âmbito local, regional ou nacional.

Portanto, dentro da perspectiva do autor o orçamento público contempla de forma geral um sistema delineado, um plano com indicação de objetivos e meios financeiros para atingi-los, assim como uma lei legitimando-o, um instrumento de controle, além de um conjunto de decisões políticas que tem impacto direto na vida econômica e social de uma sociedade, isso tudo compõe uma definição completa, clara e objetiva sobre o que seria orçamento público.

Para Wampler (2003), o orçamento público claramente atua na administração pública como parte estratégica, para o controle político da arrecadação e dos gastos públicos, além da intervenção econômica e uma gestão pública eficiente. Sendo este, o instrumento que guia o planejamento do governo, propiciando sustentação e equilíbrio na execução e controle das finanças relacionadas à alocação dos recursos públicos.

Entretanto, Jund (2006), esclarece que o orçamento público não gera recursos, sua atuação caracterizar-se pela redistribuição das riquezas disponíveis na sociedade, arrecadada pelo Estado por meio dos tributos, representando um instrumento de caráter popular, justificada pela atuação do poder legislativo nas fases de aprovação e controle, com intuito de contribuir com a redução das desigualdades da sociedade.

Com isso, de acordo com o embasamento feito pelos autores enaltecendo a importância do orçamento público, notoriamente observa-se o seu papel norteador, atuando como um plano descritivo, ressaltando os passos a ser dado pela gestão pública acerca da melhor alocação dos recursos, para que seja realizado de maneira eficiente e eficaz, buscando satisfazer as necessidades emanadas pela população no geral. No próximo tópico serão abordados os aspectos relevantes sobre o Orçamento Participativo.

2.3.2 ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

Atualmente a administração pública buscar o aperfeiçoamento de sua gestão, motivado pela transformação da sociedade, com vistas à exigência de cobrar dos gestores públicos a aplicação correta, eficiente e eficaz dos recursos públicos.

A democracia e a cidadania são hoje reconhecidas como princípios fundamentais do Estado brasileiro, e, por isso surgem novos mecanismos de adoção pela administração para contornar o descaminho da ineficácia de suas ações. Assim, o orçamento participativo surge como um meio de inserir esses princípios na busca de uma gestão participativa na administração pública brasileira.

Portanto, as exigências do povo demandando uma maior participação na gestão pública e ampliação do poder decisório junto ao orçamento público ganham força. Dessa forma, começava a surgir à ideia de que o processo de elaboração do orçamento público deveria ser composto de uma participação popular nos debates para escolhas das prioridades na aplicação dos recursos e na elaboração das políticas públicas por meio de mecanismos de inserção popular como o orçamento participativo (SOUSA, 2004).

O orçamento participativo para Pires (2001), consiste em uma forma democrática que permite a participação popular no processo de elaboração do orçamento, através de reuniões conduzidas por representantes do governo abertas à sociedade, no qual acontecem as discussões das demandas e prioridades de cada região.

O OP consiste em uma abertura do aparelho do Estado à possibilidade da população participar diretamente das decisões sobre a destinação dos investimentos públicos, com intuito maior de sanar os paradigmas essenciais do desmantelamento do setor público inovando de forma a compensar os desvios e disfunções administrativas ocorridas nas políticas públicas empregadas (GIACOMONI, 2010).

Para Mendes (2008), o OP não deve ser encarado como um instrumento puramente técnico de gestão econômica, mas, sim como um instrumento de planejamento, com imenso conteúdo político e social cuja função é cuidar dos recursos públicos e investi-los de forma a atender as necessidades e prioridades demandadas pela população, com uma participação efetiva entre os entes na composição do mesmo.

Observa-se que a cada dia mais são criados, em diferentes lugares, muitas vezes sob o impulso de organismos multilaterais e organizações não governamentais, mecanismos de tomada de decisão que procuram aumentar o protagonismo dos representantes populares,

com vistas a revigorar a relação Estado-sociedade civil, a exemplo do orçamento participativo, como meio de garantir a uma gestão participativa. No entanto, trata-se de uma experiência ainda em andamento, cujo alcance e validade estão sendo testados.

Contudo, Batista (2011), caracteriza o orçamento democrático como um mecanismo transformador do processo orçamentário habitual, que sempre se desenvolveu no âmbito executivo, e desse modo, o OP sugere que a programação do orçamento seja compartilhada com a população e que o destino dos investimentos programados seja rígido, desse modo os recursos sejam rigorosamente revertidos para onde se programou o direcionamento do mesmo.

No Brasil, as gestões municipais com iniciativas participativas tornaram-se realidade a partir da experiência pioneira implantada em Lages-SC, no final dos anos 70, ao qual se seguiram, nos anos 80, os exemplos de Boa Esperança - ES, Diadema - SP e Recife - PE, entre outros, e, com esse mecanismo inovador ganhou impulso e espaço na administração pública brasileira como preconizadora de uma gestão participativa que ganha novos adeptos a cada dia (GIACOMONI, 2010).

O quadro 02, abaixo mostra o número de municípios que adotaram o orçamento participativo até o ano de 2000, divididos por região. No entanto, observa-se que esse mecanismo de gestão está em ascensão com elevado grau de adoção pelas gestões pública.

Quadro 02: Municípios que adotaram o Orçamento Participativo no Brasil.

REGIÃO	ESTADOS	MUNICÍPIOS
NORTE	Amazônia	São Gabriel da Cachoeira
	Pará	Belém
	Acre	Rio Branco
NORDESTE	Ceará	Icapuí.
	Paraíba	Campina Grande E João Pessoa.
	Pernambuco	Recife.
	Rio grande do norte	Natal.
	Sergipe	Aracaju.
CENTRO-OESTE	Distrito federal	Brasília.
	Goiás	Goiânia.
SUL-DESTE	Espirito santos	Vitória e Aracuí e Boa e Esperança.
	Minas gerais	Belo Horizonte, Betim, Itabira, Juiz de Fora e Ponte Nova.
	Rio de janeiro	Angra dos Reis, Niterói e Rio de Janeiro.
	São Paulo	Americana, Bernardino de Campos, Caçapava, Campinas, Catanduva, Cosmópolis, Franca, Guarulhos, Itapecerica da serra, Lemes, Lins, Matão, Mauá, Ourinhos, Peruibe, Piedade, Presidente Prudente, outros.
SUL	Paraná	Londrina, Palmeira, Palmeira das Missões, Paranavaí, Prudente de Moraes, Toledo e União da Vitória.
	Rio grande do sul	Alvorada, Caxias, Esteio, Gravataí, Santa Rosa e Viamão.
	Santa Catarina	Larges, Blumenau, Chapecó, Florianópolis e Joinville.

Fonte: Adaptado de Coelho (2009).

Com a constituição de 1988 e a criação da lei 101 de 2000, a Lei de Responsabilidade fiscal, o país começou a inserir na política o conceito de participação social na administração pública que foi absorvida por alguns gestores na sua forma de administrar os recursos públicos (MATIAS-PEREIRA, 2009).

O orçamento participativo nasceu dessa nova visão democrática que incentiva o exercício da cidadania de uma forma inovadora, permitindo a participação popular no controle e planejamento dos gastos públicos visando o bem-estar da população e por uma gestão eficiente e eficaz, além de romper o modelo tradicional burocrático que só se preocupava com a parte de empreender, independente da necessidade e anseio da população (MATIAS-PEREIRA, 2009).

Diante a prerrogativa feita pelos autores, ressalta o interesse recorrente em promover um novo modelo de gestão na esfera pública brasileira, o que espontaneamente fez emergir a experiência do orçamento democrático, como meio de conceder o poder de decisão a toda sociedade, ou seja, a mola impulsora da concepção de uma gestão participativa pela adoção desse mecanismo inovador.

De acordo com Sousa (2004), a participação da sociedade civil não gera automaticamente um processo de transformação da cultura política predominante em determinada sociedade. É preciso questionar até que ponto um processo que permite a incorporação dos cidadãos nas decisões políticas pode ser caracterizado, de fato, como de “participação popular”.

Sob esses aspectos, o Orçamento Participativo é uma ferramenta governamental de democracia participativa que permite aos cidadãos intervir diretamente sobre a gestão financeira, orçamentária e contábil das entidades públicas. Concebem desse modo, um grande avanço na gestão dos recursos públicos e no desenvolvimento social e político de um país (BATISTA, 2011).

Dessa forma, Pires (2001), entende como um aperfeiçoamento da etapa do processo orçamentário que, tradicionalmente, desenvolve-se no âmbito do Poder Executivo. Essa qualificação decorre, em primeiro lugar, da maior rigidez concedida à programação dos investimentos, ao contrário da flexibilidade que caracteriza a maneira participativa, e, em segundo lugar, do compartilhamento das escolhas com a comunidade, ao oposto da tradicional decisão monopolizada pelo Poder Executivo.

Portanto, a eficácia da gestão pública depende, em particular, de gestores preparados e comprometidos, e, ético-profissionalmente com o serviço público, além de um modelo de gestão que seja capaz de aproveitar todo o potencial dos gestores públicos. Tendo

como base um sistema de gestão que canalize de forma adequada todos os esforços do governo e da sociedade organizada (MATIAS-PEREIRA, 2009).

Desse modo, a criação de mecanismos de participação como o OP contribui para facilitar o acesso e o atendimento dos cidadãos-contribuintes, com um sistema de controle interno que garanta a licitude de todas as decisões dos gestores, sem afetar a sua eficiência, eficácia, efetividade e ainda atendendo os anseios da sociedade como um todo (MENDES, 2008).

Segundo Pires (2001), existem outras definições de orçamento participativo que relatam a relação entre essa nova modalidade de gestão e o princípio da eficiência e eficácia na administração pública, caracterizando o OP como instrumento que serve para alocar os recursos públicos de forma eficiente e eficaz, recursos esses que advêm primordialmente do poder do governo de tributar, devendo, reverter tais recursos em benefícios coletivos.

Com a abertura de canais diretos à participação popular, o OP se transformou em uma nova forma de democratização da gestão através do aumento da transparência política, da participação efetiva da sociedade nas decisões, estabelecendo critérios democráticos de distribuição de recursos e da inversão das prioridades de ações e serviços, antes tomadas pelo executivo, proporcionando uma gestão eficaz por meio da participação de todos.

Na percepção de Giacomoni (2010), orçamento participativo apresenta outras características como a de promover a continuidade da participação do cidadão através do fortalecimento da relação governo-sociedade a partir do momento em que essa participação não se limite à eleição de seus representantes por meio do voto.

Sendo assim, de acordo com Pires (2001), o Orçamento Participativo é uma oportunidade para o exercício da cidadania, pois permite ao indivíduo a ideia de que ele é sujeito, e, é suficientemente digno para ser respeitado pelo poder público e que faz parte de um corpo social regido por normas e não por vontades individuais ou grupais superiores.

Ainda o autor, discorre que o espaço público também lhe pertence, e que não existem seres iluminados capazes de lhe proporcionar melhores dias, de que seu destino está parcialmente em suas mãos e parcialmente nas mãos da coletividade, cuja vontade não pode ficar completamente ao sabor de interesses estranhos aos seus.

Embora o tema “Orçamento Participativo” ter ganhado espaço na agenda de discussões da administração pública nos últimos anos, os estudos e pesquisas nessa área, além de escassos, ainda são muito incipientes. Diante da bibliografia discutida, segundo os estudos de Costa (2009), compreende-se que o termo “Orçamento Participativo” tem sido

conceituado, estudado e analisado sobre vários aspectos, visando à sua melhor compreensão teórica. Citam-se aqui quatro abordagens como mostra o quadro 03:

Quadro 03: Abordagens e aspectos sobre o Orçamento Participativo.

ABORDAGENS	ASPECTOS ABORDADOS
NATUREZA HISTÓRICO-POLÍTICA	Trata-se de averiguar o contexto ambiental, as forças sociais e político-ideológicas, os objetivos, o discurso adotado, e sob que condições surgem às experiências de Orçamento Participativo.
NATUREZA TÉCNICA	Trata-se elucidar de que modo às metodologias propiciadoras da participação dos cidadãos comuns na definição e no processo do Orçamento público pode contribuir para a sofisticação e melhoria das técnicas e distribuição dos recursos.
NATUREZA TECNOPOLÍTICA	Analisa o Orçamento Participativo do ponto de vista econômico e financeiro, fazendo um paralelo entre o planejamento financeiro e as demandas por infraestrutura e serviços da sociedade (relacionamento entre Orçamento e Finanças Públicas).
NATUREZA CIENTÍFICO-POLÍTICA	Analisa principalmente a dificuldade para compatibilizar a democracia representativa com procedimentos decisórios mais próximos da democracia direta, e os limites colocados pelo poder local para as mudanças perseguidas por novos modos de gerir os recursos públicos.

Fonte: adaptado de Costa (2009).

Essas abordagens contemplam o momento em que é possível vislumbrar a bibliografia a cerca do OP, dada a grande dispersão do universo dos orçamentos participativos, tendo com base o estudo de vários autores, podendo assim, mensurar e nomear essas abordagens que no contexto geral direcionar um caminho pelo qual o OP pode ser estudado. Dessa forma, o presente trabalho engloba as quatro abordagens de forma sistemática e disposta em dimensões de análises derivadas das abordagens de estudo do Orçamento Participativo, contemplando as dimensões participativas, administrativa, normativo-legal, financeira e territorial elencados detalhadamente na metodologia de pesquisa.

Com foco em todos os estudos elencados pelos autores sobre a ótica da superação da antiga cultura político-administrativa por uma nova cultura política de desenvolvimento a partir da identificação explícita das intenções políticas, por práticas inovadoras de gestão dita como participativa e do envolvimento do cidadão na decisão da alocação e destino dos recursos públicos.

Contudo, entende-se que a iniciativa do orçamento participativo representa um passo largo na construção de uma gestão pública inteiramente cidadã, interessada em modificar sua própria estrutura, e, efetivamente compromissada em atender eficientemente as necessidades da sociedade através de uma gestão participativa responsável e pautada em princípios que favoreçam, sobretudo, o interesse coletivo e democrático.

2. 3. 3 Objetivo do Orçamento Participativo

O orçamento participativo é das formas mais inovadoras de administrar, direcionando a um caminho que leve a gestão participativa atualmente difundida no Brasil. Segundo Mendes (2008), seu principal objetivo é ser uma ferramenta de democratização e assegurar a participação direta da população na definição das prioridades para os investimentos públicos, assim acabando com a tradicional forma de gestão, no qual, apenas os governantes tomam decisões e deixando os interesses da população aquém do esperado.

Entre outros objetivos almejados pelo orçamento participativo, seria fazer com que a sociedade perceba o seu papel como cidadão, deixando para trás um passado marcado pelo conformismo do povo, acomodação política e apatia diante dos gestores corruptos (GIACOMONI, 2010).

Nessa perspectiva o Orçamento Participativo segundo Pires (2001), procurar trazer o cidadão para dentro da gestão pública, para que ele ajude a decidir o que fazer com os recursos disponíveis. Contudo, o OP ainda é pouco usado no Brasil, e o mesmo, envolve uma pequena parte dos recursos públicos, mas observa-se que o mesmo tende a crescer à medida que os cidadãos percebem a sua importância.

De acordo com Pires (2001), os objetivos essenciais pretendidos através do orçamento participativo pelo Poder público, basicamente são:

- definir da melhor maneira possível as prioridades de investimentos públicos nas regiões com a colaboração da população de forma direta;
- aumentar a responsabilidade dos gestores públicos fazendo com que eles se empenhem cada vez mais para atingir as expectativas da população em geral;
- descentralizar o poder de decisão sobre a aplicação das verbas públicas, abrindo espaço para discussão sobre como melhor alocar os recursos públicos;
- diminuir a corrupção que afeta os órgãos públicos em nosso país, incentivando a fiscalização por parte da população.

Desse modo, em sua observância o orçamento democrático busca substituir uma administração burocrática, além de abolir algumas características da administração gerencial centralizada. Com isso, procurando descentralizar as decisões e funções do Estado que administram seus recursos humanos, materiais e financeiros de forma autônoma e colocando

em foco a qualidade e a produtividade do serviço público visando ajusta-se as reais necessidades da população por meio de uma gestão participativa.

2. 3. 4 Metodologia do Orçamento Participativo

O Orçamento Participativo é um instrumento de gestão que consiste em um processo de consultas e debates sobre o orçamento público, para que ele possa ser implantando em um território, torna-se necessário montar uma estrutura organizacional que viabilize o processo.

A avaliação do OP tem a prerrogativa de tornar o método orçamentário dinâmico e popular, integrando toda a população na definição dos destinos financeiros, que muito em breve, se transformarão em obras e serviços disponíveis à comunidade. Segundo Pires (2001), quanto à metodologia, a doutrina não indica um modelo ideal para a sua elaboração.

Para Coelho (2009), o administrador público deve identificar qual método melhor se adapta para elaboração de um planejamento participativo, almejando o interesse da comunidade em questão e da própria gestão pública, respeitando as diferenças socioculturais de cada localidade e suas singularidades regionais.

Na literatura não há um modelo de metodologia de elaboração do Orçamento Participativo, ou um modelo ideal, não havendo também um método que atenda a todas as realidades de cada Estado/município. Logo, cada gestor deve primeiro identificar qual o método que melhor o auxiliará na elaborar do planejamento participativo que beneficie tanto a gestão, como também a comunidade (OLIVEIRA, 2010).

Conforme a perspectiva de alguns pesquisadores, dentre eles Coelho (2009) apud Ribeiro e Simon (1993), existem duas formas distintas para elaboração do orçamento participativo:

- método dedutivo, no qual, a competência para elaborar e consolidar os projetos de orçamentação participativa é a administração local, encaminhando posteriormente para discussão e votação públicas.
- método indutivo, devendo existir uma prévia escolha e indicação, nas audiências públicas, dos projetos por parte da população, e, conseqüente consolidação dos projetos por parte da administração.

De acordo com Pires (2001), o método dialético, ou dedutivo, proporcionaria uma maior interação entre a administração pública e a população organizada, possibilitando a flexibilidade da escolha e a revisão de forma oportuna, alcançar um projeto não necessariamente consensual, no entanto, negociável até chegar ao ponto em que ambas as partes chegam a um consenso quanto aos objetivos no melhor arranjo possível, atingindo a legitimidade e responsabilidade necessárias para a execução e monitoração dos projetos escolhidos como prioritários.

A metodologia do OP é adaptável, de acordo com Mendes (2008), cabe aos gestores públicos, cuidado e atenção para programar nas suas realidades locais a melhor forma de proceder com as etapas de planejamento, execução e controle das finanças governamentais, de modo a facilitar o trabalho do administrador e, sobretudo, atender com qualidade as demandas públicas.

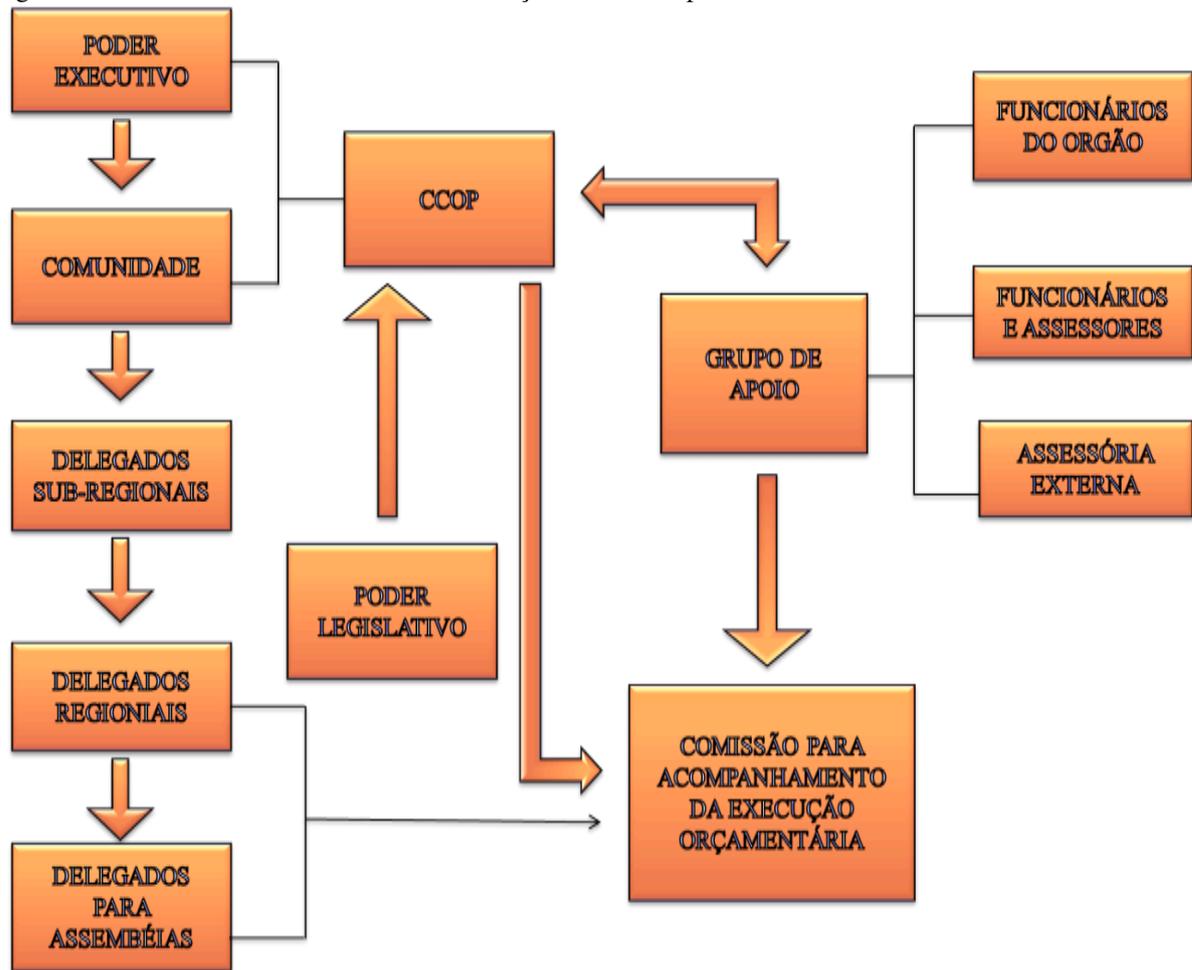
Existem várias metodologias, as quais foram desenvolvidas por diversos municípios, mas todas com a mesma finalidade, com base no objetivo e o grau de deliberação concedido à comunidade. Desse modo, o orçamento participativo pode assumir um dos dois tipos de classificação OP *Strictu Senso* ou OP *Lato Senso*.

Com relação às experiências de Orçamento Participativo *stricto sensu* Pires (2001), ressalta que os processos de discussão deliberativa em que a voz e o voto dos representantes populares, geralmente delegados escolhidos ao longo de discussões organizadas, em plenárias temáticas e regionais e em assembleias, têm peso nas decisões orçamentárias, mesmo que não alcancem o orçamento como um todo.

Enquanto que as experiências *lato sensu* consideram todas as formas de participação que não necessariamente conduzem a deliberações aceitas pelo poder público. Os fóruns de acompanhamento, as audiências públicas, as prestações de contas periódicas e todas as formas criadas para por fim à falta de transparência na gestão orçamentária a que se enquadram (PIRES, 2001).

Definido a metodologia, o próximo passo é operacionalizar o orçamento. De acordo com Pires (2001), organizar-se uma equipe responsável pela coordenação e execução das tarefas que envolvem a elaboração do orçamento participativo, no qual, geralmente é criado um grupo coordenador chamado Comissão Coordenadora do Orçamento Participativo, formada pelos grupos de interesses. Conforme demonstra a figura 01:

Figura 01: Fases e Procedimentos Internos do Orçamento Participativo.



Fonte: Adaptado de Pires (2001).

Dessa forma, compõe o orçamento os representantes do poder executivo, poder legislativo e comunidade, sendo que o primeiro é composto pelos setores de Planejamento, Finanças e gestão, o segundo pelo legislativo e o último por representantes da população que se organiza em Delegados sub-regionais, regionais e assembleias (Giacomoni, 2010).

Para compreender melhor como funcionar o processo e o desenvolvimento do Orçamento Participativo é essencial conhecer seus elementos bem como suas atividades e objetivos como destaca (PIRES, 2001), conforme:

- debate Político Interno – É realizado entre funcionários do governo e técnicos contratados com o objetivo de juntos socializar o conhecimento sobre o processo orçamentário, visto que, a população desconhecer os procedimentos que envolvem a confecção do orçamento e por isso deve ser informada da forma mais simples possível;
- comissão coordenadora do orçamento participativo – Composto por representantes do poder executivo, legislativo, comunidade e por técnicos

contratados, tem por objetivo garantir qualidade na coordenação e articulação do processo participativo, compondo uma equipe com disponibilidade e capacidade para desenvolver o que for necessário;

- comissão para acompanhamento da execução orçamentária – Desempenha a verificação e exigência do cumprimento das decisões populares, é responsável por monitorar o andamento das receitas, acompanhar as despesas definidas em assembleia e observar as suplementações e remanejamento que ocasionalmente ocorrerem.

No que se refere ao ato legal do ciclo orçamentário, não existem grandes mudanças pela instauração do orçamento participativo. A mudança proveniente com o orçamento participativo é a possibilidade da participação mais intensa e efetiva, em um ou mais momentos do processo. As etapas convencionais do ciclo, o planejamento através dos planos plurianuais e sua conexão com os orçamentos anuais através dos programas, fixação de despesas e previsão de receitas na elaboração orçamentária, tramitação legislativa, execução e controle não se modificam (OLIVEIRA, 2010).

Sendo assim, quanto à dimensão de aplicação do orçamento participativo, notoriamente percebe-se que o processo de elaboração do orçamento público, pode ser aperfeiçoado pela participação da comunidade na análise e discussão dos problemas e na identificação das soluções, necessitando da utilização de instrumentos para a participação social como: as audiências públicas, pesquisas de opinião, painéis, comitês de orçamento, entre outros.

2. 3. 5 Implantação do Orçamento Participativo

Na metodologia não há um modelo a ser seguido para o desenvolvimento do Orçamento Participativo, cabe aos gestores junto com a população buscarem desenvolver seu próprio método, o que mais se adegue a realidade de sua localidade.

Segundo Pires (2001), ele pode ser implementado em qualquer localidade, desde que atenda alguns pré-requisitos básicos para sua implantação:

- vontade política do gestor e demais tomadores de decisão do poder público, é importante que haja vontade política para que o processo inicie e tenha continuidade;
- a presença e o interesse das organizações da sociedade civil, esta condição é indispensável para dar funcionalidade ao orçamento participativo;
- definição clara e compartilhada das regras de participação determinadas junto à população e ajustada posteriormente a cada exercício, elas referem-se aos valores que serão discutidos, bem como estágios e períodos respectivos, regras para a tomada de decisão, o método de transmitir responsabilidades, e a composição do Conselho do Orçamento Participativo, que serão debatidas e defendidas as prioridades da região;
- interesse em capacitar a população e as autoridades sobre o orçamento público em geral, em particular o Orçamento Participativo, explicando valores, fontes de verbas e o atual sistema de despesas;
- ampla divulgação das informações, através de todas as formas possíveis sobre as datas e locais das reuniões e regras de participação que já foram decididas;
- priorização das reivindicações da população para facilitar uma distribuição mais justa dos recursos.

Dessa forma, observa-se que para o emprego do orçamento participativo exige, acima de tudo, uma mobilização entre governo e sociedade para que juntos possam desenvolver o método mais apropriado, que se adeque a região e as particularidades dela, além do envolvimento de toda uma equipe engajada com propósito de operacionalizar de maneira conjunta o OP.

Dois critérios ainda são fundamentais na implementação e para o sucesso do programa. O primeiro é a maneira como o território é dividido espacialmente para fins de organização da participação popular e o segundo, recai sobre o modo como será realizada a distribuição dos recursos entre as diversas partes, que deve seguir critérios claros, de fácil entendimento pela sociedade, assim como, socialmente justo de acordo com a hierarquização das prioridades (SOUSA, 2004).

Segundo Giacomoni (2010), para que o OP seja bem implantado e possa proporcionar os resultados almejados para uma administração igualitária e participativa, caberá a cada gestão adequar o seu funcionamento às características sociais, econômicas e

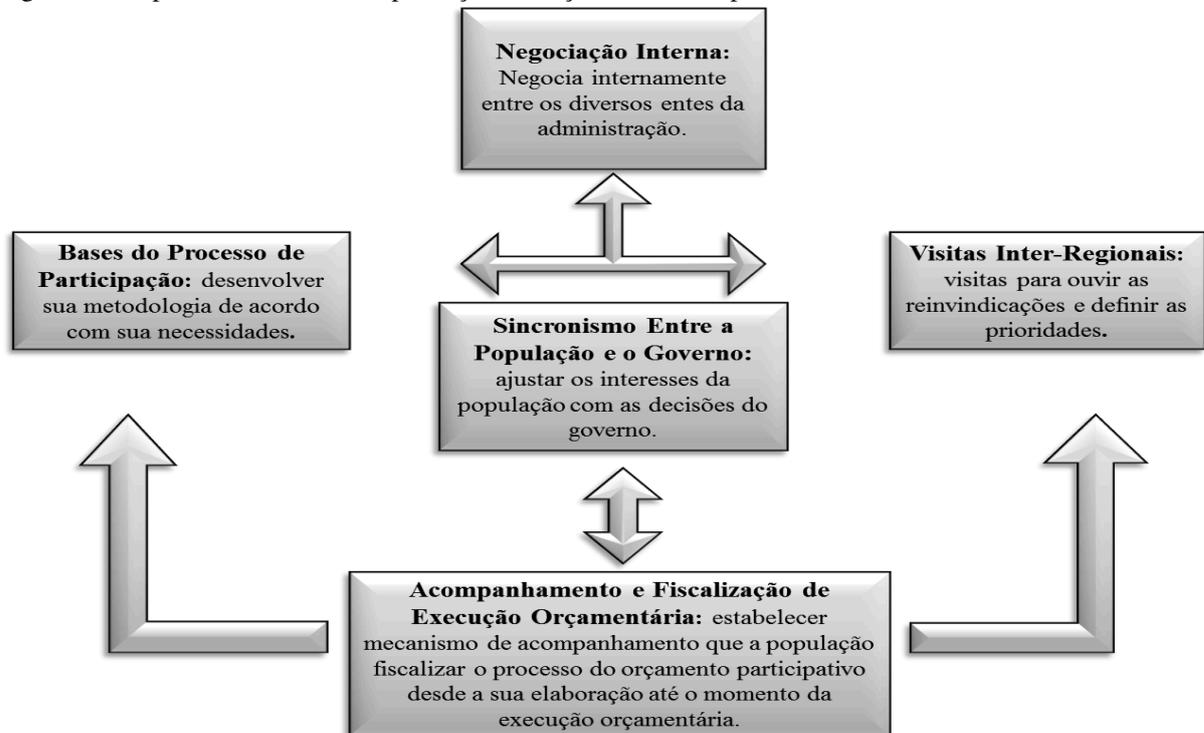
políticas locais. Seguindo esse contexto, essa ferramenta poderá ou não sofrer modificações na sua metodologia e implantação com base no modelo original.

Para uma efetiva implantação do orçamento participativo de maneira adequada, Pires (2001), pontuar que existem algumas fases importantes que devem ser seguidas, são elas:

- negociação interna – compreende a primeira etapa de elaboração do orçamento participativo, consiste em negociar internamente entre as diversas secretárias, particularmente as de Políticas Sociais e de Planejamento e elencar as receitas previstas e despesas fixadas para o exercício, em seguida, o governo precisa definir quais são os seus objetivos de curto, médio e longo prazo, para apresentar propostas à população;
- bases do processo de participação – cada gestão desenvolverá uma metodologia que se atenda à sua necessidade, procurando contemplar: a descentralização das discussões com a população, através da divisão do território em regiões administrativas, a elaboração de critérios de atendimento das demandas regionais, a elaboração dos critérios de participação da população, a definição das instâncias de participação e suas competências específicas (reuniões, conselhos, etc.);
- visitas inter-regionais – devido a escassez dos recursos, haverá uma intensa negociação dos diversos interesses a serem atendidos. Para isto, são agendadas visitas inter-regionais para que os representantes da população eleitos para defenderem os interesses daquela região tenha acesso as demais reivindicações, podendo assim dividir a responsabilidade na decisão das destinações dos recursos disponíveis;
- sincronismo entre a população e o governo – é necessário estabelecer e ajustar os interesses da população com as decisões do governo, entre o processo de orçamento participativo e o legislativo, no qual, é fundamental que haja um bom entendimento entre todas as partes envolvidas no processo para que se possa atingir resultados eficazes; e,
- acompanhamento e fiscalização de execução orçamentária – e por fim, estabelecer mecanismo de acompanhamento para a população fiscalizar o processo do orçamento participativo desde a sua elaboração até o momento da execução orçamentária.

Cada etapa está claramente delimitada e voltada para pontos específicos do processo de implantação do orçamento participativo para que ele possa obter êxito e atinja os objetivos estabelecidos, como mostra a figura 02:

Figura 02: Etapas do Processo de Implantação do Orçamento Participativo.



Fonte: Adaptado de Pires (2001).

Contudo, o orçamento em sua fase de implantação obedecer a certos critérios que precisam ser empregados de forma transparente e resultante da negociação entre as diversas partes envolvidas, sociedade e governo.

Sendo assim, deverão abranger os mais variados aspectos, compreendendo as mais diversas áreas de investimento do governo, por meio das demandas sociais, a fim, de adaptar o OP às inúmeras características sociais e econômicas de cada território, com a finalidade de alcançar resultados significativos para cada região específica.

2. 3. 6 Vantagens da Implantação do Orçamento Participativo

O orçamento participativo é uma proposta inovadora que apresenta diversas vantagens, segundo Pires (2001), a principal delas é a promoção de uma parceria entre

sociedade e o poder público, possibilitando ganhos políticos e elevação da autoestima da sociedade, quando esta parceria resulta na resolução efetiva dos problemas que afligem uma localidade, a população perceber a capacidade que ela tem de mudar a sua realidade através do exercício da cidadania ao oposto de se acomodar diante de suas dificuldades.

Outro benefício do Orçamento Participativo é o aumento da transparência no setor público e a fiscalização por parte da sociedade, além de possibilitar aos cidadãos acesso a obras e serviços públicos como saneamento básico, infraestrutura, educação e saúde (GIACOMONI, 2010).

As desvantagens são mínimas se comparadas às vantagens, Pires (2001), citar algumas delas:

- não possibilita a participação abrangente dos cidadãos, pois há limites de envolvimento, principalmente de alguns grupos sociais;
- pouco envolvimento dos considerados mais ricos;
- falta de envolvimento dos cidadãos a participarem de longas sessões.

Existem problemas a serem enfrentados no processo de participação dos cidadãos no Orçamento Participativo, para Pires (2001), os três principais problemas são: implementação, desigualdade e associação. Com relação à implementação, mesmo que o Estado queira dar mais poder de tomada de decisões para os que têm menos poder, os com maior poder quase sempre resistirão.

Ainda o autor, no que se diz respeito às desigualdades, ainda que as Assembleias tenham sido criadas sob o princípio de acesso formal e igual para a tomada de decisões, as desigualdades proíbem a participação efetiva dos mais fracos e o uso de controle sobre informações e recursos por funcionários públicos para manipular o processo, não sendo capaz de manter a associação.

Desse modo, observa-se que o orçamento democrático oferece a sociedade uma ferramenta de inclusão da mesma na administração, fornecendo poder de decisão a população, podendo atuar de forma decisiva na gestão dos recursos, na sua aplicação, controle e fiscalização. No próximo tópico serão elucidados todos os aspectos referentes à Gestão Participativa dentro do contexto de análise deste trabalho.

2. 4 Gestão Participativa

As experiências participativas no Brasil vêm estimulando a ampliação e a inclusão de novos modelos teóricos de democracia que estendem os atores e os espaços da política Representativa e da Democracia Participativa, que têm sido o conjunto mais amplo de proposições e moldes, sendo os principais instrumentos teórico-analíticos de avaliação destas experiências no âmbito da administração pública.

Nesse sentido, segundo Fonseca (2009), afirma que a democracia representativa não atende mais as pretensões da sociedade como um todo, tendo em vista, que há uma falsa ideologia de existir entre a correlação da vontade expressa pelos representantes com os verdadeiros interesses/necessidades dos representados no âmbito público.

Dentro desse contexto, a participação adquire uma dicção e uma prática de ruptura com o corporativismo territorialmente determinado, com ênfase numa dialética presidida por uma abordagem universal de governo, criando para os setores populares uma opção viável e altamente competitiva de participação política, uma alternativa às práticas clientelistas anteriormente empregadas na gestão pública (Motta, 1995).

Em alusão ao que foi mencionado, fica perceptível que para dar efetividade a dinâmica democrática de maneira efetiva e propiciar o desenvolvimento de uma cultura cívica, novas condutas devem ser implementadas, de modo que, o direito cívico de participação das decisões governamentais, não se resume a escolha dos governantes e legisladores. Dessa forma, tais condutas arrolam-se na mudança de paradigmas e na efetivação de práticas que levem à conscientização dos indivíduos, substituindo o modelo de gestão pública excludente, por uma administração mais inclusiva dos diversos segmentos sociais.

No atual âmbito público de acordo com Pires (2001), a Gestão Participativa, advém como premissa de atender os interesses básicos dos indivíduos na autodeterminação política e na abolição do domínio dos homens sobre os homens e concebe a formação de uma vontade política de baixo para cima, em um processo de estruturação, através da participação de todos os cidadãos.

Diante dessa perspectiva, a atual conjuntura política vivenciada pela administração pública brasileira passa por um processo de modernização, no qual, o exercício da democracia está mais valorizado, antes a sociedade ficava a margem dos acontecimentos da vida política do país, agora sociedade desenvolve aos poucos o exercício da cidadania.

A participação popular demonstra-se um elemento substantivo para possibilitar efetivamente uma ampliação da base democrática e de controle social sobre as ações do Estado. As práticas participativas geradas tanto a partir das organizações da sociedade como da ação indutora do Estado criam uma sinergia capaz de alterar substantivamente a relação entre ambos os atores, ampliando e aprofundando a prática da democracia e construindo uma cidadania ativa (GIACOMONI, 2010).

Na percepção de Motta (1995), a participação compreende todas as formas e meios pelos quais os membros de uma instituição, indivíduos ou a coletividade, podem influenciar os destinos de uma organização. A concepção de participação popular é parte componente de uma estratégia de ampliação de sua base social e política, que visa fortalecer uma forma de governar introduzindo novos atores, integrando a população excluída e segregada da sociedade a um processo democrático de gestão.

Em suma, levando em consideração que o envolvimento da população nas decisões governamentais se torna uma ferramenta de efetivação do conceito de participação democrática. Pode-se afirmar que o regime participativo é um caminho seguro para a sociedade alcançar a estabilidade de direitos básicos como: liberdade organização, liberdade de expressão/manifestação e de reunião.

Com relação, a gestão participativa não existe um julgamento sobre a sua definição. No entanto, para Coelho (2009), ela configura-se com uma abertura do Estado para compor o processo decisório, abrindo canais de comunicação entre a administração e a população. No intuito de esvaziar o papel desempenhado de ineficácia da administração, atuando através do encaminhamento de reivindicações, acompanhamento de processos e outras formas de exercício da influência e tutela por parte da sociedade.

Diante da perspectiva dos autores sobre a Gestão Participativa, nota-se o anseio da ruptura entre o modo burocrático para um foco gerencial visto pela administração como elemento crucial na transformação das relações Estado-sociedade. Permitindo assim uma maior transparência sobre a ação governamental, ao passo, que contribuiria para a o interação de todos os sujeitos políticos. Dessa forma, seria possível superar a consciência clientelística vigente nos dois polos da relação Estado-sociedade.

Na história da política brasileira ficou marcado pela ausência de mecanismos jurídicos de caráter pluralista e participativo, o que teve relação direta com o modo de gestão pública de acesso quase que exclusivo pela elite dominante, no ente que a Gestão Participativa vem de encontro a essa realidade (Fonseca, 2009).

Desse modo, a gestão participativa pressupõe o acatamento do pluralismo político como fundamento do Estado, isto porque essa diversidade de ideologias constitui uma arena fértil para o desenvolvimento de uma cultura democrática, de modo que, na relação existente entre Estado e a sociedade civil resulte uma relação mutuamente vantajosa para ambos, no qual, cada um desses sujeitos seja a expressão do outro (COSTA, 2009).

Logo, é indispensável à necessidade da formulação de meios para a participação da população nas decisões do poder público, para que se tornem instrumentos de realização dos valores essenciais na convivência política. Essa prática se efetiva pela integração na gestão de políticas, através de canais de participação, de maneira, a resgatar a ideia de “soberania popular”, dentro de um sentido mais efetivo (SANTOS, 2002).

Segundo Costa (2009), a ação de abrir canais de participação cria espaço um importante para o questionamento da relação entre Estado e sociedade. Pois, faz emergir a necessidade da comunidade, através de formas organizativas e representativas, com propostas de participação implantadas pela administração, dentro do conceito de democratizar e inovar a gestão da coisa pública. Assim, as dinâmicas de participação implantadas possibilitam um aumento do grau de informação sobre o funcionamento da administração.

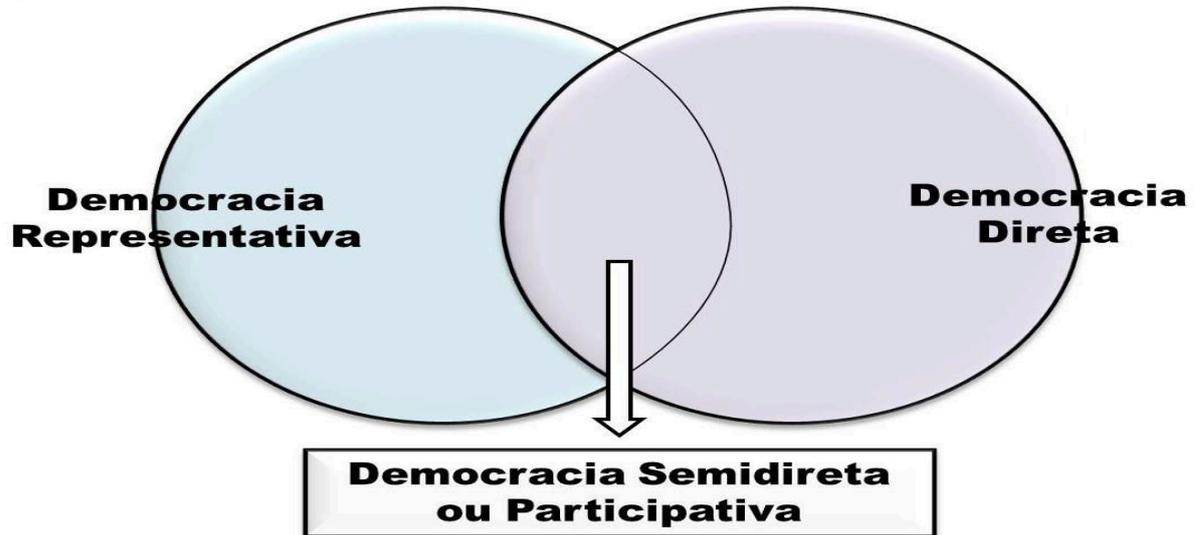
Dentro dessa percepção corroborando com as ideias dos autores, a concepção de participação popular é parte componente de uma estratégia de ampliação de sua base social e política, que visa fortalecer uma forma de governar a máquina pública. Reforçando assim, a concretização de um exercício de controle mais permanente e consistente da coisa pública pelos usuários, e representa uma referência de inovação e de construção de novas identidades dos atores sociais envolvidos.

Todo o processo de participação na área pública implica em uma ruptura com tradições estabelecidas, e, portanto, a tentativa de instituição de novas determinações, normas e novas leis. Esse método é centrado num compromisso de inverter prioridades, reorientando os investimentos públicos de modo a atender prioritariamente as necessidades e os direitos sociais dos setores mais carentes da população (SANTOS, 2002).

Dessa forma, a chamada administração pluralizada, participativa, inicia-se com a implementação de um instrumento de participação direta da população, com uma política em termos passíveis de eficácia, quanto a seus objetivos, e as possíveis alternativas de participação, principalmente com suas posições em face da relação entre governo e demais segmentos sociais (SOUSA, 2004).

Esses novos mecanismos de inserção política, caracterizados pela participação direta e pessoal da sociedade na concepção das aspirações governamentais, como demonstra a figura 03, assim representada:

Figura 03: Democracia Semidireta ou Participativa.



Fonte: adaptado de Fonseca (2009).

Para que as experiências de Gestão Participativa obtenham êxito, as administrações têm papel fundamental, por meio da criação de canais de interconexão que viabilizem a integração entre governo e os diversos segmentos da sociedade, especialmente a população de menor renda. De maneira, que, possam ser partícipes das diversas fases do processo de planejamento e de deliberação das políticas públicas a serem implementadas nas suas localidades (COSTA, 2009).

Mediante o contexto exposto, Coelho (2009), ressalta que a experiência do Orçamento Participativo, tem sido avaliada de forma bastante otimista pelas administrações envolvidas, sob o argumento de que o mesmo procede a uma ruptura com uma longa tradição de clientelismo e de decisões tecnocráticas, que tendia a beneficiar os setores sociais privilegiados, em detrimento dos setores pobres da população.

No Brasil, o orçamento público constitui-se uma peça formal, cujo acesso é restrito a pequenos grupos de técnicos que justificam o monopólio das decisões através da objetividade/neutralidade. Assim, com a ausência de transparência e de fiscalização favorece a manipulação de recursos em benefício de grupos, expressando exemplarmente as práticas patrimonialistas de gestão do Estado e o acesso clientelístico aos recursos públicos (JUND, 2010).

Portanto, intervir na elaboração da peça orçamentária, romper com uma cultura política, e, ainda desmitifica o saber tecnocrático, desvenda o funcionamento da máquina do Estado e as formas de captação e de aplicação de recursos, bem como corrobora com as possibilidades de distribuição mais equitativa dos mesmos, através de mecanismos como o orçamento participativo, que proporciona uma gestão democrática dos recursos públicos (GIACOMONI, 2010).

Essa nova forma de gestão pública de acordo com Santos (2002), se efetiva por meio da ação concreta dos cidadãos organizados em associações de moradores, sindicatos, conselhos e também pela ação individual de cidadãos. Sendo o Orçamento Participativo, o instrumento da efetivação da participação popular, pois se configura o canal pelo qual os cidadãos participam do processo de eleição de demandas e prioridades na área de serviços públicos e alocação de recursos para a sua execução, e, posteriormente exercem o papel de agente fiscalizador do dinheiro pública empregado.

A função do Orçamento Participativo, enquanto um instrumento de envolvimento da sociedade na construção do espaço público resulta em uma cogestão dos negócios públicos, direciona a um modelo de gestão democrática, ora empregado, nas suas diversas fases de execução, desenvolve um sentimento de pertença e conseqüentemente de responsabilidade com o trato das questões de interesse coletivo (COSTA, 2009).

Na percepção de Fonseca (2009), o ponto de partida para uma gestão participativa, dita como democrática, dar-se por meio de um programa de governo fundamentado com base em uma ideologia, “democrática e popular de governo”. Sendo assim, pode-se afirmar que, democracia é uma forma de organização a ser exercida num ambiente de liberdade política em que se busca a conciliação de diversos interesses, nas dimensões sociais, jurídicas, econômicas e distributivas, promovendo a democratização do serviço e do destino final dos recursos públicos em uma vertente participativa da gestão pública.

Diante do que foi exposto, fica perceptível que o Orçamento Participativo passa então, a ser visto pela administração pública como elemento crucial na transformação das relações Estado e sociedade. A proposta seria, portanto, com a gestão participativa envolver a população organizada no processo de planejamento do investimento governamental, estendendo o conceito de cidadania, tendo em vista, não só incorporar novos atores sociais tradicionalmente excluídos da participação social, mas, também ampliar a natureza da participação no sentido de integrar os cidadãos aos diferentes níveis do processo de decisão político administrativa.

CAPÍTULO II

O capítulo II da pesquisa explora exclusivamente a caracterização do objeto de estudo, serão apresentados de forma sucinta e objetiva os elementos principais da pesquisa.

Assim, serão expostos aspectos relevantes sobre a 13° região geopolítica que compõe o Estado da Paraíba, assim como, as particularidades do Orçamento Democrático Estadual. Descrevendo de maneira categórica o objeto de estudo e suas características para atender aos objetivos descritos neste trabalho.

3 CARACTERIZAÇÃO DO CAMPO DE PESQUISA

O estudo foi desenvolvido dentro do universo da 13° região geoadministrativa da Paraíba do Orçamento Democrático Estadual. A 13° região tem a cidade de Pombal-PB como sede, e, ainda engloba 8 cidades: Paulista-PB, Vista Serrana-PB, Aparecida-PB, São Bentinho-PB, Condado-PB, Cajazeirinhas-PB, Lagoa-PB, São Domingos-PB. Assim, compreende a amostra que o estudo abordou, visando tornar explícito, assim como, permitir a exposição de suas características no desenrolar do trabalho.

O Estado da Paraíba está dividido em 14 regiões geoadministrativa, essas fazem parte de uma divisão feita pela administração no intuito de contribuir para a formulação e o acompanhamento do plano de investimento setorial. De maneira estratégica as divisões levam as características próprias de cada região, para assim facilitar o planejamento de políticas públicas que atendam aos anseios homogêneos de todo um território delimitado.

Figura 04: Mapa da 13° Região Geoadministrativa.



Fonte: <http://www.paraiba.pb.gov.br/odestadual>, (2013).

Essa divisão foi formulada através de uma lei estadual, baseada em critérios empregados pela administração estadual como: fatores econômicos, socioculturais e geográficos. Cada região compõe um grupo de cidades, sendo que, juntas integram uma região geo-administrativa do Estado, dessa forma, toda região tem uma cidade sede, na qual se concentra o maior ciclo de atividades do Estado, a exemplo do Orçamento Democrático, pois suas atividades sempre são desenvolvidas nas cidades polos. No caso das outras cidades elas são consideradas como microrregiões, vinculadas a regional e subordinada à cidade sede.

Quadro 04: Divisão Geoadministrativa do Estado da Paraíba.

REGIÕES ADMINISTRATIVAS	NÚMERO DE MUNICÍPIOS/SEDES
1º REGIÃO GEOADMINISTRATIVA	Sede: JOÃO PESSOA 14 Municípios
2º REGIÃO GEOADMINISTRATIVA	Sede: GUARABIRA 24 Municípios
3º REGIÃO GEOADMINISTRATIVA	Sede: CAMPINA GRANDE 39 Municípios
4º REGIÃO GEOADMINISTRATIVA	Sede: CUITÉ 12 Municípios
5º REGIÃO GEOADMINISTRATIVA	Sede: MONTEIRO 18 Municípios
6º REGIÃO GEOADMINISTRATIVA	Sede: PATOS 22 Municípios.
7º REGIÃO GEOADMINISTRATIVA	Sede: ITAPORANGA 18 Municípios
8º REGIÃO GEOADMINISTRATIVA	Sede: CATOLÉ DO ROCHA 10 Municípios
9º REGIÃO GEOADMINISTRATIVA	Sede: CAJAZEIRAS 15 Municípios
10º REGIÃO GEOADMINISTRATIVA	Sede: SOUSA 09 Municípios
11º REGIÃO GEOADMINISTRATIVA	Sede: PRINCESA ISABEL 07 Municípios
12º REGIÃO GEOADMINISTRATIVA	Sede: ITABAIANA 15 Municípios
13º REGIÃO GEOADMINISTRATIVA	SEDE: POMBAL – 08 MUNICÍPIOS
	Cajazeirinhas, Condado, Lagoa, Paulista, Pombal, São Bentinho, São Domingos de Pombal, Vista Serrana.
14º REGIÃO GEOADMINISTRATIVA	Sede: MAMANGUAPE 07 Município

Fonte: Adaptado de <http://www.paraiba.pb.gov.br/odestadual/regioes>, (2013).

Desse modo, a escolha pela 13º região foi devido à proximidade da região, dessa forma servindo como um fator para a viabilidade da pesquisa, além da disposição das informações, devido à cidade polo da 13º região geopolítica ser Pombal, e, conseqüentemente o escritório de apoio se localiza nesta área facilitando a coleta dos dados julgados necessários ao desenvolvimento da pesquisa.

Quanto ao Orçamento Democrático Estadual (ODE), que se constitui uma das vertentes desse estudo, foi implantado no ano de 2010, pelo governador da Paraíba Ricardo Coutinho, através de uma medida provisória dando legitimidade as atividades do OD. Em âmbito estadual é uma das primeiras experiências empregadas no Brasil como uma forma inovadora de gestão por parte do governo Estadual.

Segundo o site do OD, o Orçamento Democrático (OD) é um instrumento por meio do qual os cidadãos são convidados a participar das decisões do governo estadual, no que se refere à aplicação do dinheiro público em obras e serviços. Na estrutura do Governo do Estado da Paraíba, o OD está sob a coordenação da Subsecretaria do Orçamento Democrático, que por sua vez está vinculada à Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (Seplag). Nesse sentido o ODE nos veículos de comunicação se posta através da sua logomarca padrão como demonstra a figura 05.

Figura 05: Orçamento Democrático Estadual.



Fonte: <http://www.paraiba.pb.gov.br/odestadual/> (2013).

Este instrumento de democracia participativa foi implantado pela primeira vez na Paraíba em âmbito estadual proposta pela administração no intuito de democratizar a gestão dos recursos e facilitar a elaboração das políticas públicas em um processo dialógico e negocial. No qual todo o processo desenvolve em plenárias populares, no qual governo e sociedade discutem em conjunto, as obras e os serviços que formarão a carteira prioritária de ações para cada região. O resultado desse diálogo entre o poder público e a comunidade subsidia o Plano Plurianual (PPA) do triênio, bem como a Lei Orçamentária Anual (LOA).

Com isso, O Orçamento Democrático (OD) se constitui como um meio que o Estado abre para que a população dialogue com o governo sobre as prioridades de cada região. Portanto, a participação por parte da população, se faz importante, para que haja esse diálogo entre o poder público e a sociedade e consolide todo o processo de participação.

CAPÍTULO III

O capítulo III deste trabalho abordará a metodologia científica empregada no estudo, seguindo os parâmetros de toda a base metodológica ao qual norteia a pesquisa.

No proceder de cada tópico será elencada a categorização do Tipo de Pesquisa, assim como, a Abrangência do Estudo, a Coleta de Dados e Instrumentos de Coleta de Dados e Procedimentos para Tratamento e Análise dos Dados. Dessa forma, alavancando todas as informações necessárias sobre o conteúdo do objeto de estudo.

4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A metodologia compreende um dos passos mais importantes para o desenvolvimento de qualquer estudo científico. Sendo assim, no intuito de responder o problema da pesquisa elencada pelo estudo e alcançar consequentemente os resultados esperados, o presente trabalho desenvolve-se com base em métodos sistemáticos e lógicos.

De acordo com o Vergara (2006), método científico compreende basicamente um conjunto de dados iniciais e um sistema de operações ordenadas e adequada para a formulação de conclusões, de acordo com certos objetivos predeterminados. Assim para Eiterer (2012), a metodologia compreende o estudo sistemático e lógico dos métodos empregados nas ciências, seus fundamentos, sua validade e sua relação com as teorias científicas.

Portanto, entende-se que a metodologia é um conjunto ordenado de ações que o pesquisador deve seguir, com normas e procedimentos adequados ao seu universo de estudo. Assim, com a finalidade de desenvolver a pesquisa referente a esse trabalho. Inicialmente serão abordados à tipologia da pesquisa conforme suas disposições essenciais.

4. 1 Tipo de Pesquisa

Mediante o tema e a problemática proposta pelo trabalho, visando os objetivos estabelecidos, a pesquisa exploratório-descritiva, se caracteriza como a mais adequada para o desenvolvimento acerca do referido assunto. A opção por esse tipo de pesquisa objetiva uma maior familiaridade com o problema proposto, buscando descrever, interpretar e compreender determinados acontecimentos dentro da realidade da 13^o região geopolítica, visando tornar explícito, assim como, permitir a exposição de suas características e determinados fenômenos dentro do universo de estudo.

Assim, por meio da observação, descrição, classificação e interpretação destas descobertas, buscou-se analisar e descrever a influência do Orçamento Democrático para uma Gestão Participativa no Estado da Paraíba, tendo como universo de análise a 13^o região geopolítica, compondo assim o objeto de estudo.

A justificativa pela pesquisa exploratória incide sobre a inexistência de estudos científicos relacionados ao Orçamento Participativo com abrangência estadual, como se propõe o presente trabalho. Portanto, segundo Vergara (2006), na pesquisa exploratória, avalia-se a possibilidade de se desenvolver um estudo inédito e interessante, sobre uma determinada temática. O objetivo principal da pesquisa exploratória é o aprimoramento de ideias ou a descoberta de intuições proporcionando maiores informações sobre determinado assunto, facilitando a delimitação de uma temática de estudo, definindo os objetivos ou formulando hipóteses de uma pesquisa ou, ainda, descobrindo um novo enfoque para o estudo que se pretende realizar (DIAS e SILVA, 2010).

Com intuito de procurar observar, registrar, analisar, classificar e interpretar os fatos ou fenômenos na 13^o região geopolítica, a pesquisa descritiva se constitui a mais viável para o desdobramento do trabalho, sem que o pesquisador interfira neles ou os manipule, para Dias e Silva; Roesch; Vergara (2010; 2006 e 2006), tem como objetivo fundamental a descrição das características de determinada população ou fenômeno.

Dessa forma, busca estabelecer as relações entre a ocorrência de fenômenos, visando estudar as características de um grupo, procurando descobrir, com a maior precisão possível, a frequência com que um fato ocorre, sua relação e conexão com os outros, sua natureza e características dentro de uma realidade (LAKATOS, 2004).

No que se refere ao procedimento, o método empregado foi o estudo de caso, que segundo a definição de Dias e Silva (2010), caracteriza-se pelo estudo profundo e exaustivo

de um ou de poucos objetos, de maneira que permita a investigação de seu amplo e detalhado conhecimento.

Yin (2003), afirma que envolvendo o estudo de caso, o mesmo demonstra ser o mais adequado para investigar problemas práticos nas conjunturas sociais e organizacionais. Focalizando uma determinada situação, em outras palavras, um fenômeno particular, que nesse caso o objeto constitui a 13^o região geoadministrativa da Paraíba.

Esse método propicia tratar de uma análise específica de um caso real, com foco delimitado, descrevendo-o de forma detalhada e direta, ou seja, sua observância pode ser feita de forma mais profunda. Podendo assim, observar os aspectos promovidos pelas novas práticas de gestão, por meio de políticas públicas inovadoras dentro do contexto político administrativo da 13^o região geoadministrativa (DIAS e SILVA 2010).

Contudo, a opção por esse enfoque evidencia o interesse do pesquisador de entender em sua totalidade as contribuições do modelo participativo de gestão por meio do orçamento democrático e as mudanças ocasionadas por essa forma de gerência por parte do Estado mediante a perspectiva dos gestores da 13^o região geopolítica.

No que diz respeito à abordagem da problemática, a pesquisa se classifica qualitativa, por ter a finalidade de analisar e compreender os fatos e acontecimento no universo que abarca o objeto de estudo. Na perspectiva de Dias e Silva (2010), essa abordagem é projetada para ajudar os pesquisadores a compreender as pessoas e os contextos sociais e culturais em que vivem na busca de entender um fenômeno do ponto de vista dos participantes.

Para Vergara (2006), a pesquisa qualitativa permite ter uma visão mais ampla de um cenário, ou seja, só com perguntas feitas com profundidade que é possível chegar mais próximo do que o ator social pensa. Dessa forma, se encarrega de responder a questões particulares, e se preocupa, nas ciências sociais, com um nível de realidade que não pode ser quantificado.

Esse tipo de abordagem tem o ambiente natural como sua fonte direta de dados e o pesquisador como seu principal instrumento e são caracterizados pelo anseio de detalhar e compreender as características e significados do universo a ser examinado. Dessa forma, essa abordagem é mais apropriada para o estudo de determinados aspectos sociais, tendo em vista, que à pesquisa predominantemente quantitativa não avaliar os aspectos subjetivos na busca de entender certos fenômenos (MINAYO, 2009).

Com isso, entende-se que a metodologia qualitativa trata-se de gerar dados aproximando-se da perspectiva que os participantes têm dos fatos, mesmo que não possam

articulá-los. E, para conseguir captar esse sentido, as ações do próprio pesquisador precisam ser analisadas da mesma forma como as ações das pessoas observadas. Assim sendo, todo processo é interpretativo.

4. 2 Abrangência do Estudo

O universo que abrangeu o estudo foi composto pelos funcionários encarregados da gestão do Orçamento Democrático da 13^o região geopolítica/PB que tem a cidade de Pombal-PB como sede. A escolha dos gestores se deu pela plena permanência na instituição, pois eles estão à frente da gestão do Orçamento desde sua implantação, no final do ano de 2010, uma das primeiras ações do governador Ricardo Coutinho na forma de gestão do Estado da Paraíba.

Dessa forma, na busca de uma melhor compreensão do problema procurou-se entrevistar os servidores responsáveis pela gerência e planejamento do orçamento democrático na região. A primeira entrevista foi com o membro do corpo conselheiro do OD da 13^o região, nomeado pela população através de voto nas plenárias regionais, responsável pela articulação da sociedade no intuito de alavancar demanda de políticas públicas para cada região.

A segunda entrevista foi com o servidor do governo o gerente da 13^o, competido de organizar e planejar as ações do orçamento democrático, sua nomeação é feita pela gestão estadual através de portaria. E, por fim a última entrevista foi feita com o gerente de acompanhamento e formação do OD, encarregado de dar formação ao corpo conselheiro e articular as ações em 5 regiões administrativas do Estado, a qual sua gerencia está vinculada.

Dessa forma, todo o processo aprecia as competências, conhecimentos e experiências dos entrevistados. Assim, formando um parâmetro comparativo entre os fatos e acontecimento na 13^o região. Com isso contemplando o enfoque da pesquisa no intuito de alcançar os objetivos nela traçados, e por isso atenuou-se aos profissionais com atuação dentro do contexto fiel delineado no objeto da pesquisa.

Inicialmente a pesquisa empírica, na busca de alcançar os três primeiros objetivos específicos que são: “Investigar atuação do OD como uma ferramenta para uma Gestão Participativa”, “verificar as causas do surgimento dessa nova forma de gestão e as mudanças

promovidas por esse modelo para o Estado da Paraíba e a sociedade” e “descrever o modelo de gestão adotado tendo como base a micro região escolhida para o estudo”.

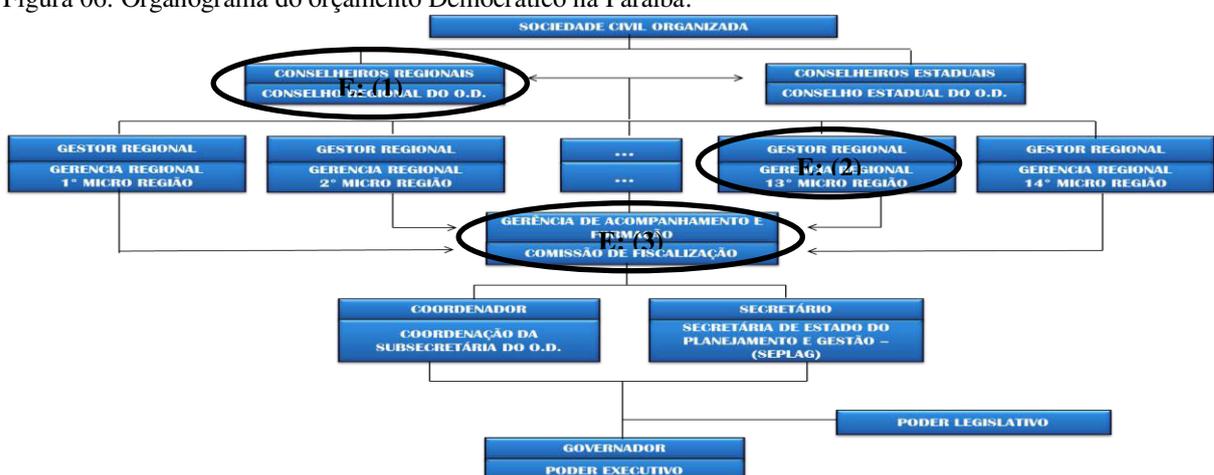
Buscou-se entender, extraindo dos entrevistados, na tentativa de compreender os seus ensejos, as razões para implantar esse modelo inovador na gestão dos recursos, ou seja, de que forma emergiram, os percussores desse método de gestão, a mudança acarreta e principalmente apresentar como proceder sobre a funcionalidade quanto à interação entre governo e sociedade. Neste primeiro momento foi de suma importância às narrativas dos três entrevistados, compreendendo o membro do conselho, o gerente da 13ª região e o diretor do núcleo de formação e acompanhamento do OD ambos agentes que dão funcionalidade ao OD no ambiente de análise que abrange o universo de estudo.

Na procura de responder os dois últimos objetivos específicos que compõe a pesquisa, o de “examinar o impacto da implantação do OD na gestão governamental” e “Compreender na percepção dos gestores, de que forma o Orçamento Democrático configura uma ferramenta eficiente de gestão”.

Nesse momento da pesquisa procurou-se entender as contribuições, se houver ou não o aprimoramento nas atividades de gestão dos recursos estaduais, e, sobretudo compreender, diante da percepção dos gestores a efetividade, a eficácia quanto à democratização da administração pública com relação à participação popular, procedendo como uma Gestão Participativa. Esta parte da pesquisa focalizar os esforços nas narrativas do gerente e do diretor do núcleo acompanhamento, no qual se observa a análise da visão periférica que os mesmos têm com relação à dimensão de atuação e execução do OD.

Empregando como apoio o organograma organizacional é demonstrado a estratégia de atuação da pesquisa e os atores principais nela submetido:

Figura 06: Organograma do orçamento Democrático na Paraíba.



Fonte: elaboração própria, (2013).

A figura 06 acima mostra o sequenciamento lógico da realização das entrevistas e os respectivos setores contemplados e atores nelas submetidos. Primeiramente foi o Conselheiro responsável pela articulação do OD na microrregião (cidades), em um segundo momento com o gerente regional encarregado pela gerência e execução das atividades do orçamento na região, coordenação dos conselheiros e organização das assembleias regionais.

A terceira e última com o Diretor do núcleo de acompanhamento e formação do OD na região, a este responsável pelo planejamento e execução das atividades e das principais ações proposta pelo OD na região. Portanto, os mesmos detêm todos os atributos e conhecimentos necessários à realização da pesquisa.

Tendo por base os objetivos específicos e o delineamento do estudo, destaca-se o quadro 05, que mostra a relação objetivo/ação desta pesquisa:

Quadro 05: Quadro de Objetivo/Ações da pesquisa.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS	AÇÕES
<ul style="list-style-type: none"> ➤ investigar atuação do OD como uma ferramenta para uma Gestão Participativa; ➤ verificar as causas do surgimento dessa nova forma de gestão e as mudanças promovidas por esse modelo para o Estado da Paraíba e a sociedade; ➤ descrever o modelo de gestão adotado tendo como base a micro região escolhida para o estudo. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ ENTREVISTA 1 (E1): Membro do Conselho; ➤ ENTREVISTA 2 (E2): Gerente da 13º Região Geopolítica; ➤ ENTREVISTA 3 (E3): Diretor do Núcleo de Acompanhamento e Formação.
<ul style="list-style-type: none"> ➤ observar o impacto que a política teve na gestão governamental; ➤ compreender se, na percepção dos gestores, o orçamento democrático se configura como uma ferramenta eficiente de gestão. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ ENTREVISTA 2 (E2): Gerente da 13º Região Geopolítica; ➤ ENTREVISTA 3 (E3): Diretor do Núcleo de Acompanhamento e Formação.

Fonte: elaboração própria, (2013).

Contudo, para apreciar os procedimentos indispensáveis à pesquisa científica os principais atores submetidos ao estudo, receberam um ofício assinado pelo pesquisador, assim como o aval da instituição de ensino dando credibilidade e confiabilidade, exibindo todos os aspectos sujeitos a pesquisa, expondo principalmente os objetivos acadêmicos do estudo. No entanto, preferiu-se não revelar os nomes dos arrolados na pesquisa, avalizando assim, o estabelecimento do anonimato dos participantes da pesquisa.

4.3 Coleta de dados

A coleta de dados realizada para o desenvolvimento deste estudo deu-se por meio da pesquisa bibliográfica, a pesquisa documental e por fim a pesquisa de campo. De acordo com Vergara (2006), elas diferem quanto ao seu procedimento técnico e na forma de tratamento das informações, e podem ser classificadas de várias maneiras.

Em relação à pesquisa bibliográfica utilizada, Roesch (2006), enfatiza que é passo inicial na construção efetiva de um protocolo de investigação, procura explicar um problema a partir de referências teóricas publicadas em documentos. Feita com o intuito de recolher informações e conhecimentos prévios acerca de um problema para o qual se procura resposta ou acerca de uma hipótese que se quer experimentar, na busca de conhecer e analisar as contribuições culturais ou científicas existentes sobre um determinado assunto, tema ou problema.

Esse tipo de pesquisa abrange toda a bibliografia já tornada pública em relação ao tema de estudo, desde publicações avulsas, boletins, jornais, revistas, livros, pesquisas, monografias, teses entre outras fontes. Portanto, realizam-se diversas leituras, em várias fontes diferentes, produzindo resumos, resenhas e fichamentos, logo depois, com os dados coletados, inicia-se a fase da transcrição dos dados que servirá como base para fundamentar os argumentos, e explicar os fatos, não perdendo de vista o objeto de estudo (LAKATOS, 2004).

No que se refere à pesquisa documental usada, Roesch, (2006), ressalta que essa investigação vale-se de documentos originais, que ainda não receberam tratamento analítico por nenhum autor. As informações são coletadas a partir dos documentos existentes que não foram analisados tais como: documentos de arquivos públicos, documentos informativos, relatórios de pesquisas entre outros (LAKATOS, 2004).

Vergara (2006), pontua que o pesquisador nesse método terá acesso a documentos que encontramos nos arquivos públicos, nos arquivos particulares e através de fontes estatísticas e os principais objetivos dessa pesquisa são: selecionar, tratar, interpretar as informações em estado bruto, buscando extrair valores para as mesmas.

No que diz respeito à pesquisa de campo empregado no estudo, Lakatos (2004), elucida que esse método procura muito mais o aprofundamento das questões propostas do que a distribuição das características da população segundo determinadas variáveis, apresenta

muito mais flexibilidade, podendo ocorrer mesmo que seus objetivos sejam reformulados ao longo da pesquisa.

A pesquisa de campo procede à observação de fatos e fenômenos exatamente como ocorrem no real, à coleta de dados referentes aos mesmos e, finalmente, à análise e interpretação desses dados, com base numa fundamentação teórica consistente, objetivando compreender e explicar o problema pesquisado (ROESCH, 2006).

Contudo, a pesquisa referente ao estudo foi basicamente desenvolvida por meio da observação direta dos trabalhos realizados na 13^o região/PB geopolítica, além de tudo, foi realizada uma entrevista com os gestores para coletar as explicações e interpretações sobre a realidade e os fenômenos a serem estudados, tendo como base a fundamentação teórica e com auxílio de documentos informativos fornecidos pelos mesmos, a esses constitui os dados primários do trabalho.

4. 4 Instrumentos de Coleta de Dados

A coleta de dados corresponde à ação do pesquisador na obtenção dos dados necessários ao desdobramento da pesquisa em questão. Assim, por meio do instrumento de coleta de dados o pesquisador obtém os dados imprescindíveis à realização do estudo. Quanto à pesquisa bibliográfica foram apreciados, analisados e examinados livros, artigos, monografias, publicações na internet ambas coletadas e extraídas compondo assim toda base bibliográfica de sustentação do trabalho.

Com relação à pesquisa documental, exploraram-se documentos característicos como: folhetos informativos, informações nos meio eletrônicos, manual prático de funcionamento, revistas institucionais, relatórios de atividade, atas, além de outros materiais fornecidos pela gerência regional do Orçamento Democrático na cidade de Pombal-PB. Portanto, esse material orientou-se a constituição do conjunto institucional com os aspectos e características para o entendimento pleno sobre o objeto em estudo.

Na pesquisa de campo, foi aplicada aos gestores do Orçamento Democrático da 13^o região geopolítica uma entrevista semiestruturada, previamente elaborada, caracterizada na forma de roteiro simples. Contemplando ainda visitas às plenárias realizadas durante o processo de execução do OD, com o intuito de entender, na prática, como esse se desenvolve.

Na entrevista semiestruturada, o investigador tem uma lista de questões ou tópicos para serem preenchidos ou respondidos, como se fosse um guia, possui uma relativa flexibilidade, ou seja, as questões não precisam seguir a ordem prevista no guia e poderão ser formuladas novas questões no decorrer da entrevista (DIAS; SILVA, 2010).

O guia elaborado pelo entrevistador permite que o entrevistado tenha alguma liberdade para desenvolver as respostas segundo a direção que o pesquisador avalie adequada, explorando, de uma forma flexível e aprofundada, os aspectos que considere mais relevantes (ROESCH, 2006). Este tipo de entrevista segundo Lakatos, (2004), possibilita criar um roteiro, no qual contém sugestões de perguntas e dicas a serem usados pelo pesquisador para garantir que todos os tópicos de interesse serão abordados.

Dessa forma, possibilita o acesso a uma grande riqueza informativa, contextualizada e através das palavras dos atores e das suas perspectivas, além de permitir o investigador esclarecer alguns aspectos no seguimento da entrevista, o que a entrevista mais estruturada ou questionário não permitem.

Com essa técnica utilizada, o campo a ser estudado surge do método da narrativa impositiva dos atores observados. No qual envolve a construção de significado que os atores submetidos na pesquisa externam no seu discurso, compreendendo os fenômenos de acordo com sua interpretação da realidade, esclarecer que a narrativas, é uma das formas mais importantes de coletar dados (DIAS E SILVA, 2010).

Para a obtenção das informações necessárias a pesquisa, durante a coleta, foi definido um roteiro, que serviu como base inicial para a pesquisa. O roteiro contém os pontos a serem abordados pelo moderador ao longo da discussão com os convidados, incluindo a liberdade de inserir outros tópicos não arrolados inicialmente, enriquecendo a pesquisa à medida que recebe as opiniões manifestadas (DIAS E SILVA, 2010).

O roteiro das entrevistas foi concebido com base inicial no estudo de Costa (2009), explanado no quadro 03, no corpo deste trabalho, no entanto, outros aspectos precisaram ser colocados em pauta no decorrer das entrevistas, tanto para um melhor alinhamento do discurso dos participantes, como para uma melhor elucidação de aspectos importantes que surgem durante a entrevista, demonstradas no quadro 06:

Quadro 06: Dimensões Constitutivas do Orçamento Participativo.

DIMENSÃO DE ANÁLISE	VARIÁVEIS ANALISADAS
DIMENSÃO PARTICIPATIVA	Vontade política do partido que detém o poder e integração entre os membros internos e externos dos atores do OP.
	Participação popular e participação comunitária.
	Mecanismos de participação (deliberativo e consultivo).
	Instâncias de controle e de coordenação do OP.
DIMENSÃO ADMINISTRATIVA	Os canais e métodos para a divulgação dos resultados.
	Capacidade de mapeamento e critérios de divisão regional do OP.
	A capacidade técnica da máquina administrativa, o grau de adequação das máquinas administrativas e as exigências dos orçamentos participativos.
DIMENSÃO NORMATIVO-LEGAL	Instrumentos de formalização e/ou institucionalização.
DIMENSÃO FINANCEIRA	Recursos orçamentários demandados ao OP.
	Valor dos recursos debatidos pela sociedade.
	Relação entre OP e recomendação fiscal.
DIMENSÃO TERRITORIAL	Impacto do OP sobre o investimento das prioridades.

Fonte: Adaptado de Costa (2009).

No roteiro foram abordadas todas as teses sobre o tema que se deseja conhecer, não contando com certo ou errado, mas apenas com o sentido lógico. Por isso, a necessidade de entender as tendências de comportamentos sociais em relação ao assunto ou fenômeno estudado, sendo fundamental a sua estruturação de maneira uniforme ao objeto de estudo.

Para a escolha da técnica de entrevista foi observado à profundidade tanto no que se refere à especificidade do universo de estudo, quanto à natureza dos dados que se procurou angariar. Dessa forma, fica perceptível que os gestores comportam a dimensão constitutiva do trabalho, com relação à compreensão do significado de espaços públicos, da constituição da cidadania, da prática da democracia e da inovação dos padrões de gestão pública.

Assim, suas narrativas de forma individual podem refletir em uma experiência singular, ao passo que contempla largamente aspectos gerais que aborda esse processo dito como gestão participativa, se enquadrando nos parâmetros de compreensão para a situação como um todo.

Para a realização da pesquisa foram necessárias 2 visitas ao escritório do Orçamento Democrático localizado na cidade de Pombal-PB que compreende a sede da 13ª região do Estado da Paraíba, nos períodos de conveniência do entrevistado, com tempo estimado de 40 minutos para cada entrevista, sendo conduzidas de forma que o ator principal sentiu-se a vontade, apontando até a caracterização do contexto examinado. Dessa forma, todo material coletado, foi devidamente arquivado e gravado em mídia e transcrito para que os dados possam ser ponderados mais tarde.

4. 5 Procedimento para Tratamento e Análise dos Dados

Tendo como base a tipologia da pesquisa e as técnicas utilizadas, o procedimento adotado para a análise dos dados foi à apreciação interpretativa das narrativas, a essa se caracteriza por compreender um amplo leque de variantes do julgamento do discurso.

Portanto, utilizou-se das narrativas como uma forma de viabilizar a comunicação expressa pelo entendimento, dos significados e das construções relacionadas ao tema em estudo. Roesch (2006), afere que a narrativa apresenta-se como uma forma de representar e expressar o entendimento, na forma de relatar a situação vivenciada e atribuir-lhe significados, levando em consideração a interação com os outros e o ambiente, fazendo uso de elementos como a palavra, a fala, o gesto, a capacidade de ouvir e de descrever as experiências vivenciadas e analisadas sobre sua percepção da realidade a que está inserido.

Para Dias e Silva (2010), pode-se compreender o processo de relatar, como uma representação na busca de descrever a forma de conhecer e de pensar, no qual, os sujeitos sociais promovem através dos seus discursos, seu ponto de vista das dimensões em que estão inseridos dentro dos seus grupos, expondo particularmente as questões com que se está trabalhando. Nesse sentido, o estudo aplicou esse método aos gestores da 13^o região geopolítica do Orçamento Democrático da Paraíba.

De acordo com Lakatos, (2004), através da análise interpretativa das narrativas o investigador descobre os significados que tem atribuído aos fatos ou fenômenos que viveram, e, assim, vai construindo a compreensão do seu universo, evidenciando pela atenção aos detalhes dentro do discurso procurando, estabelecer ligações entre os dados coletados e as hipóteses da pesquisa.

Para operacionalizar a pesquisa empregou-se a transcrição das entrevistas, e, logo após foi realizada uma leitura do material, pois no caso do surgimento de qualquer dúvida seria consultado o material guardado em arquivo de áudio gravado. Também foi considerado na hora da interpretação o silêncio, hesitações, a retórica, e, até mesmo a construção organizada do discurso. Permitindo assim, uma melhor observação dos resultados e aferir da melhor forma os dados, discutido à luz da literatura pertinente.

Todo o desenrolar do trabalho científico, teve como base os objetivos delineados na pesquisa, objetivando uma maior precisão das informações, bem como fidelidade, “da

realidade” a ser explorada definida no objeto de estudo. Assim, de posse das informações e na busca da compreensão dos fenômenos foi utilizada à inferência (indução a partir dos fatos).

Segundo Lakatos, (2004), essa forma de compreender a realidade parte de um tipo de raciocínio ou argumento que partindo de premissas particulares obtém uma conclusão universal, sendo o processo pelo qual uma conclusão é inferida a partir de múltiplas observações por meio do processo indutivo.

Dessa forma, buscou-se o conhecimento produzido pela interpretação das informações nos discursos dos atores envolvidos, assim focalizando as representações sociais e os fenômenos incididos dentro do universo da 13^o região/PB.

Contudo, os resultados foram expostos com a inclusão das transcrições de trechos do próprio discurso dos entrevistados, dando credibilidade e foco aos objetivos a serem alcançados, além tudo, foi apresentado um quadro resumo dos resultados das análises. No qual, permite a elaboração da síntese dos resultados e por fim, das conclusões. O quadro 07 apresenta todo o resumo metodológico da pesquisa proposta:

Quadro 07: Resumo Tipológico da Pesquisa.

CATEGORIA	DESCRIÇÃO
ABORDAGEM	- Qualitativa Caracterizada pela tentativa de detalhar e compreender as particularidades e significados dos fenômenos, considerando os aspectos subjetivos do universo a ser estudado.
TIPO DA PESQUISA (ENFOQUE)	- Exploratória – Possibilidade desenvolver um estudo inédito e interessante, sobre uma determinada temática, proporcionando uma maior intimidade com o problema. - Descritiva – Definição das características de determina população ou fenômeno, por meio da observação na busca de conhecer e interpretar a realidade.
MÉTODO	- Estudo de Caso – Compreende a realização de uma investigação empírica que estuda um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto real.
TÉCNICAS DE COLETA DE DADOS	- Pesquisa Bibliográfica – Técnica: Análise Bibliográfica, no qual procura explicar um problema a partir de referências teóricas publicadas em documentos. - Pesquisa Documental – Técnica: Análise Documental, As informações são coletadas a partir dos documentos existentes, vale-se de documentos originais, que ainda não receberam tratamento analítico por nenhum autor. - Pesquisa de Campo – Técnica: Entrevista em profundidade (semiestruturada), previamente elaborada de acordo com o delineamento da pesquisa.
AMBIENTE DA PESQUISA	- Ambiente de Campo – O pesquisador coleta os dados no meio onde ocorre o problema, na perspectiva do participante em um contexto real.
TÉCNICA DE ANÁLISE	- Análise das Narrativas (Análise do Discurso) – Compreender a construção de significado que os atores envolvidos na pesquisa exteriorizam no seu discurso, compreendendo os fenômenos de acordo com sua interpretação da realidade.

Fonte: Elaboração própria, (2013).

CAPITULO IV

5 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Neste capítulo serão expostas as análises e a discussão dos resultados obtidos tendo com bases as categorias de análise angariadas pelo trabalho. Desse modo, toda a apresentação dos resultados encontrados na pesquisa terá como suporte a bibliografia elencada sobre o Orçamento Participativo e a Gestão Participativa na administração pública, aliando teoria e prática, fundamentada nas entrevistas realizadas com os gestores da 13ª região geoadministrativa do Estado da Paraíba, no intuito de alcançar os objetivos traçados pelo presente trabalho.

5.1 Análise e Resultados da Dimensão Participativa do OD

Inicialmente, a dimensão analisada foi a Participativa, nos quais integram as variáveis: vontade política, participação popular e comunitária, mecanismos de participação e instâncias de controle e de coordenação do OP. buscou-se entender, extraído do entrevistado, compreender os ensejos, as razões para implantar esse modelo inovador na gestão dos recursos, ou seja, de que forma emergiram, os percussores desse método de gestão, a mudança acarreta e principalmente apresentar como proceder sobre a funcionalidade quanto à interação entre governo e sociedade e sua procura por uma gestão participativa no governo.

A implantação do OD na Paraíba originou-se de uma ideologia político-partidária inerente a composição política do partido ao qual o governo executivo faz parte. Seguindo a tendência partidária e a uma experiência na Capital João Pessoa o governador Ricardo Coutinho inseriu esse novo mecanismo de gestão no ano de 2010 logo no início de sua administração na esfera estadual.

Observou-se que a legitimidade aferida ao povo por parte dos representantes políticos, está assentada no ideal democrático, além de promover propostas político-partidárias, procura implantar um espaço de interação contínua entre governo e sociedade, dispondo como preceitos para essas novas práticas de gestão o comprometimento

governamental com a viabilização de canais institucionais, no qual, as questões de interesse coletivo sejam postas em debate político, de maneira plural e igual, proporcionando uma vivência cotidiana de participação.

E 3: “[...] o OD em nível de Estado no caso da Paraíba é fruto do conteúdo programático do PSB, no qual, seus governantes adquirem suas vertentes sociais. Sendo regido pelo seu estatuto prever a democratização da gestão pública, ou seja, promover uma gestão participativa [...] uma vez que nosso governante é do PSB [...] uma das políticas do PSB de participação social [...] é a efetivação da participação social, ela se dar justamente por meio da implantação do Orçamento Democrático ou Orçamento Participativo que essa é uma variação, mas que na verdade é a mesma coisa. [...], portanto, é um espaço de discussão pública a cerca do orçamento público que tem relação direta com as políticas públicas que irão atender as demandas da sociedade [...] que estamos implementando na Paraíba [...]”.

Segundo Pires (2001), um dos principais pré-requisitos para a implantação do OP incide da vontade política do gestor e demais tomadores de decisão do poder público. Assim, é importante que haja vontade política para que o processo inicie e tenha continuidade. Essa percepção é compartilhada por Souza (2004), aferindo que a vontade política significa romper com as resistências internas do governo e aceitar os segmentos sociais na decisão e discussão das demandas elencadas pela sociedade.

Nesse contexto, o OD se insere como programa que propõe conceder à população o direito de opinar, discutir e decidir, em coparticipação com os governantes, sugerindo as demandas e as necessidades de cada uma das regiões, construindo assim, um regime democrático participativo. Nessa perspectiva o OP segundo Giacomoni (2010), consiste em uma abertura do aparelho do Estado à possibilidade da população participar diretamente das decisões sobre a destinação dos investimentos públicos, com intuito maior de sanar os paradigmas essenciais do desmantelamento do setor público.

E 1: “[...] o partido tem uma visão social, e o gestor no caso o governador busca atender essa ideologia do partido, procura democratizar a forma de gerir os recursos [...] o OD foi criado justamente por isso, na tentativa socializar a gestão implantando mecanismos de participação, claro que esse é só um passo, mas que já surtiu bons resultados [...]”.

Essa política de coadministração da coisa pública com o subsídio do corpo social origina-se do ideal democrático, na medida em que, favorece a uma boa parcela da população para integrar no processo de desenvolvimento das políticas públicas. Desse ponto de vista Matias-Pereira (2009), discorre que o OP nasceu dessa nova visão democrática que incentiva o exercício da cidadania de uma forma inovadora permitindo a participação popular no controle e planejamento dos gastos públicos visando o bem-estar da população e uma gestão

eficiente e eficaz, além de romper com o modelo tradicional burocrático que só preocupava-se com apenas a parte de empreender independente da necessidade e anseio da população.

Nos moldes de aplicação, o OD se configura uma ferramenta na busca de estreitar as relações entre governo e sociedade. Todo esse processo demanda não só da vontade política dos gestores, mas, de uma filosofia partidária, através do reconhecimento da necessidade de abrir o ambiente público à participação da sociedade e de manter o Estado sob o seu controle, na forma de inovar no estilo de gestão, rompendo com práticas tradicionais implementadas pelos Estados brasileiros.

E 2: “[...] essa forma inovadora de gestão não só representa a ideologia do partido, mas sim como uma filosofia política, o perfil de governar que o gestor buscar [...] uma forma participativa e não só representativa como os demais governam [...] acredito que o OD é a ferramenta propulsora de uma gestão participativa no Estado da Paraíba, esse processo caminha a passos largos na democratização da administração pública [...]”.

Assim, a ideia é realizar uma gestão participativa, através de mecanismos de participação, que gere a cidadania ativa por parte da sociedade com o objetivo de facilitar e encorajar o acesso ao processo de tomada de decisões. O pensamento seria incorporar o conhecimento acerca dos investimentos públicos, no intuito de fixar prioridades compatíveis com seus próprios anseios, com o aval da expressão da vontade política dos administradores de assumir compromissos e aceitar o acompanhamento e controle na gestão da coisa pública, inovando de forma a compensar os desvios e disfunções administrativas incididas nas políticas públicas empregadas.

E 3: “[...] o enfoque é justamente democratizar, “pluralizar” [...], pois sabemos que a elaboração do orçamento público é uma prerrogativa exclusiva do poder executivo [...] o gestor que decide como elaborar o orçamento da forma que o convém [...] ele decide se elaborar de forma única e exclusivamente no núcleo central do poder executivo da administração pública por meio dos seus auxiliares da administração direta e indireta ou se faz isso de forma democrática ouvindo a população na elaboração justamente do orçamento público especificamente das peças orçamentarias, LOA, LDO e PPA, então o governo opta por abrir o aparelho do Estado com vista a atender de forma satisfatória as demandas da população de maneira aberta, democrática, ou seja, todo processo é feito de forma transparente e com a participação de todos [...]”.

A abertura para a participação popular se tornou algo inerente à própria ideologia do governo, tendo como aspecto marcante o perfil de governar do gestor, introduzindo novas práticas inovadoras na administração estadual antes nunca vista no contexto político no âmbito de Estado. Esse processo implica nas mudanças que estão ocorrendo no sentido de implementar um novo modelo de gestão. No qual, os governantes já identificam a necessidade em conduzir a administração junto com a sociedade, podendo esse processo acarretar em

consequências econômicas e sociais positivas, e, acima de tudo, estimular o desenvolvimento de uma cidadania cada vez mais ativa.

E 1: “[...] Com certeza a aplicação do OD busca uma gestão democrática, dita como participativa, como sempre foi debatido em todas as reuniões e encontros [...] esse mecanismo foi criado justamente pra isso, à gestão deseja a participação de toda a população, pois não há uma maneira melhor de administrar do que ouvir a própria população dizer o que necessita ações que necessita para cada região e para suas cidades [...]”.

Dessa forma, Silva (2002), pressupõe que a gestão participativa atende ao pluralismo político como fundamento do Estado, isto porque, a diversidade de ideologias constitui uma arena fértil para o desenvolvimento de uma cultura democrática, de modo que, na relação existente entre Estado e a sociedade civil resulte em uma relação mutuamente vantajosa para ambos.

Nessa conjuntura, notoriamente percebe-se uma mudança de relacionamento entre o Estado e a sociedade, na medida em que o Estado passou a assumir o papel de mediador dos interesses de todos os setores da sociedade, privilegiando as demandas sociais por melhorias, através de políticas públicas dentro da realidade e da percepção dos mesmos, tendo como meio um canal de comunicação direta entre governo e população a qual se faz presente o OD, como elemento primordial dessa relação.

E 2: “[...] o OD a cada dia vem se consolidando como o mecanismo de participação da população [...], sem dúvidas é o percussor da democratização da gestão na Paraíba, claro que todo esse sucesso vem da maturidade, pois temos como exemplo o OD na cidade de João Pessoa, que serviu de base para a implementação no Estado [...], filosofia que o governador enquanto prefeito adotou e trouxe para o estado [...]”.

Desse modo, sobre as percepções dos entrevistados o OD na administração estadual se transformou em um componente essencial para promoção de uma gestão democrática dos recursos públicos de forma transparente, inovadora e eficiente, estimulando a prática da cidadania possibilitando a participação ativa da sociedade e, por conseguinte colabora para o desenvolvimento do Estado, ainda que sua utilização esteja rodeada de vários desafios.

Portanto, a participação popular se configura um elemento substantivo para possibilitar efetivar uma ampliação da base democrática e de controle social sobre as ações do Estado. As práticas participativas criam uma sinergia capaz de alterar substantivamente a relação entre ambos os atores, ampliando e aprofundando a prática da democracia e construindo uma cidadania ativa (GIACOMONI, 2010).

Observou-se que em todo processo de relação entre os atores envolvidos no OD, foi perceptível o forte comprometimento e integração entre os membros internos como: o governador, os secretários, os agentes públicos entre outros, denota ainda a intensa mobilização das associações de moradores e da classe empresarial, assim como, da população no geral, a esses competem os atores externos. O trabalho é todo desenvolvido em uma vertente solidária, tendo em vista, que os conselhos municipais e estaduais são formados por pessoas comuns, sem qualquer remuneração do Estado.

E 3: “[...] o interesse da gestão pública é fazer e elaborar o orçamento da forma mais democrática possível e nesse sentido ouvindo todos os segmentos da sociedade, como: classe empresaria associação de moradores, associações rurais, sindicatos, ONGs, a própria igreja, mas principalmente o cidadão comum procurando dialogar [...] durante esse tempo de OD na Paraíba podemos identificar uma grande abertura para o dialogo por todos os segmentos envolvidos [...], há sim uma cooperação de forma integrada e participativa [...] agente ver que há uma disposição desses atores externos para dar funcionalidade ao OD, pra fazer coisa realmente acontecer de fato [...] procuramos mostrar sempre, sempre da perspectiva de construir algo baseado em valores supra individua, a base é o bem comum, o bem coletivo, [...]”.

Nessa ótica, prevalece uma articulação de forma sinérgica entre os atores no intuito de cobrar melhorias para suas regiões, sendo os membros internos os responsáveis pela formalização das reivindicações dos mesmos, promovendo o processo participativo de forma coerente, integrada, comprometida com a cooperação de todos visando o bem comum.

Ressalta ainda que existe uma relação direta entre a perseverança/ continuidade da participação popular e os resultados alcançados. Motta (1995) sugere que a concepção de participação popular é parte componente de uma estratégia de ampliação de uma sua base social e política, que visa fortalecer uma forma de governar introduzindo novos atores, integrando a população excluída e segregada da sociedade a um processo democrático de gestão. Esse envolve todas as formas e meios pelos quais os membros de uma sociedade podem influenciar os destinos de uma organização.

E 1: “[...] há uma cooperação, pois integra o OD todas as classes que compõe a sociedade, trabalhamos juntos para levarmos as reivindicações de cada região, de cada cidade, o sentimento é de coletividade não temos distinções, queremos o melhor para todos e cada um respeita seu espaço, de forma integrada juntamos todos os representantes e, assim juntamos forças e reivindicamos as prioridades mais essenciais, é quase que solidário nós conselheiros somos agentes públicos sem remuneração, queremos apenas a melhoria de vida do nosso povo [...]”.

É perceptível verificar que a democracia participativa pressupõe uma maior transparência da ação política e dos resultados obtidos, do que acontece normalmente na democracia representativa. A população sente-se estimulada a responder ao chamado para participar de um programa como o OD, basicamente porque pode obter melhorias para sua

região, além de que resgata a cidadania ativa de uma sociedade desacreditada da atual conjuntura política brasileira.

Segundo Silva (2002), a ação de abrir canais de participação cria um espaço importante para questionamento da relação entre estado e sociedade. Nesse sentido Pires (2001), ressalta que esse processo concebe a formação de uma vontade política de baixo para cima, em um processo de estruturação, através da participação de todos os cidadãos. Nessa mesma percepção, Silva (2002), assegura que o OP, enquanto um instrumento de envolvimento da sociedade na construção do espaço público resulta em uma cogestão dos negócios públicos, ora empregado, nas suas diversas fases de execução, desenvolve um sentimento de pertença e conseqüentemente de responsabilidade com o trato das questões de interesse coletivo.

E 2: [...] eu, como agente que articula toda a gestão do OD na região identifico o sentido de ajuda mutua, claro que existe conflito, mas esse espaço é justamente pra discutimos essas questões, e sempre a opinião de um agrada a todos [...], entretanto, há uma correlação de interesses, uma busca coletiva, no qual, todos se ajudam, todos cooperam para que as decisões sejam satisfatórias a todos os envolvidos e, claro o dialogo consciente acabar com os conflitos de interesses individuais [...]”.

Mesmo considerando que o processo de inserção popular nas decisões administrativas é algo extremamente complexo, sendo necessário aliar conhecimentos técnicos e políticos para sua implementação. O contorno operacional e a estruturação dada ao OD em sua execução e desenvolvimento como canal de participação estabelecido pela gestão favoreceram as dinâmicas de participação possibilitando um aumento do grau de informação sobre o funcionamento dos serviços e da administração, em especial sobre o orçamento público, suas demandas e o direcionamento dos recursos a serem aplicados.

Dessa forma, a sociedade inserida no processo de participação passou adquirir conhecimentos sobre o funcionamento público, quanto às receitas e despesas das contas públicas do Estado, pela instrução passada pelo OD sobre o planejamento orçamentário e sua divisão em percentuais regidos pelas normas administrativas.

E 2: “[...] foi um processo crescente e continuo para despertarmos nas pessoas a cultura de participação nas plenárias [...] hoje as pessoas já procuram cobrar dos conselheiros, de nós articuladores, mais e mais audiências [...], a crescente demanda nas audiências é um reflexo de como esse processo está se tornando importante para a conjuntura politica local, as pessoas vem aquele momento como uma forma de conseguir melhoria pra sua região e assim melhorar as vida não só delas, mas como a de todos que pertencem a uma comunidade [...] esse momento é o símbolo democrática dessa gestão, pois, abre um espaço de todos e para todos participarem, passando também a adquirir conhecimento sobre a parte técnica da gestão quanto ao planejamento e execuções orçamentárias [...]”.

É notório que o programa do ODE, utilizou-se de uma dinâmica sistemática envolvendo a população nos processos de tomada de decisão, contribuindo assim expressamente para se criar, no seu ciclo de atuação, uma opinião pública independente. A sociedade sentiu-se inserida no processo de construção de melhorias para sua cidade, pelo exercício direto da ação política, passando a ter, inclusive, uma ponderação crítica sobre o próprio poder que as classes privilegiadas exercem sobre o Estado, situação que evidencia o crescimento do sentimento de conscientização, inclusão social e exercício da cidadania ativa, conquista da condição e da capacidade de participação.

E 1: “[...] nosso papel como conselheiro é andar nas escolas, convidar a população, os líderes comunitários, os líderes regionais, as lideranças políticas, e assim, mostrar ao povo a importância desse processo na melhoria de vida da população local, que podem ser cobradas nas plenárias regionais [...] a importância de você cobrar de forma direta o que necessita na sua região [...] de 2011 pra cá, já notamos uma mobilização grande a respeito da participação das pessoas, cada ano nota-se um aumento no número de pessoas que participam, e, isso foi só crescendo, e a população foi cada ano se interessando mais [...] tornando uma prática na cultura política de cada região, pois com os resultados elas estão vendo que aquilo realmente funciona [...]”.

Quanto à participação, há um envolvimento, uma dinâmica de relacionamento recíproco, um caminho que se está construindo no foco de buscar despertar a condição social com ênfase na participação dos atores da sociedade, submergindo os mesmos em processos e programas que tem como principal vertente a sua opinião, as suas reivindicações, as suas proposições acerca da ação pública, por meio da gestão do relacionamento entre governo e população, no intuito de atender não só as demandas da administração, mas principalmente o atendimento das necessidades que a sociedade clama, sendo o último o papel fundamental da administração pública.

E 3: “[...] depende do entendimento que nós temos do que é participação, o OD é um instrumento que vem provocar a participação cidadã, mas não tem como saber se em uma realização de uma assembleia, de uma audiência pública regional, aquilo significa uma participação efetiva. No meu ponto de vista aquilo está dando o primeiro passo no sentido de construção de uma participação efetiva. A participação não é um momento estático [...] participação é um conceito contínuo [...] que vai desde as reuniões preparatórias, passando pela eleição das prioridades demandas até o controle e acompanhamento, e monitoramentos daquelas ações que foram dialogadas até a fiscalização dos investimentos revertidos para aquela comunidade [...] desse ponto de vista o OD vem provocar as pessoas pra essa realidade, e nesse sentido dar a sua contribuição no caminho da construção de uma participação efetiva [...] esse é o nosso trabalho de resgatar a dimensão política do ser humano, mostra que é possível fazer política de uma forma que não vejamos apenas os benefícios de ordem particular [...] é nosso desafio, a grande dificuldade é fazer com que isso se torne uma prática, algo cotidiano, que as pessoas internalizem e tragam pra sua vida, justamente esse que o conceito de cidadania [...]”.

Nesse sentido, Fonseca (2009), destaca que o exercício da democracia está mais valorizado, antes a sociedade ficava a margem dos acontecimentos da vida política do país, agora sociedade desenvolve aos poucos o exercício da cidadania. Logo, é indispensável à necessidade de reformulação de meios para a participação da população nas decisões do poder público.

Em linhas gerais, o OD configurou-se, também, como uma via alternativa de construção da eficácia na gestão pública, devido ao aumento de poder e de consciência da população envolvida no programa ODE, de modo, que a própria sociedade enfrentar e resolver os seus próprios problemas com a participação no processo orçamentário em face da relação entre classes populares, governo e demais segmentos.

Para SANTOS (2002), essa prática se efetiva pela integração na gestão de políticas públicas de canais participativos, de maneira a resgatar a ideia de “soberania popular”, dentro de um sentido mais efetivo para que se tornem instrumentos de realização dos valores essenciais na convivência política.

No âmbito público, a construção de uma participação popular não acontece de forma imediata. A participação efetiva é construída com o passar do tempo. Dessa forma, constata-se, uma evolução do processo, em uma relação temporal da coisa, no qual só se aprende a participar, participando. Assim, esse processo de maturidade de uma cultura política vem propiciando o conhecimento das realidades de cada cidade e da região como um todo e, por conseguinte, à discussão supera os interesses de ordem regionalizada.

Ainda que o objetivo das plenárias temáticas fosse proporcionar uma visão holística da região, há grandes desafios para se conseguir despertar a cultura cívica, de forma efetiva, no contexto de atuação do OD, nota-se uma preocupação com o envolvimento nas questões públicas, pois esse processo de participação não se constitui de forma efetiva, enfim, para se chegar a um resultado conciso todo o direcionamento parte do princípio da continuidade, um processo contínuo que envolve a transformação da sociedade no intuito de despertar a importância da cidadania ativa.

Nesse contexto a participação da sociedade civil não gera automaticamente um processo de transformação da cultura política predominante em determinada sociedade. De acordo com Sousa (2004), É preciso questionar até que ponto um processo que permite a incorporação dos cidadãos nas decisões políticas pode ser caracterizado, de fato, como de “participação popular”. Ao passo que vai de encontro à visão de Coelho (2009), ajuíza que as experiências com o OP têm sido avaliadas de forma bastante otimista pelas administrações envolvidas, sob o argumento de que o mesmo procede a uma ruptura com uma longa tradição

de clientelismo e de decisões tecnocráticas, que tendia a beneficiar os setores sociais privilegiados, em detrimento dos setores pobres da população.

Mediante ao exposto, denota-se que o OD nesse âmbito coloca-se como um instrumento que propõe o exercício da cidadania através da participação popular, com intuito de melhorar as condições de vida da coletividade. Por meio dele, cria-se uma mobilização da sociedade civil, que passa a participar efetivamente da administração o que favorece a construção de uma cultura política entre os participantes.

Quanto aos mecanismos de participação o que realmente emprega-se é essencialmente a forma consultiva na definição das políticas públicas, no qual, se reserva um momento na agenda política e reúne todos os segmentos da sociedade no intuito de ouvi-los a respeito das demandas necessárias em cada região e microrregião, um momento democrático e de total abertura a negociação no foco de cobrir as principais demandas que atendam a maioria, de maneira satisfatória que contribua para o bem da coletividade, além de anteder as reservas financeiras destinadas à administração para executar tais reivindicações.

E 1: “[...] é consultivo, pois nas audiências o governo ouve a população e colhe as demandas, para, mas tarde se reunir e definir as que serão executadas [...] só que muitas das demandas são atendidas, assim, se torna uma política pública que surgiu a parti de nossa escolha, assim, se torna deliberativo, assim, como é feito no quadro de escolha dos conselheiros [...]”.

Vale-se ainda do método deliberativo para as escolhas dos representantes municipais e estaduais, a esses competem o exercício de conselheiros dentro do OD, sendo utilizado como critério da população para tal escolha, a afinidade e o comprometimento na busca de melhorias em prol de toda a comunidade. Portanto, utilizou-se do poder consultivo na definição das prioridades e deliberativo na escolha dos representantes, no entanto, quando as demandas apresentadas pela sociedade estão dentro de uma realidade emergencial e de uma proposta viável, do ponto de vista orçamentário para a administração, o poder passar a ser deliberativo, pois sequencialmente a esse processo a gestão dar o caminho necessário para a concretização de tal pedido emanado pelo povo.

E 3: “[...] ele é essencialmente consultivo [...] nem tudo aquilo que é demandado nas audiências públicas do OD, será realizado de fato, não! Porque depende de outras variáveis e uma delas é a arrecadação de receitas do Estado [...] mas a escolha dos representantes, ou seja, os conselheiros e totalmente deliberativo [...], entretanto, as demandas que sugerem uma importância maior e cabem dentro da parcela do orçamento elas são executadas assim, essas foi a partir do poder deliberativo dado a população [...]”.

O processo do OD em sua constituição é por essência consultivo, com o intuito de coletar demandas e criar políticas públicas a parti delas, mas assume características

deliberativas em partes como, nas escolhas dos representantes regionais e na efetivação das políticas públicas, pois exerce uma pressão política como destaca Pires (2001), a discussão deliberativa dá voz e o voto dos representantes populares, geralmente delegados escolhidos ao longo de discussões organizadas, em plenárias temáticas e regionais e em assembleias, exercem peso nas decisões orçamentárias, mesmo que não alcancem o orçamento como um todo.

Em termos de funcionalidade o OD está vinculado a uma subsecretaria do Governo do Estado ligado à secretaria de Planejamento e Gestão, composta por uma equipe de pessoas encarregadas de controlar e sistematizar as demandas para serem apreciadas pelo legislativo, também compõe essa estrutura, a gerência de apoio, formação e acompanhamento que são incumbidos de dar formação técnica ao corpo de conselheiro e coordena as atividades das gerencias regionalizadas.

E 3: “[...] o OD estar ligado a uma subsecretaria da secretaria de planejamento e gestão da Paraíba [...], portanto um processo integrado de instancia de controle e coordenação que vai desde o núcleo que articula as demandas até os conselheiros regionais [...], todos em suas atribuições são encarregadas de controlar e coordenar suas atividades, baseado em uma hierarquia, mas tudo feito de maneira integrado e democrático [...]”.

Ainda, apresenta o gestor regional como articulador das assembleias regionais, e, por último os conselheiros que são competidos de articular com a população as reivindicações, assim como, levar à população as plenárias, informá-las do andamento das demandas. Portanto, há uma interação e comprometimento entre as instâncias e no desempenho das atividades do OD, no escopo da sua estrutura cada instância é responsável por controlar e coordenar de forma racional suas atribuições.

O emprego do OP na Paraíba obedece há uma metodologia bem clara e definida, dispondo de instâncias de controle e de coordenação dando funcionalidade e desenvolvendo atividades integradas e consistentes entre si, buscando sempre proporcionar um ambiente fértil para as discussões a cerca do melhor aproveitamento do OD na gestão estadual.

“[...] o ODE é um instrumento estratégico e inovador para a construção de uma nova cultura politico-administrativa nas relações entre administração pública e a sociedade cível, tendo como eixo central a gestão participativa, objetivando o melhor uso dos recursos públicos estaduais. O planejamento público elaborado a partir do dialogo Governo e Sociedade civil [...]” (REVISTA ODE, 2013).

Dessa forma, há uma mobilização entre governo e sociedade para que juntos possam desenvolver de forma proveitosa as relações entre ambos. Notoriamente, observa-se uma correlação entre os atores que dão funcionalidade ao OD, de maneira integrada dando forma e identidade a esse processo democrático.

Logo, em todas as suas vertentes da dimensão participativa o OD se mostra como um caminho percussor de uma Gestão Participativa no Estado, uma canal aberto pelo governo na forma de aproximar governo-sociedade, e, que a partir de sua continuidade começa a gerar uma filosofia democrática na gestão direcionando a uma cidadania ativa. Diante disso, Santos (2002), assegura que esse processo participativo é centrado num compromisso de inverter prioridades, reorientando os investimentos públicos de modo a atender prioritariamente as necessidades e os direitos sociais dos setores mais carentes da população.

“[...] essa perspectiva vem se mostrando viável e eficaz, por meio de um esforço cotidiano, que exige, por parte da gestão, um empenho permanente em oferecer qualidades nos serviços públicos aos cidadãos espalhados pelo Estado. Com isso, a gestão participativa possibilita a desconstrução de praticas arcaica e antigos modelos personalistas e clientelista de gestão, onde o cidadão comum começa a participar dos processos decisórios, reivindicando melhorias e fiscalizando as ações do Governo [...]” (REVISTA ODE, 2013).

Portanto, ressalta os avanços com ênfase na aplicabilidade do OD, pois através de sua dinâmica, percebeu-se a concretização de um ideal na conjugação do regime de democracia representativa com a participativa. Posto que, o regime participativo se demonstra um caminho seguro para a sociedade alcançar a estabilidade de direitos básicos, o que tem favorecido um ganho, não somente de credibilidade para o governante, mas também de interesse cada vez maior em participar/integrar, em razão dos resultados alcançados. O quadro 08 demonstra sumariamente os resultados encontrados na dimensão participativa.

Quadro 08: Síntese Geral dos Resultados da Dimensão Participativa.

DIMENSÃO PARTICIPATIVA	
Variáveis Analisadas	Resultados Encontrados
Vontade política e integração entre os atores internos e externos do OD.	Forte comprometimento da gestão estadual, sucedendo de uma ideologia político-partidária inerente a composição política do partido ao qual o governo executivo faz parte, com enfoque maior de democratizar a gestão estadual. Alto grau de comprometimento e integração entre os diversos atores que compõe o OD,
Participação popular e participação comunitária.	Ascendente mobilização da sociedade civil, assim, como os demais atores, observa-se um grande avanço, já se consolida uma prática de cidadania ativa, por meios dos resultados já obtidos. No entanto, a sua efetivação só será possível com o enraizamento de uma cultura democrática voltada para a cidadania participativa.
Mecanismos de participação (deliberativo e consultivo)	Essencialmente consultivo na definição das prioridades, e deliberativo na escolha dos representantes, na formação do corpo conselheiro. Porém, ressalta que em parte na definição das prioridades o poder se torna deliberativo, quando a gestão acata as reivindicações da população.
Instâncias de controle e de coordenação do OP.	Estrutura institucional Controlado pelo órgão central, vinculado a subsecretaria de gestão e planejamento, dividido em instâncias que vai desde órgão central até os conselhos regionais e municipais, trabalhando de forma conjunta e integrada, buscando sempre o aprimoramento das atividades do OD em cooperação mutua.

Fonte: Elaboração Própria (2013).

A seguir serão apresentados os resultados da dimensão administrativa do OD.

5. 2 Análise e Resultados da Dimensão Administrativa do OD

Nesse segundo momento da pesquisa, buscou-se entender as contribuições, se houver ou não o aprimoramento nas atividades de gestão dos recursos estaduais, e, sobretudo compreender, diante da percepção dos gestores a efetividade, a eficácia quanto à democratização da gestão dentro da perspectiva de uma administração democrática baseado na participação popular. A dimensão ponderada será a administrativa, relacionando as variáveis como: os canais e métodos para a divulgação dos resultados, capacidade de mapeamento e critérios de divisão regional do OP e a capacidade técnica da máquina administrativa, o grau de adequação e as exigências dos orçamentos participativos.

Desse modo, o programa de atuação do OD apresentou-se bem estruturado, o que implicou na criação de uma composição administrativa responsável sustentada na integração entre as diretrizes da administração e as prioridades eleitas pela população. Assim, o OD está vinculado à secretária de planejamento e gestão, além de ter sido criado o órgão de coordenação de Orçamento Democrático Estadual, enfatizando a estrutura administrativa montada para dar à funcionalidade as ações do regime participativo na conjuntura de atuação.

Para tanto, o OD buscou um respaldo da sociedade, pois, para haver maior efetividade na prática e um envolvimento maior da coletividade, é preciso investir-se maciçamente na divulgação de suas práticas e resultados.

E 2: “[...] há todo um planejamento para a realização das audiências e assim possa render bons frutos, [...] espaço amplo, acessibilidade, a logística no intuito de propiciar um ambiente adequado [...] a um investimento pesado para convidar a população, usamos carro de som, radio, jornais, redes sociais entre inúmeros, além do boca a boca com a população que julgamos como mais eficaz [...]”.

Nesse ponto de vista, torna-se oportuno salientar que, apesar de o OD depender da manifestação de uma ação governamental para ser institucionalizado na gestão pública, ele depende, principalmente, da participação popular para alcançar seus objetivos. Portanto, o OD desenvolve ações de publicidade de suas atividades, e, principalmente os resultados por meio de campanhas publicitárias, em outdoors, canais de televisão, rádios, jornais, carros de som, canais institucionais como o diário oficial do Estado, redes sociais, marketing digital dentre outros, de forma a serem produzidas propagandas voltadas diretamente para a conscientização, informação e conhecimento a respeito das implicações decorrentes do OD como instrumento de institucionalização de políticas públicas, distribuição racional dos recursos e de mudança social.

E 1: “[...] Há uma organização enorme, tudo é pensado, para que seja feito da melhor forma as audiências [...] a publicidade são as mais variadas, e esse processo é mais evidente nos resultados, pois levamos o símbolo do ODE em todas as conquistas além de revistas e panfletos informativos entre outros [...]”.

Assim, a ampla divulgação através de todas as formas possíveis sobre as datas e locais das reuniões e regras de participação, como também a propagação dos resultados alcançados, configura um veículo provocador para despertar o anseio da sociedade para a participação no processo de execução do OD. Além de tudo, desempenha uma medida legal na forma de divulgação das ações públicas, cumprindo com os preceitos administrativos da gestão pública brasileira. Nessa perspectiva, MENDES (2008), assegura que a criação de mecanismos de participação no caso do OD, contribui para facilitar o acesso e o atendimento dos cidadãos-contribuintes, com um sistema de controle interno que garanta a licitude de todas as decisões dos gestores, sem afetar a sua eficiência, eficácia, efetividade e ainda atendendo os anseios da sociedade como um todo.

Notou-se, que a divulgação é indispensável para a continuidade do OD, e, conseqüentemente, das ações administrativas que o cercam, proporcionando o conhecimento das decisões na esfera orçamentária, e ainda vislumbra a importância do canal de participação como órgão norteador do planejamento das ações públicas, alargando o conhecimento do funcionamento da máquina administrativa, procedendo disso, uma maior responsabilidade por parte da administração estadual. Nesse contexto há uma percepção de que existe a necessidade de serem alargados esses espaços “democráticos” na gestão pública, e, transparece como resultado de uma consciência política que vai sendo gerada nos participantes.

Seguindo os processos e procedimentos empregados pela administração para dar ao OD dinâmica, flexibilidade, funcionalidade e operacionaliza-lo, o mapeamento foi feito dentro dos moldes gerenciais, de eficiência e eficácia. Assim, empregou-se uma divisão já existente no Estado, incumbidos de gerenciar as atividades do OD de maneira coerente com os objetivos almejados, aplicou-se a metodologia no ambiente das 14 regiões geoadministrativas no qual se divide a Paraíba, adaptando a visão gerencialista da gestão do OD, elencando as dificuldades operacionais, direcionando para as possíveis falhas administrativas, no intuito de sanar qualquer discrepância dos objetivos propostos, no qual, destaca a democratização da gestão pública.

E 2: “[...] Como o Estado foi dividido em regiões geo-administrativas, aproveitamos essa divisão e adaptamos a metodologia do OD dentro das características de cada região [...]”.

Notoriamente observou-se a inexistência de critérios para a divisão, foi apenas utilizada uma separação vivente no Estado. No entanto, a sua utilização se deu porque favorece a disseminação das ações do OD, proporcionar flexibilidade no desempenho das atividades, além de favorecer a logística intermunicipal para os encontros regionais polarizando as regiões com cidade sedes do OD, assim como a semelhanças socioculturais e econômicas observadas pela gestão.

E 3: “[...] Como o Estado está dividido em 14 regiões geo-administrativas instituídas por lei, o que nós fizemos, adequamos a metodologia do ODE, colocamos representantes para na 14 regiões e a partir daí articulamos o processo do OD [...] ainda fizemos nossa própria divisão colocando as cidades como micro região representadas pelos conselheiros municipais, além de tudo baseamos em critérios como proximidade entre as cidades colocando em cada região um cidade polo no qual recebe toda atividade do OD [...]”.

Segundo Giacomoni (2010), para que o OP seja bem implantado e possa proporcionar os resultados almejados para uma administração igualitária e participativa, caberá a cada gestão adequar o seu funcionamento às características sociais, econômicas e políticas locais. Ao passo que discorre na mesma percepção de Coelho (2009), afere que o administrador público deve identificar qual método que melhor se adaptará para elaboração de um planejamento participativo, almejando o interesse da comunidade em questão e da própria gestão pública, respeitando as diferenças e as singularidades regionais.

Vale destacar ainda que o mapeamento e divisão do OD incorporaram a essa divisão, a institucionalização de microrregiões nos conjuntos regionais já existentes, representando subdivisões nas quais competem às cidades não polarizadas pelo o OD, com o auxílio de representantes (conselheiros municipais) em todos os municípios, para fortalecer as ações administrativas que a cercam o OP na Paraíba.

Com relação à capacidade técnica da máquina administrativa e adequação as exigências do OD. Do ponto de vista da gestão denota-se a maturidade da máquina como agente norteador incumbido de gerir os processos orçamentários demandados pelo OD, ressaltar que o instrumento de participação proporcionar uma visão realista e racional das demandas necessárias, e, para a aplicação dos recursos disponíveis. Portanto, não vislumbrar nenhuma discrepância entre os propósitos da administração e da sociedade em si, esse mecanismo somar aos conhecimentos técnicos da gestão dentro de uma perspectiva maior de acerto quanto ao direcionamento das futuras políticas públicas.

Nessa percepção, o OD pressupõe o meio que facilita um trato maior por parte da gestão sobre suas ações canalizadas com enfoque de transformação da cultura política e da visão antiga dada à administração pública, de clientelismo e paternalismo por parte dos

gestores. Por fim, busca o resgate da cidadania, através da mobilização social, reivindicando direitos e, a participação direta da sociedade na definição e monitoramento das políticas públicas garantindo maior efetividade na administração pública estadual.

Nesse contexto, Pires (2001), assegura que esse instrumento serve para alocar os recursos públicos de forma eficiente e eficaz, recursos esses que advêm primordialmente do poder do governo de tributar, devendo, depois, reverter tais recursos em benefícios coletivos. Visto na perspectiva de Matias-Pereira (2009), enxerga o OP como uma base de um sistema de gestão que canalize de forma adequada todos os esforços do governo e da sociedade organizada. E, sua função é cuidar dos recursos públicos e investi-los de forma a atender as necessidades e prioridades demandadas pela população, com uma participação efetiva entre os entes na composição do mesmo (MENDES, 2008).

E 3: [...] é viável porque ha uma disposição do governo em investir uma quantidade “x” na transformação da cultura e na transformação da mentalidade do povo Paraibano [...] é um investimento no desenvolvimento humano e não do ponto de vista produtivo, o investimento é no ser humano, pois desejamos construir uma nova mentalidade uma nova cultura [...]”.

Assim, constitui o OD como o mecanismo que vem facilitar a forma de gerir, direcionando um caminho seguro a ser seguido pela administração. No tocante ao ato legal do ciclo orçamentário, não modifica nada em sua concretização administrativa instaurada pelo orçamento participativo, apenas abre um espaço maior para a discussão sobre os recursos e políticas públicas, além de inserir mais atores no processo orçamentário, portanto, a gestão não vislumbra nenhum entrave de caráter gerencial, apenas de ordem política e de interesses individuais.

E 1 “[...] O próprio poder executivo fala que o OD, os conselheiros e articuladores, são os olhos deles fora do palácio, pedindo o máximo de empenho para que faça a maquina funcionar [...] é um espaço que dado à população pra cobra, exercer a cidadania e por meio disso ele pode elaborar as politicas públicas dentro da realidade [...]”.

Na visão de Oliveira (2010), a mudança proveniente com o orçamento participativo é a possibilidade da participação mais aberta e efetiva, em um ou mais momentos do processo. As fases convencionais do ciclo, planejamento através dos planos plurianuais e sua vinculação com os orçamentos anuais através dos programas, fixação de despesas e previsão de receitas, elaboração orçamentária, tramitação legislativa, execução e controle não modificam.

No que diz respeito às dificuldades, notoriamente percebe-se a interferência política e interesses pessoais, visto com mais constância por parte do poder legislativo,

buscando ofuscar as recompensas e os méritos alcançados pelo OD. Em seu contexto, o OP tira o crédito político das obras e investimentos realizados pelo Estado, dado como fator de insatisfação por parte do legislativo, pois não gerar para eles resultados eleitoreiros.

E 3: “[...] O OD é um instrumento de poder onde antes as coisas eram todas definidas pelas figuras chaves da política, pelos caciques da política tradicional, e os políticos tradicionais não gostam dessa ideia de compartilhar poder, eles querem ser “o pai” da obra “x, y” para manter essa cultura de favor, e o OD vem de encontro a isso então há um descontentamento por parte desses políticos que procuram dificultar a efetivação do OD, ai existe sim uma tensão dentro do governo mais de forma dialogada e negociada estamos superamos esses desafios [...]”.

Dessa forma, mesmo com as interferências diretas ou indiretas, a gestão do OD busca em seu cotidiano de atividades o diálogo e negociação incessante para sanar qualquer entrave que venha a prejudicar total ou parcialmente sua consolidação como instrumento de participação popular, e, por consequência de democratização da gestão. Portanto, em sua face administrativa o OD procura tomar conhecimento das reais prioridades apontadas pela sociedade, proporcionando a potencialização de benefícios através de ações efetivas, a busca por uma cidadania ativa, e nesse caminho, vários desafios são apresentados, para que os mesmos sejam superados, exige-se um esforço continuado por parte de todos os envolvidos. O quadro 09 expõe o resumo dos resultados alcançados na dimensão administrativa do OD.

Quadro 09: Síntese Geral dos Resultados da Dimensão Administrativa.

DIMENSÃO ADMINISTRATIVA	
Variáveis Analisadas	Resultados Encontrados
Os canais e métodos para a divulgação dos resultados.	Por meio de campanhas publicitárias, em outdoors, canais de televisão, rádios, jornais, carros de som, redes sociais, canais institucionais como o diário oficial do Estado, redes sociais, marketing digital dentre outros, de forma a serem produzidas propagandas voltadas diretamente para a conscientização, informação e conhecimento a respeito das implicações decorrentes do OD como instrumento de institucionalização de políticas públicas.
Capacidade de mapeamento e critérios de divisão regional do OP.	Empregou-se uma divisão já existente no Estado, divisão em 14 regionais e microrregionais (cidades), buscou favorecer a disseminação das ações do OD, para a flexibilidade no desempenho das atividades, a logística intermunicipal para os encontros regionais nas cidades sedes do OD, considerando semelhanças socioculturais e econômicas.
A capacidade técnica da máquina administrativa, a adequação e as exigências do OD.	Viabiliza a aplicação dos recursos, não acarreta grandes mudanças no ciclo orçamentário pela instaurada do OP, a interferência política e interesses pessoais, visto com mais constância por parte do poder legislativo, o diálogo e negociação incessante na busca para sanar qualquer entrave.

Fonte: Elaboração Própria (2013).

No próximo tópico serão tratados os resultados da dimensão normativo-legal.

5.3 Análise e Resultados da Dimensão Normativo-Legal do OD

Nessa abordagem procurou-se verificar como a gestão articulou a implantação do OD nos meios legais e políticos para a sua consolidação no ambiente público da administração do Estado. Desse ponto de vista o OP foi fruto de uma política pública instituída e articulada pela administração baseada em princípios partidários e pelo perfil de gestão do poder executivo, com a finalidade de encorajar uma dinâmica e estabelecer um mecanismo sustentado na gestão conjunta dos recursos públicos, através de decisões partilhadas sobre a distribuição dos recursos orçados pelo Estado.

Mesmo com as dificuldades e desafios foi observado uma predisposição do Governo em adotar práticas inovadoras de gestão, com políticas públicas com enfoque participativo submetendo ao controle social e se expondo aos riscos das cobranças da sociedade. Na perspectiva de Matias-Pereira (2009), com a constituição de 1988 e a criação da lei 101 de 2000 a Lei de Responsabilidade fiscal, o país começou a inserir na política o conceito de participação social na administração pública que foi absorvida por alguns gestores na sua forma de administrar os recursos públicos.

E 1: “[...] foi fruto de uma política pública, foi um compromisso de democratizar a gestão, esse compromisso foi efetivado com a implantação do OD, elaborado dentro dessa perspectiva, de criar um instrumento de participação, com a instituição na administração do Estado. E todos os procedimentos foram articulados pela gestão, dentro de uma estrutura eficaz de administração [...]”.

E 2: “[...] na história de implantação do OP no Brasil, vem dos movimentos sociais clamando por maior na coisa pública [...] no caso especificamente na Paraíba ela se tornou realidade em virtude de ser um fruto de uma política do partido socialista brasileiro, o PSB [...] esse ideia parte das frentes dos partidos populares [...]”.

Nesse contexto, ressalta a incidência de uma reformulação do papel do Estado quando na atualidade, o que se propugna são a introdução e a integração da população na discussão sobre as questões de interesse coletivo. Portanto, sendo necessária a existência de uma ordem jurídica para estabelecer os parâmetros delimitadores das ações públicas tendo por base um mecanismo como OD.

No que diz respeito aos instrumentos de formalização do OD, este se consistiu em uma medida provisória proposta pelo poder executivo em um dos primeiros atos legais estabelecidos no início da gestão estadual, dando assim, o caráter legal para o OD no seu âmbito de atuação. Propiciando uma forma legal para o conhecimento sobre as esferas do planejamento e o processo de elaboração do orçamento público incluindo o reconhecimento da importância da participação da sociedade civil.

E 3: “[...] para ele ser instituído o OD, ele foi criado por meio de uma medida provisória, em um dos seus primeiros atos de governo, pois esse é o dispositivo legal que dar vida ao OD estadual [...] essa é forma legal para tornar o OD viável, além da subsecretaria do OD criada na atual administração e por sua vez estar ligada a secretaria de planejamento e gestão [...]”.

Dessa forma, Pires (2001), entende o OP como um instrumento de aperfeiçoamento da etapa do processo orçamentário que, tradicionalmente, desenvolve-se no âmbito do Poder Executivo. Assim, propícia ao gestor adquirir maior confiabilidade por parte da sociedade, porque os mecanismos de planejamento de políticas públicas ocorrem por meio da interlocução e do encontro entre o saber técnico e as necessidades da população observadas dentro da realidade das mesmas.

Corroborando com a intenção da administração em formalizar e estrutura o regime participativo, o OD na estruturação do Governo do Estado da Paraíba, está sob a responsabilidade da coordenação da Subsecretaria do Orçamento Democrático, criada por foçar de lei para dar funcionalidade ao programa dentro da gestão, por sua vez está vinculada à Secretaria de Estado do Planejamento e Gestão (SEPLAG) ligados diretamente à gestão estadual para desenvolver suas atividades com eficiência e eficácia dentro da linha planejada pela gestão tendo em vista os objetivos traçados.

Portanto, é plausível assegurar que esses métodos de inserção popular nesse novo modelo de gestão pública integram os cidadãos na gestão estatal e aumenta o controle das ações da administração pública pelo povo no geral, cooperando para a ampliação da esfera pública, por conta da institucionalização de mecanismos que propiciem o efetivo exercício dos direitos de cidadania por meio de ações integradas entre governo e sociedade no processo de decisão e implementação das decisões governamentais.

Quadro 10: Síntese Geral dos Resultados da Dimensão Normativo-Legal.

DIMENSÃO NORMATIVO-LEGAL	
Variáveis Analisadas	Resultados Encontrados
Instrumentos de formalização e/ou institucionalização do OD.	Foi fruto de uma política pública instituída e articulada pela administração baseada em princípios partidários e pelo perfil de gestão do poder executivo. Encorajada por uma dinâmica e estabelecer um mecanismo sustentado na gestão conjunta dos recursos públicos. Instituído por uma medida provisória proposta pelo poder executivo, sobre a coordenação da Subsecretaria do OD, criada por foçar de lei, ligada a (SEPLAG).

Fonte: Elaboração Própria (2013).

No tópico seguinte serão elucidados e expostos os aspectos relevantes dos resultados encontrados e analisados na Dimensão Financeira do OD.

5. 4 Análise e Resultados da Dimensão Financeira do OD

No estudo das experiências do orçamento participativo a dimensão financeira se configura como um dos pontos mais importantes a serem discutidos, corroborando sua grande relevância, uma vez que um dos aspectos centrais do seu campo de aplicação é a definição inicial dos recursos disponíveis de acordo com o plano orçamentário de cada gestão. Desse ponto de vista, destacar as variáveis analisadas como: recursos orçamentários demandados ao OD, valor dos recursos debatidos pela sociedade e destino dos mesmos e a relação entre OD e recomendação fiscal.

No que se refere aos recursos demandados ao OD, notoriamente o regime participativo não contempla todo o recurso orçamentário estadual. Em sua consistência ele apenas dispõe de uma fatia de todo o orçamento do Estado, assim a demanda social que seria a parcela destinada ao debate público compreende um percentual que por meio do OD são disponibilizados a consulta popular para que a mesma indique as prioridades e assim integre a peça orçamentária.

E 3: “[...] A demanda social [...] dentro da elaboração do orçamento público nós temos a fatia, que hoje existe que se demanda exclusivamente para a sociedade [...] canalizadas por tudo o OD e há outras demandas que são políticas, e as outras demandas que são frutos de promessas de campanha feitas pelo governador... desde a elaboração do PPA tudo estar previsto, PPA pra 4 anos, dentro das leis orçamentaria [...]”.

Desse modo, o orçamento participativo demonstra sua limitação quanto ao volume de recursos destinados ao debate da população. Mesmo que a intenção da gestão é criar uma gestão participativa, ela ainda se encontra a mercê da disputa política por parte dos aliados, no tocante as suas promessas de campanha, além da intervenção do poder legislativo querendo atuar na destinação de recursos por meio de emendas e indicações políticas. Portanto, a gestão limita-se a democratização de suas ações públicas pelo fato de estar ligado a sua base de sustentação política, formada por representantes e aliados com visão contrária a ideologia “participacionista”.

E 2: “[...] O OD não contempla todo orçamento do Estado apenas uma parte, uma parcela, as outras são fruto da própria administração, e outra fica a critérios dos deputados [...] tem uma parcela de emendas e indicações, e justamente pela a lei eles tem esse direito [...]”.

No tocante a essa dicotomia de forças políticas em vertentes distintas na gestão dos recursos do Estado, a razão pela qual administração cede ainda a essas práticas de gestão

arcaica advêm da necessidade de governabilidade, pois esses atores políticos compõe a base de sustentação do governo que dar manutenção política ao partido no Estado.

De encontro a esse aspecto Sousa (2004), reflete que na administração pública na sua totalidade dever ser composto de uma participação popular nos debates e definições das políticas públicas, como também nas escolhas das prioridades, na aplicação dos recursos necessários para se colocar em prática tais políticas.

Portanto, a vontade de democratizar a gestão em sua totalidade paira nas práticas arcaicas de gestão que ainda se fazem usuais, pois neste embate, existi uma cultura política entre os atores contrários à democratização da gestão pública.

Nesse sentido Pires (2001), ressalta que a resistência dada ao OP, dar-se em primeiro lugar, da maior rigidez, concedida à programação dos investimentos que caracteriza a maneira convencional de programação, e em segundo, a aversão dada ao compartilhamento das escolhas com a comunidade, que são contrárias da tradicional decisão monopolizada pelo Poder Executivo.

Assim, o OD compreende apenas uma parte do orçamento público do Estado, as demais são frutos da necessidade da administração, e, por fim o poder legislativo detém a outra parte que compõe o orçamento total, atuando como agente articulador de políticas públicas. No entanto, é necessária a mudança cultural nesse cenário, pois a constituição total dos recursos públicos dentro de um regime participativo introduz um avanço politico-administrativo significativo na forma de gerir a coisa pública de maneira eficaz.

Dessa forma, a população só exerce a participação na discussão dos valores referente à demanda social, a parcela destinada ao debate público, a esses competem à ação do OD como instrumento que norteia o processo de participação e formalização das ações públicas por meio do planejamento orçamentário e o resto fica a cargo dos demais atores políticos, configurando a partilha do orçamento público do Estado.

E 3: “[...] Discutem apenas o que foi demandado pelas as assembleias regionais, ao que cabe a parcela do OD [...] depois das assembleias, sistematiza todas as demandas, entrega aos conselhos e por meio dos conselheiros regionais estaduais e municipais, fazendo uma triagem das prioridades junto com o secretariado, utilizando de critérios como custo-benefício e viabilidade econômica da administração [...]”.

Nesse contexto, compreende-se que a divisão dos recursos orçados no Estado é feito de forma impositiva pela administração, e respaldado por lei, mantendo ainda outros atores como o legislativo, agindo como uma figura de articulador de políticas públicas, e na destinação dos recursos e investimentos a serem feitos. Ressalta que esse processo de partilha

do orçamento não existe poder consultivo e nem deliberativo, apenas percebe a vontade dos atores do executivo e legislativo, que no caso do OD foi exclusivamente à pretensão do executivo em destinar parte dos recursos estaduais para o debate público entre os diversos segmentos da sociedade.

Em síntese, notoriamente a participação da sociedade resume a parcela dos recursos públicos, esse processo se dar de forma consultiva, e, obedecem a uma ordem de critérios para entrar na pauta do orçamento do Estado. Desse modo, Sousa (2004), destaca que essa distribuição dos recursos dever ser feita entre as diversas partes, fazendo uso de critérios claros, de fácil entendimento pela sociedade, assim como, socialmente justo de acordo com a hierarquização das prioridades.

E 2: “[...] Se fosse deliberativo tudo aquilo discutido nas audiências elas automaticamente seriam executadas, então não é assim, existe uma serie de fatores econômicos, financeiros e operacionais, portanto consulta a população sobre as demandas depois de eleitas às prioridades, é feito uma triagem e dependo desses fatores são realizadas [...]”.

Portanto, os recursos financeiros destinados à demanda social para investimentos não são suficientes para atender a todas as demandas, sendo assim, estabelece critérios, que envolve viabilidade econômica e financeira das ações, sendo de suma importância para que não haja privilégios em nenhuma região. Por isso, não se pode configurar um processo deliberativo para a efetivação de uma política pública dentro do contexto de atuação do OD. No qual, os recursos são escassos e devem ser gastos com base em critérios de prioridade definidos no bojo da luta política.

Vale salientar que desde sua implantação a parcela de recursos destinados à demanda social cresceu significativamente, reflexos dos resultados obtidos, da ascensão da população ao engajamento ao processo de decisão orçamentária e pela vontade da gestão de rompe com os laços sociopolíticos marcados por relações hierárquicas, clientelistas e particularistas que são reproduzidas pela forma como atuam os atores políticos e governamentais.

E 3: “[...] houve um aumento significativo nos recursos destinados ao OD de 2011 para 2012, ou seja, o governo abriu mais um pouco do orçamento público para atender as demandas da sociedade, como eu já disse: elas não são atendidas em sua totalidade, até porque existem outros atores políticos [...]”.

Assim, ressalta a importância do OD, como elemento de uma dinâmica social, tendo como mola propulsora a vontade de alguns atores políticos. Mesmo tendo que supera desafios, se apresenta numa ascensão considerável dentro do ambiente político estadual. Em virtude disso todas as demandas sociais que chegam ao poder legislativo não sofrem

intervenção do ponto de vista de rejeição das mesmas, pois tem um forte apelo popular para que se consolide a demanda proposta pelo povo e para o povo.

E 1: “[...] Não existe intervenção, existe um processo dialógico, uma conversar, de análise de possibilidades [...] há um momento no planejamento no qual são discutidas as demandas que vão compor a peça orçamentaria, pois todas as demanda propostas pelas audiências não podem ser cumpridas, como conselheiro reúno com todo o corpo de conselho e juntos encaixamos as principais demandas que venham a favorecer a região como um todo [...]”.

E 2: “[...] quanto às demais esferas políticas e sociais não há grandes questionamentos sobre a peça orçamentaria, apenas ajuste de ordem técnica e financeira para viabilizar, podendo ser feitas ou ajustadas pelo legislativo, mas é muito difícil a não efetivação da ação pública por parte do legislativo, pois quando algo emana do povo, há certo temor [...], pois ao se negarem a aprovação de uma demanda que venha a beneficiar a população eles podem ficar maus visto pela sociedade e perder força política [...]”.

Desse modo, mesmo contendo alguma resistência ou ajuste de ordem técnica ou financeira, as políticas públicas originadas da demanda social em razão de ter sido fruto de uma ampla participação dos cidadãos mobilizados na ação do OD, o órgão legislativo vê-se forçado a aprovar o orçamento. Pois mesmo com a perda de visibilidade da população quanto agente de elaboração de políticas públicas, o legislativo apreciar a peça orçamentária com as demandas da sociedade sem resistência a sua aprovação pelo mesmo.

Dessa forma, a sua apreciação feita pela Câmara torna-se um instrumento de mera formalidade. Entretanto, o OD em sua vertente principal busca focaliza a importância de se ter uma participação efetiva de todos os setores sociais, incluindo população, legislativo e executivo. Para tanto, todos os atores políticos devem manter uma relação institucional em sintonia, para que a gestão estadual possa ser mais descentralizada e eficiente, garantindo, assim, o fortalecimento da democracia participativa.

No que tange a relação entre OD e a recomendação fiscal, existe todo um aparato técnico administrativo organizado pela gestão através do planejamento democrático realizado logo após as audiências analisando com os conselheiros as decisões a cerca das prioridades mais necessárias, além de esta ligada diretamente à secretaria de planejamento e gestão.

No qual, articular e coordenada de forma central e racional todas as decisões a serem tomados pelo regime participativo. Sendo assim, trabalha dentro da perspectiva de gasto da parcela equivalente do orçamento público, conduzindo todas as ações e decisão nos limites da máquina administrativa, com uma previsão de receitas e despesas.

Do ponto de vista de atuação o OD, aproxima o planejamento dos gastos e investimentos dos recursos públicos dentro da realidade daquela região, estabelece uma relação governo-sociedade de colaboração, no qual, são divididas as responsabilidades de

gerir os recursos públicos de forma parcial ou completa de acordo com premissas de cidadania ativa, com base em decisões conjuntas.

E 3: “[...] todo o processo é dentro dos limites da administração, porque trabalhamos com uma previsão, logo depois das plenárias o período que compreender o mês de agosto, é destinado Planejamento Democrático, é justamente o momento onde os secretários de estado se reúnem com o conselho que são os representantes da sociedade civil pra discutir o poder ser realizado e o que não pode, nesse momento são detalhadas as demandas originadas da audiência pública regional que é a primeira etapa depois o conselho vai discutir com o secretariado fazendo uma triagem depois de decidir o núcleo estratégico e de planejamento elabora a peça orçamentaria e encaminha o projeto de para a futura apreciação do poder legislativo [...]”.

Contudo, observamos que o OD como instrumento público mantém em suas diretrizes financeiras bases de controle, utilizando de forma racional sem discrepância ou falhas, adotando critérios fiscais que norteiam à atuação da administração pública, valendo desse mecanismo, de forma, consciente equilibrando as contas à luz das normas vigente.

Em linhas gerais no atual estágio de evolução da sociedade, as ações governamentais devem ser originárias não de determinações verticalizadas e autoritárias, fruto da vontade daqueles poucos que se encontram no comando da ação estatal. Portanto, o orçamento democrático oferece a sociedade uma ferramenta de inclusão da mesma na administração, fornecendo poder de decisão a população, podendo atuar de forma decisiva na gestão dos recursos, na sua aplicação, controle e fiscalização.

Quadro 11: Síntese Geral dos Resultados da Dimensão Financeira.

DIMENSÃO FINANCEIRA	
Variáveis Analisadas	Resultados Encontrados
Recursos orçamentários demandados ao OP.	Dispõe apenas de uma fatia de todo o orçamento do Estado, demanda social compreende um percentual que por meio do OD são disponibilizados a consulta popular para que a mesma indique as prioridades que contemplem a necessidades e assim integre a peça orçamentária.
Valor dos recursos debatidos pela sociedade e o destino dos mesmos	A população só exerce a participação na discussão dos valores referente à demanda social, a parcela destinada ao debate público, a esses competem à ação do OD como instrumento que norteia o processo de participação e formalização das ações públicas por meio do planejamento orçamentário.
Relação entre OP e recomendação fiscal.	Suporte administrativo técnico organizado pela gestão, pois o OD, esta vinculado à secretária de planejamento e gestão, no qual, articular e coordenada todas as decisões. Trabalha dentro da perspectiva de gasto da parcela equivalente do orçamento público, conduzindo todas as ações e decisão nos limites da maquina administrativa, com uma previsão de receitas e despesas.

Fonte: Elaboração Própria (2013).

No próximo tópico serão expostos os resultados da dimensão territorial.

5. 5 Análise e Resultados da Dimensão Territorial do OD

Nessa categoria de análise o OD é submetido a uma avaliação quanto a sua atuação e aos resultados esperados pela administração, assim como pela sociedade, por meio da eficácia como instrumento norteador dos recursos públicos demandados pelo povo no espaço ao qual estar inserido. Dessa forma, o OD em sua utilização não contempla todas as demandas elencadas pela população, tendo em vista, a escassez de recursos e outros critérios como a viabilidade econômica e financeira de cada demanda, e, por fim a triagem feita pelos conselheiros e os secretários de Estado, processo esse rodeado de negociações e diálogo para a eleição das prioridades que venham beneficiar a uma maior parcela da população como um todo.

E 3: “[...] não conseguimos atender todas as demanda exigidas, pois não há recursos necessários para tudo, há alguns critérios como já falei para a eleição das principais demandas [...] Mas as demandas que são colocadas na pauta da peça orçamentaria que foi fruto do OD tem toda uma atenção especial por parte da gestão em efetiva essas politicas públicas, sendo fiscalizadas pela gestão, pela sociedade e pelos conselhos do OD [...]”.

Mesmo com as restrições financeiras observa-se que partes significativas das demandas são efetivamente atendidas, e, essas competem uma atenção diferenciada sobre forte acompanhamento do Estado quanto à realização dentro dos valores e prazos orçados. Portanto, o OD vislumbra uma enorme potencialidade capaz de beneficiar toda a esfera social e política, democratizando a administração pública através da ampliação do poder decisório a toda a população, tornando-a protagonista efetivo das ações do Estado.

Do ponto de vista de Pires (2001), o OP tem com enfoque central, o de trazer o cidadão para dentro da gestão pública, para que ele ajude a decidir o que fazer com os recursos disponíveis. Assim, cabe aos gestores públicos, cuidado e atenção para programar nas suas realidades locais a melhor forma de proceder com as etapas de planejamento, execução e controle das finanças governamentais, de modo a facilitar o trabalho dos administradores, e, sobretudo, atender com qualidade as demandas públicas (MENDES, 2008).

Logo, denota-se que a execução das demandas é etapa primordial no ciclo do OP, pois se trata da efetivação das decisões diretas da população, tomadas após um amplo processo de debate que é visto pela gestão como um compromisso de total responsabilidade da administração para obtenção de resultados. Visto na percepção de Pires (2001), nos quais aferem que os objetivos essenciais pretendidos por meio do OD pelo Poder público, é a

definição da melhor maneira possível as prioridades para os investimentos públicos nas regiões com a colaboração da população de forma direta, além do aumento da responsabilidade dos gestores públicos fazendo com que eles se empenhem cada vez mais para atingir as expectativas da população.

O OD está presente em todas as regiões e microrregiões que se divide sua estrutura de atuação. No entanto, não se pode medir a eficácia quanto ao desempenho do OD como instrumento de participação e de condução das prioridades das demandas públicas.

Dessa forma, o OD propõe o fomento da população em participar do processo de elaboração da peça orçamentária, com a mobilização da administração estadual e com vontade política de introduzir novas práticas de gestão com a implantação de canais de participação, assim, esse processo tendo como princípio básico o da continuidade, demonstra sua evolução nos seus resultados e objetivos que conduzem a seu ideal que seria a democratização da gestão. Desse ponto de vista, observa-se que a sua estrutura é montada no intuito de proporcionar uma maior dinâmica entre as ações do OD, no qual envolve população, conselhos e governo no propósito de consolidar políticas públicas eficazes e que atendam as necessidades da população.

E 3: “[...] categoricamente não podemos afirmar o que eu posso dizer que agente atuar nos 223 municípios [...] não existe nenhum município onde os agentes do OD não tenham passado e levado à importância do que agente exercer a nossa cidadania por meio do OD [...] além de tudo a maioria das demandas não beneficia apenas um município sempre promove a melhoria de vida entre vários entes [...] obras como: estradas, adutoras e outras beneficiar a muitos de uma só vez [...]”.

E 1: “[...] Pela divisão usada, e pela colocação de representantes em todos os municípios deu funcionalidade ao OD [...] dividido em regiões e microrregiões nos quais foram eleitos conselheiros para dar dinâmica às ações do OD e atuar da melhor forma na elaboração das políticas públicas [...]”.

Desse modo, a análise do planejamento, o orçamento público e a participação popular abre um ambiente para melhorar a compreensão do planejamento público orçamentário e suas várias tipologias, com destaque para o planejamento regulatório e o planejamento politizado das ações que condizem ao aprimoramento na elaboração de políticas públicas no Estado. Ressalta-se que o OP tende a crescer à medida que os cidadãos percebem a sua importância, além da pressão de mecanismos jurídicos empregados na administração pública brasileira no intuito de aumentar a transparência e aplicação racional do dinheiro público.

De forma instigante, nota-se que um dos focos principais dentro da conjuntura de ação do OD é a busca por uma efetiva fiscalização dos destinos finais dados aos recursos debatidos e direcionados pelo regime participativo. Visto que, uma das mais importantes

atribuições dada ao corpo conselheiro do OD e da população, seriam justamente a fiscalização das obras, investimentos e o desfecho final dado ao dinheiro público advindo do processo democrático.

E 3: “[...] é justamente essa uma das funções dos conselhos [...] é por meio deles fazemos o trabalho de acompanhamento e fiscalização das obras e demais políticas públicas do governo do Estado, assim como a própria população [...]”.

Dessa forma, Pires (2001), propõe que o OP busca descentralizar o poder de decisão sobre a aplicação das verbas públicas, abrindo espaço para discussão sobre como melhorar a alocação dos recursos públicos, além de diminuir a probabilidade de corrupção que afeta os órgãos públicos em nosso país, incentivando a fiscalização por parte da população. Ao passo que Giacomoni (2010), destaca que outro benefício do OP é o aumentar da transparência no setor público e a fiscalização por parte da sociedade.

Portanto, esse mecanismo participativo trabalha sobre diversas óticas, a propósito do trato e o destino do dinheiro público, na perspectiva de canalizar esforços dispendo da melhor maneira os investimentos a serem realizados pelo Estado, com enfoque nos resultados sobre uma estrutura e hierarquia de condução que lhe confere um elevado grau de dinamismo nas ações adotadas e auferida pelo OD no âmbito estadual.

De um modo geral, as análises das dimensões do OD, tendo como base as variáveis de análise mostraram em suas vertentes, que apesar de um longo caminho a ser perseguido e muitos desafios a serem superados, demonstrou-se ser bem mais que uma simples abertura do Orçamento Público por parte da administração estadual no intuito de promover uma gestão participativa ou parte dela. Ele se configurou como um processo mais abrangente e crescente que envolve a construção de um espaço de democracia participativa, no qual os cidadãos desenvolvem a capacidade de participar politicamente e de tomar decisões concernentes à comunidade nas quais habitam.

Quadro 12: Síntese Geral dos Resultados da Dimensão Territorial.

DIMENSÃO TERRITORIAL	
Variáveis Analisadas	Resultados Encontrados
Impacto do OD sobre o investimento das prioridades	O OD não contempla todas as demandas elencadas pela população, devido à escassez de recursos e outros critérios como a viabilidade econômica e financeira de cada demanda, e, por fim a triagem feita pelos conselheiros e os secretários de Estado, processo esse rodeado de negociações e diálogo, com focos principais dentro da conjuntura de ação, a busca por uma efetiva fiscalização dos destinos finais dados aos recursos debatidos e direcionados pelo regime participativo.

Fonte: Elaboração Própria (2013).

No próximo tópico serão expostas as considerações finais dadas à pesquisa.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Mediante a temática, a problemática proposta e os objetivos gerais e específicos, a realização deste estudo, contendo como base de sustentação da pesquisa as categorias de análise, pôde-se perceber que houve uma reformulação do papel do Estado, no que tange a proposta de integração da população no debate sobre as questões de interesse coletivo.

Nessa perspectiva o Orçamento Democrático Estadual mostrou-se um grande aliado para promoção de uma gestão democrática dos recursos públicos de forma transparente, inovadora e eficiente, além de estimular a prática da cidadania, possibilita a participação ativa da sociedade, contribuindo assim para o desenvolvimento sociopolítico do Estado, apesar de sua utilização esteja cercada de vários desafios, os benefícios proporcionados por esse mecanismo de participação são notáveis para facilitar a elaboração de políticas públicas conivente com as reais necessidades da população.

Desse ponto de vista, o OD surge com ideal de democratizar a gestão pública com base em princípios político-partidários, configurando um espaço de interação entre governo e sociedade, viabilizados pelo comprometimento governamental com a instituição de canais de participação, no qual as questões de interesse coletivo sejam postas em debate na busca de provocar a população para uma cidadania ativa.

Constatou-se ainda um forte empenho entre vontade política e cooperação entre os membros sócio-políticos, para dar funcionalidade, e, eficácia na busca dos resultados e garantir a continuidade administrativa e a maturidade do processo de participação, com coesão entre planejamento, técnica, administração estadual e orçamento público, proporcionando credibilidade a todo o processo de ação do OD. Destaca-se também uma ascendente mobilização da sociedade civil, sentindo-se estimulada a responder ao chamado de compor o processo democrático, pelo fato de viabilizar melhorias para sua região, além do pleno exercício da cidadania.

Verificou-se que esse processo passa por uma fase de amadurecimento de uma cultura política que propicia o conhecimento das realidades da cidade e da região como um todo. Apesar de demonstrar ser essencialmente consultivos, os resultados do OD mostram que em sua maioria atende às expectativas da sociedade como órgão articulador de políticas públicas com o intermédio da mesma, pois são inseridas em um processo de construção da região em que vivem.

Diante dessa hipótese demonstrou-se uma via alternativa de construção de eficácia na gestão pública, pelo aumento do poder e tomada de consciência da população envolvida, de modo a alocar de forma racional os recursos públicos. Tendo em vista, o conhecimento proporcionado pelo OD sobre o funcionamento da administração quanto à composição da peça orçamentária, recursos, receitas e despesas.

Percebeu-se também que todo o processo de consolidação das políticas públicas é rodeado de debates e negociações. Conclui-se que, a mobilização popular e a oportunidade conferida a todos de inserção nas discussões por meio do OD, se dar através de uma metodologia de gestão bem estruturada e definida, em sua face administrativa abre-se espaço para a conscientização popular, combinante com um debate transparente, com prestação de contas, fiscalização das ações públicas e difusão de informações em todas as suas fases.

Diante dos resultados alcançados com a pesquisa é possível afirmar que o governo dispõe de instrumentos legais para a formalização do OD, com vínculo e a criação de órgãos dentro da administração, enfatizando o comprometimento por parte do gestor em concretizar um plano de governo participativo. Desse modo, apresentou-se bem estruturado não só em termos institucionais, mas também pela criação de uma dinâmica capaz de propiciar o debate sobre as necessidades de cada região.

Mesmo com a nítida vontade de democratizar a gestão, foram perceptíveis suas limitações quanto ao volume de recursos destinados a demanda social que compõe o OD, ressaltando ainda que a população só intervém na parte que cabe ao orçamento participativo. Dessa forma, a vontade de democratização da gestão dar-se apenas em partes, entretanto, vale salientar que a obtenção dos resultados de maneira satisfatória da população e da administração esse percentual do orçamento público do Estado aumentou significativamente em termos de valores destinados ao ODE.

Também deve ser registrado o receio demonstrado pelos integrantes do Poder Legislativo por ter diminuído seu papel, enquanto “articulador político” na implementação de políticas públicas. Dessa forma, verificou a exigência do compromisso público por parte do governante com coragem política para enfrentar o desafio de promover a inclusão da população na peça orçamentária.

Notoriamente observou a contribuição do OD para a distribuição dos recursos públicos, no tocante a criação e implementação das ações públicas, propiciado pela abertura de espaço à comunidade civil para participar das decisões acerca dos investimentos a serem realizados pelo Estado. Assim, ajustando as demandas públicas e os recursos disponíveis, na

busca de evitar ou impedir o desperdício do dinheiro público, aplicando assim, em investimentos que correspondem às reais necessidades da coletividade.

Seja como for os avanços alcançados e os eventuais recuos, a pesquisa demonstrou que o programa do OD, constitui-se um mecanismo relevante no processo de institucionalização de uma gestão participativa, configurando o primeiro passo para sua efetivação, que depende essencialmente da sua continuidade e uma cultura política participativa da gestão estadual, proposta pela inversão de prioridades, que favorece o atendimento às demandas da população mais carentes, destacando o papel indispensável desempenhado pela sociedade na definição de suas próprias prioridades.

Por fim, o programa ODE configurou uma inovação na administração pública do Estado da Paraíba, nunca vista antes, com a instituição da transparência no destino e na gestão dos recursos públicos, implicando o abandono de práticas clientelísticas, responsáveis pelo atraso político-social da sociedade. Rompendo ainda, com a visão assistencialista que caracteriza uma conjuntura histórica da política brasileira.

Contudo, a consolidação deste trabalho propiciou um estudo profundo sobre a vontade da introdução de uma gestão participativa através de mecanismos de participação na administração na esfera estadual proposta pela atual gestão executiva que se encontra a frente dos destinos político-administrativa da Paraíba. Desse modo, mesmo que de forma incipiente, a experiência do OD nesta pesquisa proporcionou adquirir conhecimentos e aprendizados a cerca da temática elencado pelo trabalho, podendo aflora novos estudo que venham a contribuir no contexto da administração pública brasileira.

Assim, com relação a estudos futuros, são inúmeras as possibilidades para novas pesquisas relacionadas à temática compreendendo a gestão participativa na administração pública, desde sua contextualização até novas práticas empregadas no âmbito público focando os gestores ou sobre a perspectiva do usuário em uma pesquisa quantitativa com a elaboração e com suporte de outras metodologias, desde a forma de coleta dos dados, até mesmo a forma de analisá-los. Uma pesquisa quantitativa poderia abranger um número maior de atores, e perceber de uma perspectiva diferente os impactos causados pelos mecanismos de participação empregados pela administração pública na busca de democratizar a gestão.

Outra possibilidade seria empregar uma pesquisa quantitativa e qualitativa com foco dos atores envolvidos, percebendo esses impactos na percepção do usuário e dos gestores, assim confrontar a percepção de ambos na busca de alcançar resultados mais concisos com relação ao emprego de uma gestão participativa efetiva no âmbito público.

REFERÊNCIAS

BATISTA, José Claudiano de Brito. **O processo de implantação do orçamento participativo no município de Patos – PB.** /José Claudiano de Brito Batista Patos: UEPB, 2011.

BEZERRA FILHO, João Eudes. **Contabilidade Pública: teoria, técnica de elaboração de balanços e 300 questões.** 1 ed. Nitéroi, RJ: Imperatus, 2004.

BRANDIÃO, Hugo Junior; PALASSI, Marcia Prezotti; FERREIRA, Dirce Nazaré de Andrade. **Administração Pública.** Curso de Graduação em Administração A Distância. Projeto Piloto UAB/MEC, 2007.

CALMON; Paulo. **Orçamento Público no Brasil Democrático.** IN: AVRITZER, Leonardo; ANASTACIA, Fátima. Reforma Política no Brasil. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

CASTRO, Bruno. **A Evolução da Administração Pública.** Disponível em: <http://www.administradores.com.br/informe-se/artigos/a-evolucao-da-administracao-publica/50650/>. Acesso em: 21 de novembro de 2012.

CHIAVENATO, Idalberto. **Administração Geral e Pública.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

COELHO, Márcio Cunha. **Orçamento Participativo: Obstáculos e Oportunidades.** 74. Monografia (Especialização em Administração e Finanças). Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência da Informação e Documentação (FACE). Brasília, 2009.

COSTA, Danielle Martins Duarte. **Vinte Anos de Orçamento Participativo: Análise das Experiências em Municípios Brasileiros,** 2009.

DIAS, Donaldo de Sousa. **Como Escrever uma Monografia: manual de elaboração com exemplos e exercícios,** Donaldo de Sousa Dias, Mônico Ferreira da Silva. – São Paulo: Atlas, 2010.

EITERER, Luiz Henrique. **Definição De Metodologia Científica.** Disponível em: <http://lheimerer.blogspot.com.br/2006/07/definio-de-metodologia-cientfica.html>. Acesso em: 15 de novembro de 2012.

ESCÓSSIA, Carlos: **Orçamento Participativo.** Disponível em: <http://www.carlosescossia.com/2009/08/o-que-e-orcamento-participativo.html>. Acesso em: 16 de outubro de 2012.

FONSECA, Jumária Fernandes Ribeiro. **O Orçamento Participativo e a Gestão Democrática de Goiânia**. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Planejamento Territorial da Universidade Católica de Goiás. Goiana, 2009.

GAMA JR, Fernando lima. **Fundamentos De Orçamentário Público E Direito Financeiro**. São Paulo: Campus, 2009.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

JUND, Sérgio. **Administração, orçamento e contabilidade pública**. Teoria e 830 questões / Sérgio Jund. - 2. ed. – rio de janeiro: Elsevier, 2006.

LAKATOS, E.M, MARCONI, M. de Andrade. **Metodologia de Trabalho Científico**. 5 ed. São Paulo: Atlas, 2004.

MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**. 3. ed. Salvador: Jus Podivm, 2007.

MATIAS-PEREIRA, José. **Manual de Gestão Pública Contemporânea**. 2 ed. São Paulo: Atlas 2009.

MENDES, Marcos José. **Sistema Orçamentário Brasileiro: Planejamento, Equilíbrio Fiscal e Qualidade do Gasto Público**. 2008. Disponível em: <http://www.esaf.fazenda.gov.br/esafsite/biblioteca/arquivos/cadernos/artigo_2.pdf> acesso em: 11 de Novembro de 2012.

MINAYO, M. C. de S. **O desafio da pesquisa social**. In: MINAYO, M. C. de S.; DESLANDES, S. F.; GOMES, R. (orgs.). Pesquisa social: teoria, método e criatividade. Petrópolis, RJ: Vozes, 2009.

NASCIMENTO, E. R. **Lei De Responsabilidade Fiscal Comentada**, Brasília: editora Vestcon, 2003.

OLIVEIRA, de Luciene. **Orçamento Participativo Municipal: Transparência e Cidadania**. 2010. Disponível em: <http://www.webartigos.com/artigos/orcamentoparticipativo-municipal-transparencia-e-cidadania/38881/>. Acesso em: 19 de novembro de 2012.

_____. **Orçamento Democrático Estadual, sua participação transforma a Paraíba**. Paraíba, Brasil, 2013.

PIRES, Valdemir. **Orçamento Participativo: o que é, para que serve como se faz**. 1. Ed. São Paulo: Manoel, 2001.

PISCITELLI, Roberto Bocaccio; FARIAS TIMBÓ, Maria Zulene. **Contabilidade Pública: uma abordagem da administração financeira pública**. 11. ed. – São Paulo: Atlas, 2001.

ROESCH, Sylvia Maria Azevedo. **Projetos de Estágios e de Pesquisa em Administração; guia para estágios, trabalhos de conclusão, dissertação e estudo de caso**. -3. Ed. – São Paulo: Atlas, 2006.

SANCHEZ, O. M. **Dicionário De Orçamento, Planejamento E Áreas A Fim**. Brasília: prisma, 1997.

SANTOS, Aristeu Jorge dos. **Orçamento Público e os Municípios: alguns conceitos de orçamento e suas repercussões na administração pública municipal**. 2002. Disponível em: < http://read.adm.ufrgs.br/edicoes/pdf/artigo_121.pdf >. Acesso em 19 de novembro de 2012.

SOUZA, Marcelo Lopes. **Mudar A Cidade, Uma Introdução Ao Planejamento E À Gestão Urbana**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

VERGARA, Sylvia Constant. **Métodos de Pesquisa em Administração**. – 2. Ed. – São Paulo: Atlas, 2006.

WAMPLER, Brian. **Orçamento Participativo: uma explicação para as amplas variações nos resultados**. In, Inovação democrática no Brasil, AVRITZER& NAVARRO. São Paulo, Cortez, 2003.

APÊNDICE

APÊNDICE A

“INSTRUMENTO DE PESQUISA

DIMENSÃO DE ANÁLISE	VARIÁVEIS ANALISADAS	QUESTIONAMENTOS
DIMENSÃO PARTICIPATIVA	Vontade política do partido que detém o poder e integração entre os membros internos e externos dos atores do OP.	<ul style="list-style-type: none"> - A implantação do OD na Paraíba estar diretamente vinculado a ideologia do partido ou até mesmo do gestor maior, ou seja, de qual vertente demanda o anseio de sua utilização? - Este anseio busca na sua essência uma gestão participativa no Estado? - Há uma relação de coerência (cooperação, integração) entre os atores internos (secretariado, o governador e os conselhos), assim como, os externos (associações de moradores, a população no geral, classe empresaria e outras instituições) do OD de forma participativa?
	Participação popular e participação comunitária.	<ul style="list-style-type: none"> - Na realização do OD há uma efetiva participação da população no geral, das comunidades ou até mesmo dos representantes das mesmas? - A gestão trata essa fase do OD como um processo democrático?
	Mecanismos de participação (deliberativo e consultivo)	<ul style="list-style-type: none"> - Na implementação do OD todo o processo ou em partes é feito de forma deliberativo ou apenas consultivo?
	Instâncias de controle e de coordenação do OP.	<ul style="list-style-type: none"> - Quem faz o controle e coordena as ações e dar funcionalidade ao OD?
DIMENSÃO ADMINISTRATIVA	Os canais e métodos para a divulgação dos resultados.	<ul style="list-style-type: none"> - Quais os principais e mais eficazes meios de publicidade e transmissão dos resultados do OD para atender ao público esperado?
	Capacidade de mapeamento e critérios de divisão regional do OP.	<ul style="list-style-type: none"> - Como foi feito o mapeamento do OD? Quais anseios atenderam os da gestão ou da população? - Quais critérios utilizados na divisão geopolítica do OD?
	A capacidade técnica da máquina administrativa, o grau de adequação das máquinas administrativas e as exigências dos orçamentos participativos.	<ul style="list-style-type: none"> - A gestão julga viável a implantação do OD para uma gestão democrática? - Há resistência à implantação e execução do OD por parte dos atores envolvidos? - Quais as principais dificuldades na implantação e execução do OD?
DIMENSÃO NORMATIVO-LEGAL	Instrumentos de formalização e/ou institucionalização do OD.	<ul style="list-style-type: none"> - O OD foi fruto de uma política publica no qual busca efetivar uma gestão participativa no governo? - O OD foi um objeto de lei ou apenas foi articulado pelo órgão central do governo no intuito de promover uma gestão democrática do mesmo?
DIMENSÃO FINANCEIRA	Recursos orçamentários demandados ao OP.	<ul style="list-style-type: none"> - Qual a quantidade de recurso destinado ao OD? Isso é feito de forma participativa entre os atores políticos? - Esses recursos são discutidos de forma democrática no durante o processo orçamentário?
	Valor dos recursos debatidos pela sociedade e destino dos mesmos	<ul style="list-style-type: none"> - Os atores que compõe o OD discute o orçamento vigente em sua totalidade ou em partes? - Esse processo é feito de maneira deliberativo ou consultivo? - Existe algum tipo de intervenção durante ou após a definição do destino do recurso demandado pelo OD?
	Relação entre OP e recomendação fiscal.	<ul style="list-style-type: none"> - Esse tipo de gestão consegue equilibrar as demandas do orçamento do Estado e a do OD?
DIMENSÃO TERRITORIAL	Impacto do OP sobre o investimento das prioridades	<ul style="list-style-type: none"> - O governo consegue cumprir com todas as demandas discutidas pela sociedade e demais atores? - O OD consegue abrangi de forma eficaz todo o território ao qual o compete? - A sociedade e demais atores fiscaliza o rumo final dos recursos propostos pelo OD através da indicação dos mesmos?