



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

**JOSÉ KAIO MARIANO DA SILVA**

**ANÁLISE DO PROCESSO DE PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO  
DEMOCRÁTICO ESTADUAL DA PARAÍBA**

**PATOS – PB  
2015**

**JOSÉ KAIO MARIANO DA SILVA**

**ANÁLISE DO PROCESSO DE PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO  
DEMOCRÁTICO ESTADUAL DA PARAÍBA**

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

**Orientadora:** Prof<sup>a</sup>. Msc. Ayalla Cândido Freire.

**PATOS - PB  
2015**

JOSÉ KAIO MARIANO DA SILVA

**ANÁLISE DO PROCESSO DE PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO  
DEMOCRÁTICO ESTADUAL DA PARAÍBA**

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

Aprovada em: 18/06/2015.

BANCA EXAMINADORA



Prof. Msc. Ayalla Cândido Freire (Orientadora)  
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)



Prof. Msc. Felipe César de Silva Brito  
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)



Prof. Dr. Carlos Nunes Guimarães  
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)

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

S586a Silva, José Kaio Mariano da  
Análise do processo de planejamento e execução do  
Orçamento Democrático Estadual da Paraíba [manuscrito] / Jose  
Kaio Mariano da Silva. - 2015.  
76 p. : il.

Digitado.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em  
Administração) - Universidade Estadual da Paraíba, Centro de  
Ciências Exatas e Sociais Aplicadas, 2015.

"Orientação: Profa. Ma. Ayalla Cândido Freire, CCEA".

1. Orçamento Democrático da Paraíba. 2. Democratização  
da Gestão Pública. 3. Controle Social. 4. Planejamento na  
Gestão Pública. I. Título. 21. ed. CDD 351

À minha família e amigos, pela dedicação e por serem  
meu porto seguro, DEDICO.

## AGRADECIMENTOS

A Deus primeiramente que com seu Espírito me guiou durante toda essa longa estrada e é a minha força motriz.

Aos meus pais, que mesmo com tantas dificuldades na vida sempre me apoiaram e deram entusiasmo para alcançar minhas vitórias.

A todos os meus familiares, em especial à minha graciosa avó e minhas tias, que são grandes guerreiras e cuidaram de mim durante toda minha vida.

À professora e minha orientadora Ayalla Cândido, pela dedicação e por toda sabedoria repassada por meio de suas orientações durante esse estudo.

Aos meus grandes amigos, em especial: Ráiron, Érika Lustosa, Jéssica Rodrigues, Mayara Vasconcelos, Auricélio Soares, Thayamma Andrade, Matheus Gonçalves e Yathaanderson que de alguma maneira sempre me forçaram a ser uma versão melhor de mim.

Aos professores do Curso de Administração que contribuíram ao longo desses anos, por meio das disciplinas e debates, para o desenvolvimento desta pesquisa.

Aos funcionários da UEPB, pela presteza e atendimento quando nos foi necessário.

Aos colegas de turma pelos momentos de amizade e apoio.

E a todas as pessoas que contribuíram de alguma forma para a construção deste trabalho.

“Nenhum sistema é melhor do que aquela que as pessoas vão operá-la.”

- MAÑAS

## RESUMO

O Orçamento Democrático ou Orçamento Participativo é um instrumento que fortalece a democratização da gestão pública através da participação popular diretamente no orçamento público, em que é possibilitado aos cidadãos debaterem sobre alocação de recursos públicos. O Estado da Paraíba implementa esse mecanismo desde do ano de 2010 até os dias atuais, cuja natureza é considerada inovadora por ser classificada como a primeira em âmbito estadual. Neste contexto, o presente trabalho tem por objetivo compreender o processo de planejamento e execução do atual orçamento democrático estadual da Paraíba enquanto instrumento de gestão participativa. Para isso, a metodologia utilizada está baseada na abordagem qualitativa que se perfaz através do estudo de caso, cujos dados foram coletados por meio de documentos públicos inerente desse programa e de entrevistas realizadas com atores diretamente envolvidos no processo do planejamento e execução do Orçamento Democrático da Paraíba. Ao desenvolver a pesquisa constatou-se que implantação do orçamento participativo no estado reflete grandes avanços para a gestão pública, através da valorização e inserção do cidadão na administração dos recursos públicos juntamente com a transformação da tradicional cultura política inerte impregnada na mentalidade da população. Contudo, são detectados problemas quanto a sua divulgação e resistência da população seja pela descrença ou pela falta de interesse. Dessa forma, é verificado que os principais desafios para o planejamento e execução do orçamento democrático é a ausência de uma normatização estadual que lhe dê segurança jurídica procedimental bem como a ampliação da metodologia participativa que é apenas consultiva para decisória, em que a população possa também atuar diretamente nas decisões públicas. Portanto, conhecer o modo como é realizado todo o processo do Orçamento Democrático da Paraíba pode ajudar no aperfeiçoamento desse programa bem como na disseminação de algo tão importante que carece de mais participação para atingir seus objetivos almejados.

**Palavras-Chave:** Orçamento Democrático da Paraíba. Democratização da Gestão Pública. Planejamento e Execução.



## ABSTRACT

The Democratic and Participatory Budget Budget is an instrument that strengthens the democratization of public management through popular participation directly in the public budget, which is made possible for citizens to debate on allocation of public resources. The State of Paraíba implements this mechanism from the year 2010 to the present day, whose nature is considered innovative because it is considered the first statewide. In this context, this study aims to understand the process of planning and execution of the current democratic state budget of Paraíba as participatory management tool. For this, the methodology is based on qualitative approach that makes up through the case study, with data collected through this program inherent public documents and interviews with actors directly involved in the planning and execution process of the Democratic Budget Paraíba. In developing the survey contacted that implementation of participatory budgeting in the state reflects great strides in public management through the enhancement and integration of citizens in the administration of public resources along with the transformation of traditional inert political culture steeped in the mentality of the population. However, problems are detected as its population of disclosure and resistance is with disbelief or lack of interest. Thus, it is found that the main challenges for the planning and execution of the democratic budget is the absence of a state regulation that gives you procedural legal certainty and the expansion of participatory methodology that is only advisory to decision-making, where the population can also acting directly in public decisions. Therefore, knowing how it is done the whole process of Paraíba of the Democratic Budget can help improve this program as well as the spread of something so important that it needs more participation to achieve their desired goals.

**Keywords:** Paraíba Democratic Budget. Democratization of Public Management. Planning and Execution

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

<b>Figura 01</b> – Ciclo com os órgãos e fases internas do orçamento participativo.....	39
<b>Figura 02</b> – Etapas da execução do orçamento participativo.....	42
<b>Figura 03</b> – Divisão Geoadministrativa da Paraíba.....	45

## LISTA DE ABREVIATURA E SIGLAS

CF.....	Constituição Federal
LDO.....	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA.....	Lei Orçamentária Anual
ODE.....	Orçamento Democrático Estadual
OP.....	Orçamento Participativo
PPA.....	Plano Plurianual
PSB.....	Partido Socialista Brasileiro
SEPLAG.....	Secretária de Estado do Planejamento e Gestão

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	11
<b>2</b>	<b>REFERENCIAL TEÓRICO</b> .....	17
2.1	DEMOCRACRATIZAÇÃO E GESTÃO PARTICIPATIVA.....	17
2.1.1	Democracia Participativa à Luz da Constituição Federal De 1988.....	22
2.1.2	Democratização da Gestão Pública.....	25
2.2	ORÇAMENTO PÚBLICO E ORÇAMENTO PARTICIPATIVO.....	29
2.2.1	Tipos de Orçamento Público.....	30
2.2.2	Orçamento participativo.....	32
2.2.2.1	Metodologia do Orçamento Participativo.....	36
2.2.2.2	Execução do Orçamento Participativo.....	38
<b>3</b>	<b>ASPECTOS METODOLÓGICOS</b> .....	43
<b>4</b>	<b>ANÁLISE DE RESULTADOS</b> .....	50
4.1	CARACTERIZAÇÃO DO ORÇAMENTO DEMOCRÁTICO ESTADUAL....	50
4.2	PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO DEMOCRÁTICO....	58
<b>5</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	66
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	69
	<b>APÊNDICE A – ROTEIROS DAS ENTREVISTAS</b> .....	75

## 1 INTRODUÇÃO

A centralização do poder juntamente com o domínio elitista marcou diversos períodos históricos do Brasil, e com o colapso do autoritarismo dos militares no ano de 1985 eis que a sociedade civil sofreu grandes mudanças em sua concepção, uma vez que passou a ser objeto de direitos e deveres mais ativistas. E foi com a Constituição Federal (CF) de 1988, conhecida como a “Constituição Cidadã”, que a participação social e a democratização da gestão pública passaram a ser construídas na história político-social brasileira.

Nesse contexto, o princípio da participação da sociedade é considerado elemento central e primordial na formação de uma prática cidadã do qual se possibilita construir uma atividade permanente e democrática de controle sobre as ações do Estado e na cobrança quanto à responsabilização na aplicação dos bens públicos.

Segundo Albuquerque (2004) quanto à existência e definição de conceitos para o termo “participação” são diversos, uma vez que, desde os anos 90 está em pauta nos movimentos sociais e na Administração pública de uma forma mais consolidada a preocupação em se estabelecer preceitos do que é e qual sua importância para a gestão pública, em que alguns significados chegam ser generalizados, quando envolve população, democracia, controle social e parceria, surgindo a necessidade de reformulação de conceitos históricos.

Dessa forma, mesmo com distintas definições, as principais formas de participação existentes atualmente no Brasil, incluindo os limites e potencialidades, estão direcionadas para práticas que buscam uma co-gestão entre Estado e sociedade.

Esse projeto atual de participação popular em nada altera a democracia em que foi conquistada lá nos anos 80 durante os movimentos sociais, a perspectiva do qual está em transformação é a inclusão do ativismo popular nas decisões da gestão pública não deixando apenas nas mãos dos seus representantes, almejando, assim, o controle social sobre as políticas públicas refletindo na necessidade de novas formas de diálogo entre o poder público e a sociedade, através de canais que proporcione a participação do cidadão nas decisões públicas.

Schwartzman (1997) salienta que há dois grandes problemas relacionados à representatividade, um inerente ao próprio modelo que é direcionado à oligarquização do poder e outro que é a corrupção.

Com isso, o novo modelo de gestão pública conhecida como Gerencialista adentra na esfera pública com intuito de melhorar essa capacidade de conduzir a máquina pública com a delegação de legitimações para acalçarem a efetividade. Assim, Paula (2005) afirma que a democracia nos moldes gerenciais está predominantemente vinculada aos pressupostos da reforma neoliberal do Estado difundidas nos anos 90, pautada em concepções de gestão que guardam estreita afinidade com o ideário gerencialista da administração pública. Neste prisma, a participação ativa da sociedade é requerida enquanto estratégia de gestão, instrumento de sustentabilidade, eficiência dos gastos públicos e responsabilização dos agentes.

Entretanto, Paula (2005) estrelece dois movimentos distintos que possui influencia sobre a participação: o Gerencialismo e a Gestão Societal. Esse último teve início antes, com os movimentos sociais brasileiros iniciados nos anos 1960 e do qual segue nos desdobramentos nas três décadas seguinte.

Segundo essa autora, mesmo com o Gerencialismo tendo em suas premissas a vertentes da participação da sociedade na gestão públicas, anda se difere bastante da Gestão Social, uma vez que, o foco dela é apenas sociopolítica, enquanto o daquele engloba diretrizes bem mais amplas como as dimensões econômico-financeira e institucional-administrativa. Dessa forma, na Gestão Societal é apenas enfatizado a participação social e procurando estruturar um projeto político que repense o modelo de desenvolvimento brasileiro, a estrutura do aparelho de Estado e o paradigma de gestão.

Diante disso, percebe-se que os últimos movimentos direcionados para gestão pública foi em razão da construção de premissas que iam contra a democracia representativa absoluta, e com isso, constata-se que a democracia representativa não precisou ser extinta, teve que ser aprimorada e um dos passos a esse processo dessa evolução foi a introdução da democracia direta aliada a representatividade. Logo, a própria democracia passa por um processo de democratização das políticas públicas com o propósito de superar as limitações encontradas na representatividade absoluta criando a democracia participativa.

Ribeiro e Scalabrin (2011) verberam que a democracia participativa aparece como um antídoto para a enfermidade em que o Estado se encontra, buscando a legitimação das ações estatais através de mecanismos que vinculam as decisões políticas à participação da população, permitindo que a população atue diretamente na formulação de políticas governamentais, devendo ser definida como um processo gradual que implica na intervenção do governo na governança e seu controle arbitrário sobre as decisões públicas.

Destarte, a democracia participativa é estruturada com base na valorização da participação como elemento imprescindível da democracia, valorizando também a legitimidade e autonomia do povo, cujo objetivo é a articulação entre a cidadania e soberania popular no processo de decisão das ações governamentais.

Nesse contexto, o orçamento público representa um dos principais mecanismos da gestão pública, já que está diretamente envolvido com as demais áreas de atuação da administração pública e influencia todas as decisões políticas, uma vez que, as principais políticas públicas e recursos dependem da previsão expressa nesse documento.

O Orçamento Público é um tema complexo, pois envolve uma série de aspectos a serem observados: político, jurídico, contábil, econômico, financeiro, administrativo etc. Seu conceito tem assumido significativas mudanças ao longo do tempo, em decorrência da evolução de suas funções, hoje marcadamente diversas daquelas que o distinguiam no passado.

Nesse sentido, representante ilustre da democracia contemporânea, eis que o Orçamento Participativo (OP) surge com raízes brasileiras diante de uma política direcionada a transformar paradigmas sócio-políticos tradicionais de participação indireta em atuação direta da população, refletindo numa gestão pública mais concentrada com algumas decisões públicas que passam a ser tomadas a partir da participação intervencionista da sociedade.

Segundo Escóssia (2012), o orçamento participativo se trata de uma ferramenta capaz de produzir 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 e ainda transforma radicalmente a cultura política nacional, incorporando o cidadão na dinâmica gerencial da administração pública, dando-lhe a oportunidade de conhecer as receitas e despesas do seu Estado ou município e de participar da distribuição dos seus recursos, com enfoque na gestão participativa.

Seu interregno remonta à década de 1970, em que foram realizadas experiências simplórias nas prefeituras de Lajes, em Santa Catarina e Vila Velha, no Espírito Santo.

Contudo, foi a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 que esse instituto ganhou força jurídica para ser difundida e dessa forma foram implantando em algumas prefeituras, porém, foi durante o fim da década de 80, na cidade Porto Alegre, que o orçamento participativo ganhou respaldo no âmbito nacional, uma vez que, obteve grande sucesso e apoio da população, servindo de modelo de metodologia de planejamento e elaboração do orçamento público para implantação em outros municípios.

Neste diapasão, vários países da América Latina ao tomarem conhecimento desse novo mecanismo procederam a sua viabilização em seus países e sua extensão foi acompanhada também por países europeus como França, Itália e Espanha do quais alguns aderiram antes das eleições do ano de 2010.

Segundo Marquetti, Campos e Pires (2008), o orçamento participativo representa uma possibilidade de construção de inovação institucional capaz de estender o processo democrático à população pobre, abrindo canais de participação para setores da sociedade que historicamente não tiveram voz na definição das políticas públicas nem controle das ações do Estado.

Para tanto, é que preciso que se implante um modelo de orçamento participativo que seja eficiente e que vincule todos os cidadãos que se interessem pela participação, além do mais, é preciso que sejam difundidas mais informações a respeito do orçamento participativo, a fim de que a população tome conhecimento desse instituto tão pouco conhecido no âmbito municipal ou estadual.

Diante desse contexto, o orçamento participativo se tornou sinônimo de democracia direta e de controle social, sendo objeto de proposta de adoção por todo o Brasil e o mundo. O maior benefício que esse tipo de orçamento pode trazer é o desenvolvimento de uma nova concepção cidadã, ou seja, uma nova cultura política.

Com isso, hoje, o orçamento participativo já está espalhado por todo o Brasil, sendo uma política pública difundida entre inúmeros municípios e estados, do qual entre eles se destaca Orçamento Democrático Estadual da Paraíba (ODE), no qual iniciou em 2010, sob a égide do mandado do governador Ricardo Coutinho e se alastra até os dias atuais, no qual em cada ano é desenvolvido um programa que inclui a participação de todas as cidades paraibanas divididas em regiões associativas através de reuniões periódicas.

Destarte, o orçamento democrático na Paraíba é considerado a primeira experiência implantada em todo o Brasil de âmbito estadual, representando uma inovação que está se aperfeiçoando com as últimas experiências e possui um rito próprio em seu planejamento e execução. Tendo como principais resultados uma maior preocupação com a infraestrutura de cidades do interior, onde teve como frutos várias obras, como pavimentação e duplicação de estradas bem como construção e reformas de colégios e hospitais que se encontravam em situação precária em todo estado além da construção do rodoshopping em Patos e ampliação do sistema de abastecimento d'água para cidades pequenas que precisavam.



Tendo em vista esse contexto, o presente trabalho propõe responder o seguinte questionamento: como está sendo realizado o processo de planejamento e execução do orçamento democrático estadual da Paraíba?

Considerando o exposto, o objetivo geral do presente trabalho é: compreender o processo de planejamento e execução do atual Orçamento Democrático Estadual da Paraíba enquanto instrumento de gestão participativa. A partir do objetivo geral, destacam-se os objetivos específicos que conduzirão o desfecho da pesquisa:

- Levantar a partir de premissas basilares a contextualização do orçamento democrático estadual;
- Caracterizar o processo de planejamento e execução do atual orçamento democrático estadual da Paraíba a partir da realização de entrevistas e análise documental;
- Investigar a atuação do orçamento democrático como ferramenta para uma gestão participativa;

Dessa maneira, o presente trabalho se justifica por ser de grande importância em aspectos teóricos, social, prático e acadêmico, uma vez que, se trata de um mecanismo ainda pouco conhecido e de caráter recente, merecendo ser investigada a experiência do orçamento democrático da Paraíba, uma vez que, representa a pioneira em âmbito estadual em que pode servir como espelho para a implantação em demais estados brasileiros.

Assim, a partir do aumento do número de municípios que estão implantando o orçamento participativo e a sua divulgação crescendo em escala, chamou-se atenção de vários atores públicos para desenvolver esse novo mecanismo, uma vez que o país se encontra em período de pressão social por mudança, em que há manifestações por alterações na estrutura sócio-política do país, e isso reflete um novo horizonte para os programas de políticas públicas já que representa uma valorização da intervenção populacional na máquina administrativa, gerando efeitos mais concretos contra a inércia que ainda assola a cultura brasileira.

Perante recentes manifestações em todo o Brasil, verifica-se que o cidadão está começando a se preocupar com administração do dinheiro público, que é marcado pela corrupção e ineficiência. Sendo o orçamento participativo um dos meios mais diretos de se inserir numa política intervencionista que se propaga a passos lentos, mas que pode gerar futuramente transformações significativas para a cultura política do país.

No aspecto teórico, este trabalho irá fornecer uma análise sistemática de como é realizado o orçamento participativo numa perspectiva regional, possibilitando que todos os gestores públicos da região bem como cidadãos possam compreender.

Em termos acadêmicos, a pesquisa ora apresentada será de fundamental importância para servir de subsídios para futuras pesquisas sobre orçamento participativo seja derivadas ou comparativas, pois como se trata de um assunto recente e de debates constantes que necessita de mais conhecimentos sobre sua existência e praticidade.

Quanto ao âmbito prático, esse estudo contemplará fixação de diretrizes que apontem os principais aspectos que precisam melhorar e reforçar aqueles que estão sendo satisfatório e viável com os propósitos desse mecanismo.

No capítulo I, será embasado todo o referencial teórico necessário para a pesquisa, partindo das principais definições de democratização da gestão pública e gestão participativa. Posteriormente, no capítulo II, serão explanadas as definições e perspectivas próprias do orçamento público com vista especialmente no orçamento participativo. No capítulo III, será descrita o objeto de pesquisa escolhido bem como a sua metodologia utilizada para consecução do trabalho. Assim, no capítulo IV, será sistematizada a análise dos resultados e por fim, no capítulo V, serão apresentadas as considerações finais.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

### 2.1 DEMOCRATIZAÇÃO E GESTÃO PÚBLICA

Uma palavra tão forte e com significado tão libertador e amplo, eis que a democracia se trata de instituto com conceitos complexos. Dessa forma, a democracia é algo que só é compreendido se for praticado, já que representa uma polissemia de práticas políticas.

Azambuja graciosamente verbera (1998, p. 215):

Nenhum termo do vocabulário político é mais controverso que nas obras de todos os autores. A palavra democracia teve sua origem na Grécia, mais precisamente em Atenas. Seu significado literal é “poder do povo”, expressão compreendida como “poder exercido pelo povo”

Neste diapasão, o termo “democracia” teve sua origem na Antiga Grécia, em que *dēmokracia* vem da junção semântica *demo* = povo e *kracia* = governo, logo, seu interregno se deu com a intenção de dar poder ao povo. Logo, na Clássica Atenas, a palavra democracia foi disseminada por os famosos filósofos gregos, sendo o vetor principal para que a vida política naquela época fosse exercida de forma direta pelo povo.

Já o termo cidadania vem do latim *civitas* que na tradução literal significa “cidade” sendo criado para representar um conjunto de direitos dados a uma pessoa que lhe permite participar do governo de seu povo.

Nesse sentido, podemos entender a ligação entre a democracia e cidadania nas palavras de Aristóteles:

Deixando de parte os que se tornam políticos a título excepcional, como aparece com os políticos naturalizados, diremos que nenhum indivíduo é político só porque habita num determinado lugar, pois, tal como os políticos, também os metecos e os escravos possuem um local para habitar. (...) De tais casos poder-se-á afirmar que são políticos de modo imperfeito, tal como crianças demasiado jovens para se inscrever como político, e os anciãos já dispensados de exercer funções cívicas. Uns e outros podem ser considerados cidadãos de algum modo, mas não no sentido absoluto do termo. (ARISTÓTELES apud, ANZOLIN, 2009).

Assim, a cidadania só pode ser exercida se existir a democracia e para ser considerado um político, é preciso ser cidadão, e para isto, é necessário terem direitos e não apenas querer tomar parte das decisões políticas da cidade. Contudo, embora a democracia

tenha nascido na Grécia, na prática, várias classes de pessoas não podiam participar das assembleias.

Dessa forma, tanto a cidadania como a democracia empregadas naquela época não são iguais aos tempos contemporâneos, uma vez que, houve uma evolução histórica e com isso, seus significados foram aperfeiçoados, sendo, portanto, fruto de grandes conquistas e marcos históricos.

E foi através de três famosos movimentos político-sociais que a democracia e a cidadania foi bravejada para se construir um Estado Democrático: o primeiro dos movimentos foi a conhecida de Revolução Inglesa, fortemente influenciada pelo filósofo Locke e que teve sua expressão mais significativa no Bill of Rights, de 1689; o segundo marco se deu com a Revolução Americana, cujos princípios foram expressos na Declaração de Independência das treze colônias americanas, em 1776; e o terceiro e mais conhecido foi a grandiosa Revolução Francesa, que teve sobre a demais a virtude de dar universalidade aos seus princípios, os quais foram expressos na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, sendo evidente nesta a influência o renomeado filósofo Rosseau.

Esses princípios fundamentais de um Estado Democrático eram divididos em três:

- a) A supremacia da vontade popular – referente à problemática da participação popular no governo;
- b) A preservação da liberdade – exige respeito dos entes estatais para com as liberdades públicas, ou direitos dos cidadãos;
- c) A igualdade de direitos – proibição de discriminações de qualquer natureza em relação ao gozo e a fruição de direitos.

A partir desses eventos que a democracia se transformou num valor universal e passou a analisada sobre os seus diversos aspectos. Assim, o mundo todo passou a compreender ou criticar o que representava democracia ou cidadania.

Ribeiro Júnior (1994) explica que por mais que mundo se diz unanimemente democrático, a maioria absoluta dos cidadãos não sabem o real significado da palavra. Caso o cidadão fosse perguntado, talvez respondesse que é a ideia de governo pela maioria e o direito de votar, como também poderia identificá-la como liberdade pessoal e igualdade de oportunidades.

Contudo, o aspecto mais intrínseco e importante a ser estudado na democracia é o seu conceito político já que suscita questionamentos até hoje.

No famoso livro *Moderna Análise Política*, Dahl (1970, p. 22) conceitua a democracia como sendo “o sistema político em que a oportunidade de participação e de decisão é amplamente partilhada por todos os cidadãos”.

Para Bobbio (2000) a democracia se perfaz num conjunto de regras que estabelecem quem está autorizado a tomar as decisões coletivas e com quais procedimentos. Conceito este que relaciona a democracia à delegação de poderes, e, por fim, ao sistema representativo.

Conquanto, a democracia pode ser definida de forma mais clara por Kelsen (2000, p.25) como a “identidade entre governantes e governados, entre sujeito e objeto do poder, governo do povo sobre o povo.” Esse conceito traz o famoso e tão conhecido lema de Abraham Lincoln que a democracia é o “o governo do povo, pelo povo e para o povo”.

Porém, esses conceitos amplos abarcam diversos desdobramentos da democracia, entre elas, a sua tipologia que pode ser dividida em: democracia direta, democracia indireta ou representativa e a democracia semidireta como serão vista a seguir.

A democracia direta remonta àquela que teve como berço a Grécia Antiga onde o povo se reunia no ágora para discutir em público as questões políticas, dessa forma, o poder político era realizado de forma imediata e direta pelos que participavam das reuniões.

Nessa época, por mais que a democracia fosse manifestada em público, seu contexto era bem diferente, uma vez que, outras classes tidas como minorias e escravos não tinham direito de participar. Logo, a democracia direta difundida por eles tinham base teórica diferente de hoje. Porém, para aquela época e contexto social, a democracia direta teve seus dogmas criados pelos gregos.

Nesse pensamento, Alencar esclarece (1997, p. 32) dizendo que “a vida civil ainda não existia e o homem era exclusivamente cidadão; dava-se todo à coisa pública, não tinha domesticidade que o distraísse.” Dessa forma, o autor explica que por mais que houvesse classes que não pudesse participar, a democracia surgiu na perspectiva de que as deliberações fossem públicas para aqueles que tinham a oportunidade de participar.

Ferreira Filho (1989, p.70) assevera afirmando que: “as instituições de Atenas fixaram o primeiro grande modelo de democracia, modelo esse que, pelo menos até os fins do século XVII, foi considerado o único verdadeiramente democrático. Estabeleceram o padrão da democracia dita direta na linguagem de hoje”.

Para os dias atuais, a adaptação do conceito de democracia direta se dá nas palavras do autor Santana (1995, p.36) como sendo o instituto que permite que “o povo exprima a sua vontade exercendo ele próprio às funções do Estado. Quer dizer, tanto a legislação como as

principais atribuições executivas e judiciárias são exercidas pelos cidadãos em assembleias populares ou primárias”.

Assim, sob o ângulo teórico, esse tipo de democracia parece ser perfeita, porém para muitos é considerado utópico já que propõe a premissa do povo com poder absoluto sobre o Estado sem intervenção e sem representatividade, algo que não se vê em nenhum país atualmente.

Esse tipo único de democracia foi defendido por filósofos conhecidos como Rousseau, Hegel e Nietzsche que acreditavam que apenas o homem grego teve a oportunidade de apreciar a política sendo feita em praças e orquestrado apenas por cidadãos que não buscavam interesses materiais e apenas intelectuais.

Nessa linha de pensamento, Rousseau (1998, p.116) assegura que “a soberania não pode ser representada pela mesma razão que não pode ser alienada; consiste essencialmente na vontade geral, e a vontade não se representa, ou é a mesma ou é outra, não existe meio termo”. O mesmo se mostrou contrário à ideia de representatividade, para ele “no momento em que o povo nomeia representante, já não é um povo [...]”.

No tocante a democracia indireta ou representativa, esse tipo surgiu com as revoluções liberais ocorridas entre os séculos XVII e XVIII em que sucedeu a Revolução Inglesa, a Independência dos Estados Unidos e a Revolução Francesa, que se fundamentaram em problemas da causa demográfica como também para consolidar os interesses de uma nova camada social, a burguesia, que havia emergido e clamava por um instrumento de governança de seus interesses.

Mezzaroba (2004, p.48) explica que naquela época essa tipologia de democracia se fez como um “modelo de representação burguesa, censitário e excludente, com o qual a burguesia passa ilusoriamente a falar em nome de toda sociedade e a estabelecer as normas válidas para todos os indivíduos.”.

Entretanto com a ascensão do Estado Liberal, a democracia representativa modificou e se reformulou através de princípios que hoje fazem partes das constituições de vários países pelo mundo. A principal causa da mudança da democracia essencialmente representativa foi a crise de legitimidade causada pelo distanciamento entre os interesses dos cidadãos para com seus representantes eleitos. Para Ferreira (2003), essa crise de legitimidade é resultado da descrença da sociedade na capacidade das instituições públicas de conduzir de forma eficaz e eficiente a administração pública.

De acordo com Bonavides (2006, p. 294) esse modelo atual possui como principais bases:

A soberania popular, o sufrágio universal, a observância constitucional, o princípio da separação dos poderes, a igualdade de todos perante a lei, a manifesta adesão ao princípio da fraternidade social, a representação como base das instituições políticas, limitação de prerrogativas dos governantes, Estado de Direito, temporariedade dos mandatos eletivos, direitos e possibilidades de representação, bem como das minorias nacionais, onde estas porventura existirem.

Ainda para esse autor, a democracia representativa tudo se passa como se o povo realmente governasse; há, portanto, a presunção ou ficção de que a vontade representativa é a mesma vontade popular. Dessa forma, a democracia representativa hoje nada mais é do que o processo em que o povo delega parte de sua soberania aos representantes eleitos, para legislarem em seu nome e respeitando a sua vontade. Consequentemente, pressupõe-se a existência de uma relação de confiança entre representantes e representados.

Para suscitar a democracia indireta, Bonavides (2006, p.296) verbera: “o poder é do povo, mas o governo é dos representantes, em nome do povo: eis aí toda a verdade e essência da democracia representativa”.

Assim, vale destacar que essa forma de democracia é mais implantada pelos Estados nos dias de hoje e que perdura sendo reformulada aos longos dos anos.

Diante do exposto, com a intenção de superar falhas que a democracia representativa vem apresentando, surge a ideia de mesclar a forma de democracia direta com a indireta de forma a aproximar mais o cidadão do Estado. Essa novo modelo de democracia é conhecida como o semidireta.

Essa modalidade segundo Bonavides (2006. p.295) tem a perspectiva “em que se alteram as formas clássicas da democracia representativa para aproximá-la cada vez mais à democracia direta”. Logo, a atuação popular é mais acentuada, o povo tem o “poder de intervir, às vezes, diretamente na elaboração das leis e em outros momentos decisivos do funcionamento dos órgãos estatais”. (AZAMBUJA, 1998, p. 224).

Assim, essa tipologia de democracia está presente na realidade política de muitos países, inclusive o Brasil, que pode ser por meio do referendo, plebiscito, iniciativa popular, como também o veto popular e o recall presentes em outros países.

A Constituição Federal Brasileira 1988 traz expressamente em seu texto a legalização desses mecanismos:

Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com igual valor para todos, e, nos termos da lei, mediante:  
I – plebiscito;  
II – referendo;  
III – iniciativa popular.  
[...]

Diante disso, verifica-se que com a inclusão de institutos de uma democracia mais direta pela Constituição Federal em que os chamamos de mecanismos de participação popular, pode-se classificar a democracia brasileira hoje como semidireta. Assim, foi a partir de 1988 que se possibilitou a efetiva combinação entre modelo da democracia representativa mitigado pelo modelo da democracia semidireta, ou como é mais conhecido hoje, a democracia participativa do qual merece ser explanado sob o ângulo jurídico como será feito a seguir.

### 2.1.1 Democracia Participativa à Luz da Constituição Federal de 1998

Em toda a história da política brasileira as críticas à representatividade sempre tiveram finalidade de denunciar a distância entre representantes e seus representados, feitas em defesa de um vínculo mais estreito entre ambos. Em vista também que a absoluta representatividade já se mostrava prejudicial ao Estado, uma vez que, a tendência era dos partidos políticos de monopolizar a política brasileira, apoiando a formação de oligarquias a partir de comitês dirigentes totalmente burocratizados.

Nesse sentido, Dallari (1985, p.135) corrobora afirmando:

Especialmente a partir do século XIX enveredamos pelo caminho dos partidos políticos. E chegamos a um ponto em que o partido não é mais um representante do povo, ele é um substituto do povo, e aquilo que se propunha como democracia degenerou em partidocracia.

E foram com essas fundamentações que uma série de transformações legislativas e políticas foram implementadas na Constituição Federal de 1988 a fim de promover uma democracia mais participativa.

Dessa forma, segundo Bonavides (2006), a adoção de um sistema participativo pela CF de 1988 foi fruto do processo de redemocratização do país e de uma abertura política iniciados em meados dos anos 1970, do qual é um período marcado historicamente pela emergência de movimentos sociais representando distintos interesses. Os anseios dos cidadãos brasileiros se relevaram em uma complexidade de manifestações como: explosão de grandes greves, campanha por anistia política e pelo fim da censura, fortalecimento dos sindicatos, criação de centrais sindicais, articulação de setores empresariais urbanos e agrários e a principal luta que era pelo restabelecimento do Estado Democrático de Direito. A famosa



campanha por Diretas Já e o processo Constituinte foram maiores marcos desses anos, que culminaram com a promulgação da Constituição Federal de 1988 que prometeria ser a constituição que elevaria a cidadania como foco central bem como a promoção da democracia participativa.

Dessa forma, a democracia participativa aparece em nosso ordenamento jurídico por força da Carta Magna em que se visa permitir à intervenção direta dos cidadãos em algumas decisões políticas, preservando, entretanto, as instituições representativas.

Um dos instrumentos mais importante que a CF/88 traz para democracia participativa é a iniciativa popular, do qual os permite aos cidadãos participar do processo legislativo com a prerrogativa de se organizarem e elaborarem projeto de lei para apresentarem ao Poder Legislativo como se denota a seguir:

Art. 61 – A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

(...)

Parágrafo segundo – A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.

Para a funcionalidade desses institutos, não bastou apenas uma previsão constitucional, foi necessário a promulgação de uma legislação infraconstitucional sólida para dar dinamismo e garantir a sua aplicação prática. No entanto, o Brasil teve uma atitude omissa por quase de dez anos referente a essa regulação infraconstitucional; como resultado, a famosa democracia semidireta, apesar de estar contemplada constitucionalmente, era um direito de difícil viabilização na prática.

O primeiro exemplo histórico relacionado a algum tipo de participação popular após a CF/88 foi no ano de 1993 para a escolha da forma e do sistema de governo a vigorar no país. Foi apenas em 1998 que a lei infraconstitucional tão esperada, Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1988, foi promulgada com o escopo de regulamentar o referendo, o plebiscito e a iniciativa popular.

Todavia, a Lei 9.709/98 frustrou toda essa expectativa, demonstrando ser lacunosa, uma vez que, sua finalidade foi mitigada em relação à ampliação do exercício da soberania popular já que não regulou importantes assuntos relacionados à viabilidade da aplicação da

democracia semidireta no país. Infelizmente, esses mecanismos de participação popular no Brasil ainda não são direitos que são efetivadas com substância, pois muitos brasileiros nem sequer os conhecem.

Contudo, a inclusão desses três instrumentos de democracia participativa na Constituição de 1988 foi considerado, sem dúvida, um grande avanço. Apesar disso, ainda é necessário no Brasil, o fortalecimento da cidadania e da cultura de participação popular e para isso outras formas de democracia participativa estão se desenvolvendo e se aperfeiçoando como é o caso do orçamento participativo que é o objeto de estudo desse trabalho.

Na esfera do Poder Executivo, a democracia participativa se materializa especificamente na formulação e fiscalização de políticas públicas, a CF/88 dispõe sobre a participação da comunidade nos setores da seguridade social (art. 194, VII), particularmente na saúde (art. 198, III) e na assistência social (art. 204, II), educação (art. 206, VI), cultura (art. 216, § 1) e criança e adolescente (art. 227, § 1). Determina, ainda, a participação do usuário na Administração Pública direta e indireta (art. 37, § 3) e a cooperação das associações representativas no planejamento municipal (art. 29, XII).

O renomado professor José Afonso da Silva (2006, p.145) assegura que mesmo trazendo esses institutos de participação cidadã, a Constituição Federal atual ainda apresenta a sobreposição ainda da democracia representativa sobre a participativa, como se vê em suas palavras:

A nossa Constituição Federal contempla democracia representativa que tem como sujeitos principais os partidos políticos, que vão ser os protagonistas quase exclusivos do jogo político, com temperos de princípios e institutos de participação direta dos cidadãos no processo decisório governamental.

Logo, a cidadania tão aspirada pela Constituição Federal de 1988 do qual foi denominada de “Constituição Cidadã” está longe de concretizar seus fins, uma vez que, ainda é tímida quanto aos diplomas legais e constitucionais que regulem e incentivem a participação social dos cidadãos na vida pública. Os diplomas mais firmes que constam em Lei Maior se tratam de questões legislativas, quase não há regulamentação infraconstitucional para efetivação da participação social na Administração Pública. E nesse contexto, que a antiga e burocrática administração vai abrindo espaço para os cidadãos fazer parte das decisões públicas e esse movimento é chamado de democratização da gestão pública, como será explanado a seguir.

### 2.1.2 Democratização da Gestão Pública

O precário atendimento das demandas sociais no setor público sempre esteve presente na história brasileira, o sistema governamental mesmo com mudanças em seus regimes ao longo das últimas décadas embora trouxessem diretrizes diferentes sempre pecavam por centralizar as decisões públicas nas mãos das classes elites onde pouco se abria a oportunidade para o cidadão participar da gestão.

Para Arocena (1992), o fracasso das políticas sociais se deve frequentemente ao fato de serem uniformes, únicas, universais, ignorando as diferenças entre os possíveis beneficiários. É necessário determinar as necessidades, através da criação de instrumentos permanentes de diálogo e negociação entre as partes envolvidas bem como dinamizar a gestão pública.

Ribeiro (1994, p. 22) explica que:

O termo gestão vem sendo preferido ao termo planejamento, dentro das políticas públicas, revelando uma predisposição diretamente vinculada à atual percepção das noções de estratégias. Neste contexto, a gestão democrática passa a ser o grande objetivo das administrações públicas.

A história da participação social no Brasil se desenvolveu, portanto, em um contexto em que a população tinha que participar apenas em organizações particulares como sindicatos, associativismo de bairros, bem como outras entidades representativas, da classe empresarial e particularmente trabalhadora. O final do século XX marca a busca pela democratização e a conseqüentemente a ampliação da presença dos cidadãos em espaços públicos anteriormente restritos ao poder do estado, e a expressa a ruptura com o modelo de Gestão Burocrático do país. Tal ruptura se deu de forma abrupta, mas vem consolidando-se com os últimos governos democráticos.

O modelo de gestão pública Burocrática foi o ápice do bloqueio do cidadão no acesso a gestão pública, todo o sistema era bem fechado com regras formais onde apenas os servidores deveriam participar da administração pública. Foi apenas com o nascimento do modelo de gestão pública conhecido como Gerencialismo que esse paradigma foi repensado e questões como delegação e parcerias foram um dos nortes para reformulação da forma de administrar na esfera pública já que o cidadão embora passe a ser visto como cliente, o mesmo passou a ter abertura para adentrar na máquina administrativa também como vetor de colaboração.

Nessa perspectiva, Jacobi (2000, p. 35) assegura que:

O Gerencialismo possibilita uma administração pública co-gestionária que funcionaria por meio das alternativas criadas pela engenharia institucional para a participação popular na definição de programas, projetos e gestão de serviços públicos. Isso implica reformular a organização do Estado e elaborar novos arranjos institucionais que estimulem práticas democráticas.

Contudo, Oliveira (1998) vem destacar uma diferença importante, democratizar uma organização pública e viabilizar a participação popular são tarefas distintas. Quanto ao primeiro fator, destaca-se que a questão da democratização organizacional estar em pauta no modelo Gerencialista e que a democratização interna não implica necessariamente a permeabilidade dessa organização à participação social.

Dessa forma, embora o modelo vise à flexibilização da máquina pública para se reformular garantindo novas formas de participação da sociedade, isso não cria consequentemente a efetiva democratização no sentido amplo, já que a própria população precisa ter proatividade e buscar participar da administração, pois com a cultura de desinteresse pela coisa pública juntamente com a falta de informações sobre as ferramentas de participação social a efetividade da democratização da gestão pública só será consolidada caso seja incitada uma cultura social participativa para toda a comunidade nacional.

E para se criar uma cultura de proatividade entre a população, antes é preciso entender o que representa democratizar a administração pública. Segundo Pires (2001), a democratização da gestão pública significa atender aos interesses básicos na autodeterminação política e na abolição do domínio de uns homens sobre a maioria e concebe a formação de uma vontade política de baixo para cima, em um processo de estruturação, através da participação de todos os cidadãos. Ou seja, quanto mais o gestor público destinar o poder de decisões público à população, mais a gestão se torna democrática. E é esse aspecto da participação que chamamos de democratizante. O Estado se democratiza quanto mais os cidadãos participam das decisões.

A principal crítica que alguns gestores não apoiam o processo de democratização da administração pública é baseada na percepção ainda arraigada de que a gestão de políticas públicas se trata de uma questão técnica, ou seja, só para especialistas.

Pateman (1992, p. 61) afirma: “quanto mais os cidadãos participam melhor capacitados eles se tornam para fazê-lo”. Nesse prisma, a participação efetiva dos cidadãos na vida pública é o que vai tornar aptos para intervir nos processos de discussão e deliberação de

seus interesses de forma mais capacitada, sendo, portanto, a condição mais imprescindível à democratização da gestão pública.

Logo, essa participação não pode ser vilipendiada por opressões de autoridades e nem pela omissão que tanto cega os cidadãos até hoje. A participação social desenvolvida nesses últimos anos tem o objetivo de promover a atitude de remediar o velho hábito de reclamar de governos sem agir e da forma como administração pública é feita, passando a cobrar bem como a se incluir ativamente nas organizações e comunidades que estão adentrando na administração pública.

De acordo com Teixeira (2001, p. 27) a participação dos cidadãos na gestão pública acima de tudo deve ser compreendida como:

‘fazer parte’, ‘tomar parte’, ‘ser parte’ de um ato ou processo, de uma atividade pública, de ações coletivas. Referir ‘a parte’ implica pensar o todo, a sociedade, o Estado, a relação das partes entre si e destas com o todo e, como este não é homogêneo, diferenciam-se os interesses, aspirações, valores e recursos de poder.

Tarso Genro e Ubiratan Souza (1997, p.19) explicam a importância dessa metodologia dialética promovida com a democratização da gestão pública:

Este seria um método de decidir e, ao mesmo tempo, de gerar controle sobre o Estado e o governo, criando instituições capazes de gerar políticas que tenham um grau cada vez maior de aceitação e legitimidade social. Políticas que sejam produto de “consensos” e que emergem de “conflitos, que, por seu turno, possam abrir a cena pública para que transitem – se quiserem – os interesses de todos os cidadãos”.

Dagnino (2002) demonstra nos seus ensinamentos o otimismo com os mecanismos institucionais de participação como esforços de controle social do Estado, almejando principalmente à maior transparência e publicidade das políticas públicas, e vê uma atuação efetiva, na sua formulação, de setores da sociedade civil desprovidos de outras formas de acesso a espaços de decisão.

Dessa forma, Silva (2003) assevera também que a participação democrática na administração pública tem duas funções uma vez que, além de ser elemento instrumental no processo de tomada de decisões públicas, também exerce uma função educativa no que diz respeito à preparação do povo para exercer a sua soberania.

No aspecto social, atualmente, a ideia da participação social no planejamento público, bem como no monitoramento, avaliação e, mesmo até na própria implementação das ações governamentais é condição fundamental para o alcance da sustentabilidade política. Muitas entidades em parcerias com a administração vêm exigindo a participação comunitária

na maioria dos projetos por elas financiados. Isso se dá principalmente porque reconhecem que as comunidades têm muito a aperfeiçoar, enriquecer, contribuir, podendo agregar valor aos projetos, pois apenas os beneficiários, em geral, conhecem melhor seus próprios problemas do que os próprios gestores, pois existe uma inteligência coletiva, ou seja, um saber comunitário que pode e deve ser acessado.

De acordo com Lima (1983, p. 21), a participação popular pode ser vista por dois aspectos básicos: um com enfoque funcionalista e outro com histórico cultural. Do ponto de vista funcionalista, a participação da população seria considerada um meio de se obter apoio para programas oficiais de desenvolvimento social, uma vez que, sem esta o programa não poderia se concretizar; ou um meio de se aproveitar melhor os próprios recursos da população.

A partir desta abordagem, a participação é também ilustrada pelas características culturais e sociais de indivíduo e grupos, que superariam a defasagem de participação através da organização pública e mobilização em programas de desenvolvimento, através da mudança de valores tradicionais para valores urbanos e modernos.

Dessa maneira, para países como o Brasil, precisa haver uma reestruturação em todo o sistema político-jurídico para o movimento de democratização da gestão pública se permeie para as próximas gerações, afinal nos últimos anos o crescente número de movimentos social indicam que o cidadão está mais preocupado com as decisões públicas, porém são poucas aos mecanismos da administração pública que está aberta para participação, e para isso, é preciso uma inovação das políticas públicas, buscando sempre a modernização tanto do sistema de gestão.

Uma dessas poucas inovações que ganhou grande relevância para o cenário político-social brasileiro foi o orçamento participativo que e mostrou forças com as experiências que os municípios e estados vêm tendo, considerada por Pires (2001) como a inovação mais eficiente surgida com poder local para a democratização a gestão pública.

Diante disso, no momento que um ente federado propõe colocar seu orçamento sob os ensejos e deliberações dos cidadãos, eis que a democratização da gestão pública passa a ser mais efetiva, já que o instrumento do orçamento reflete em todos os órgãos e políticas públicas.

Portanto, a maneira como funciona, seus efeitos e experiências já desenvolvidas serão especialmente estudadas a seguir.

## 2.2 ORÇAMENTO PÚBLICO E ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

Todo ente federado precisa de uma articulação estratégica para alocar seus recursos de forma mais justa e eficiente, de maneira que toda a gestão pública esteja vinculada aos seus orçamentos.

Dessa forma, orçamento está intimamente ligado aos princípios democráticos, bem como a idéia da soberania popular e, por conseguinte, ao triunfo dos sistemas representativos do governo. Sendo um instituto eminente para a organização desses Estados, e por isso, que ao longo dos anos se tentou definir orçamento público de uma maneira única para se difundir junto com toda a ideologia democrática contemporânea.

Contudo, conceituar orçamento público é bem complexo, uma vez que nas doutrinas são encontradas definições distintas, sendo que não há convergência de um conceito entre os autores, dessa forma são considerados vários aspectos como: financeiro, econômico, administrativo, jurídico, político, objetivo e subjetivo.

O aspecto financeiro, segundo Araújo e Arruda (2006, p.66) refere-se ao:

Plano formal de custeios, investimentos, inversões, transferências e receitas, proposto pelo Poder Executivo para um determinado exercício financeiro, e aprovado pelo Poder Legislativo, assim como o planejamento de aplicações de recursos estimados em atividades de custeios, investimentos, inversões e transferências durante um período financeiro.

Quanto ao aspecto econômico, Habsckot (1991, p.75) afirma que: “o orçamento se perfaz como um instrumento de direção das tendências conjunturais, repousando sobre uma parcela vultosa da renda nacional destinada ao custeio da máquina estatal.” O mesmo autor ainda enfatiza o aspecto administrativo, que nada mais é que a atividade pelo qual administrativamente o Poder Executivo define sua política estabelece seus programas, instrui as unidades executoras e lhes distribui os recursos necessários.

Sobre o ângulo jurídico, Araújo e Arruda (2006, p.66) trazem o conceito mais técnico, de que orçamento público com “o lei que estima a receita e fixa a despesa para um determinado exercício financeiro, estabelecendo responsabilidade, compromisso e obrigações para a administração pública”.

No que tange ao aspecto político, Habckost (1991, p. 75) destaca que orçamento público “é um instrumento de controle do Poder Legislativo sobre o Poder Executivo, na forma constitucional”.

Por fim, os dois últimos aspectos devem ser definidos em consonância, já que para o autor Silva (2009, p.167) determina o aspecto objetivo como o “ramo específico das Ciências das Finanças que estuda a Lei Orçamentária 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).” Já o aspecto subjetivo, o mesmo ressalta que se refere à faculdade adquirida pelo povo de aprovar a priori, por seus representantes legitimamente eleitos, os gastos que o Estado realizará durante o exercício.

Diante dessa soma de conceitos, pode-se designar o orçamento público de maneira prática como um documento legal com previsão em lei que prevê todas as estimativas de receitas e despesas para qual o governo direcionará suas ações prioritárias bem como os subsídios para implantação de suas principais políticas públicas. Ou seja, o governo procede à previsão de quanto vai receber e de quanto vai gastar, evitando que o governo gaste mais do que recebe.

Assim, o orçamento passa a ser um instrumento de operacionalização das ações do governo, em consonância com os planos e diretrizes formuladas no planejamento em todos os âmbitos federais bem como a ajuda de todos os poderes estatais.

### 2.2.1 Tipos de Orçamento Público

A fim de programar um orçamento público integrado e com maior transparência, a Constituição Federal de 1988 trouxe um sistema de Planejamento Integrado no Brasil de orçamentos, que tecnicamente é conhecido como Processo de Planejamento-Orçamento, em que são sistematizados em três formas de orçamento público: Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei do Orçamento Anual (LOA).

A Carta Magna prevê a competência para elaboração de todos esses orçamentos para o Poder Executivo, submetendo-se a apreciação e votação do Legislativo. Dessa forma, pode afirmar que:

Art. 165 Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

- I - o plano plurianual;
- II - as diretrizes orçamentárias;
- III - os orçamentos anuais.

§ 1º A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de



capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada;

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

Nesse sentido, o Plano Plurianual (PPA) é previsto no artigo 165 da nossa Constituição e regulamentado pelo Decreto nº 2.829/98. Sendo aprovado por uma lei quadrienal, ou seja, é o orçamento de mais longo prazo e que influencia as outras duas formas. Sua vigência inicia durante o segundo ano de mandato do Chefe do Poder Executivo e vai até o final do primeiro ano do mandato posterior.

Ele estabelece de forma regionalizada as diretrizes, objetivos e metas para a administração pública em âmbito federal, devendo nele estar todos os investimentos e despesas decorrentes de programas de duração continuada.

Já a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) está vinculada a um planejamento mais operacional, uma vez que, destina-se a priorizar em curto prazo os gastos públicos, em que são previsto metas do PPA para o ano subseqüente, devendo ainda orientar a elaboração da Lei orçamentária Anual bem como também dispor sobre as alterações tributárias que ocorra na legislação.

Sua previsão está no artigo 165, §2º da Constituição Federal, em que se constata que a LDO também deve dispõe sobre:

- a) sobre o equilíbrio da receita e despesa;
- b) sobre os programas financeiros com receitas do orçamento;
- c) sobre as normas relativas de controle dos custos;
- d) sobre as condições e exigências para transferência de recursos a entidades pública e privada;
- e) sobre as metas fiscais e os riscos fiscais.

Em obediência ao princípio da anualidade orçamentário, a LDO é elaborada anualmente pelo governo e aprovada também pelo Legislativo, devendo ainda ser sancionada pelo Presidente da República.

Finalmente, a Lei Orçamentária Anual (LOA) vem pra executar o que foi planejado na PPA, obedecendo às prioridades e metas da LDO, transformando em efetivas dotações orçamentárias. A Constituição determina que deva ser votado e aprovado até o final de cada

legislatura, sendo competência do chefe do executivo de cada ente público enviar ao órgão legislativo a proposta do orçamento.

Pois bem, a LOA que se encontra também no artigo 165, §3º disciplinará:

- a) o orçamento fiscal;
- b) o orçamento de investimentos;
- c) o orçamento da seguridade social.

Diante de todos esses tipos, eis que surge uma nova técnica que é o orçamento participativo, de maneira a introduzir a participação da população no orçamento público, sendo também previsto em nossa Constituição, no artigo 29, incisos XII e XIII:

(...)

XII. cooperação das associações representativas no planejamento municipal;

XIII. iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do Município, da cidade ou de bairros, através de manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado;

Portanto, como objeto de estudo de pesquisa, o orçamento participativo será devidamente caracterizado especialmente a seguir.

### 2.2.2 Orçamento Participativo

No Brasil, como já dito, a cultura política sempre foi determinada pelas classes burguesas em boa parte de sua historicidade. A gestão pública sempre foi influenciada por ideologias classistas e partidárias, de forma que o também o próprio orçamento público sempre foi eivado pela concentração do poder decisório nas mãos de órgãos e gestores públicos. Assim, esse processo tradicional de orçamento por muito tempo desconsiderou a participação direta da população.

Desde a ditadura militar, que a população brasileira iniciou o processo de progressão quanto à consciência cidadã e veio a se fortalecer durante as Diretas Já e com a proclamação da Constituição. Em meio a contexto atual, houve grande repercussão a mobilização do ano de 2013, marcado por inúmeros protestos em todo o Brasil, do qual o alvo foi o descontentamento da população com as políticas públicas.

Nesse sentido, Sánchez (2002) afirma que, tanto no Brasil quanto em toda a América Latina, está havendo uma grande e preocupante insatisfação com a política e os políticos.

Diante disso, o orçamento participativo veio a representar o passo iminente na história da participação na democracia participativa. Possibilitando assim que os próprios cidadãos ajudem diretamente a definir quais são as prioridades na aplicação dos recursos do orçamento de seu município e estado. Nas cidades e estados em que existe o orçamento participativo, os representantes da comunidade discutem diretamente com a população quais as prioridades que devem ser investidas no orçamento.

Diante disso, Dutra e Benevides (2001) dizem que a defesa da democracia direta, nas suas várias formas, das quais a experiência mais bem-sucedida é o Orçamento Participativo, não exclui a democracia representativa. Avritzer (2003) reafirma que o orçamento participativo é uma forma de rebalancear a articulação entre a democracia representativa e a democracia participativa.

No que tange especificamente o Brasil, orçamento participativo se tornou tema de grande relevância nos últimos anos após as iniciativas bem sucedidas como a de cidade de Porto Alegre, em 1989, do qual ganhou respaldo dos estudiosos, despertando interesse de acadêmicos e de gestores públicos. Outro exemplo que foi reconhecido nacionalmente por ter sido bem sucedido ocorreu em Belo Horizonte, que conseqüentemente também foi muito estudado.

Com destaque para o tão conhecido orçamento participativo de Porto Alegre, Genro (1997, p.12) afirma que:

A experiência realizada pela cidade de Porto Alegre com o Orçamento Participativo é incomum. Não se tratou simplesmente de incentivar a participação popular de uma forma espontânea, “fazer obras” ou simplesmente “azeitar” os mecanismos da democracia formal. Na verdade, foi criado um novo centro decisório que, juntamente com o poder Executivo e o Legislativo, democratizaram efetivamente a ação política e integraram os cidadãos comuns num novo espaço público. Um espaço público não tradicional dos direitos da cidadania e instigou os cidadãos a serem mais exigentes e mais críticos.

Tendo em vista essas experiências, as correntes doutrinárias que abordam o tema defendem ferozmente sua consolidação. Nelas há uma preocupação em se encontrar uma definição mais prática possível. E dentre poucas definições abordadas por alguns autores, verifica-se que todas possuem ideias interligadas entre a participação popular, governo, democracia, repartição do poder político e planejamento da gestão.

Diante disso, segundo Marquetti (2008, p.53) pode-se conceituar orçamento participativo com uma “inovação institucional que representa uma nova forma de combinar democracia com a definição das políticas públicas”.

Em aspecto técnico, orçamento participativo pode ainda ser definido como:

Adoção de práticas diferenciadas de gestão orçamentária municipais, nas quais o ingrediente inovador anunciado consiste na abertura de canais e mecanismos de participação popular no processo de destinação dos recursos públicos dos governos (PIRES, 2001, p. 77).

Para o estudioso Brian Wampler (2003, p.61), o orçamento participativo é considerado:

[...] uma das construções institucionais mais inovadoras do Brasil [que] oferece aos cidadãos a oportunidade de se envolverem diretamente nas questões públicas, a esperança de justiça redistributiva e a possibilidade de reforma do processo de tomada de decisão nos municípios e nos estados brasileiros.

Quanto ao aspecto jurídico, Slomski (2001, p.213) conceitua: “O orçamento público participativo é uma lei de iniciativa do Poder Executivo que estabelece as políticas públicas para o exercício a que se referir; terá como base o plano plurianual e será elaborado respeitando-se a lei de diretrizes orçamentárias aprovada pelo poder legislativo”.

Assim, o orçamento participativo no Brasil se encontra amparado legalmente nas diversas esferas da lei federal e municipal. Em nível federal, temos o Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001), em nível municipal, as constituições estaduais e em nível municipal, as Leis Orgânicas dos municípios que já aderiram.

Contudo, a nossa Constituição Federal não prevê diretamente orçamento participativo, somente refere-se à questão do plebiscito e do referendo, em seu artigo 14, bem como da cooperação das associações representativas no planejamento municipal (artigo 29, parágrafo XII), além de incumbir à Lei Orgânica Municipal a normatização de tais dispositivos.

Diante disto, percebe-se que o assunto merece um amparo legal mais consistente na doutrina e legislação. Seus estudos devem ser mais disseminados e publicados nacionalmente, a fim que se encontre base junto às práticas reais de orçamentos públicos que já deram certo para pressionar o próprio Poder Legislativo.

Porém, de nada adianta uma legalização literal sobre sua implantação, se não houver um processo pedagógico de cultura política no Brasil, uma vez que, o desinteresse de atuar na gestão pública ainda é alto e reflete ainda uma inércia gigantesca em relação à população atual brasileira. Os mesmo doutrinadores que iniciaram estudos sobre o orçamento participativo como Sanches, Azevedo e Guias confirmam a teoria de que os cidadãos, na realidade, não

querem participar do orçamento participativo. Pois os mesmos argumentam que os cidadãos não querem, de fato, se envolver em um processo complicado e cansativo que caracteriza qualquer tomada de decisões públicas.

Genro e Souza (1997, p.45) contrariamente a esse pensamento promove a ideia do orçamento participativo como instrumento capaz de modificar a velha forma de administrar o Estado:

Orçamento Participativo é a democratização da relação do Estado com a sociedade. Esta experiência rompe com a visão tradicional da política, em que o cidadão encerra a sua participação política no ato de votar, e os governantes eleitos podem fazer o que bem entenderem, por meio de políticas tecnocráticas ou populistas e clientelistas.

Os mesmo autores ainda complementam: “a principal riqueza do orçamento participativo é a democratização da relação do Estado com a sociedade, deixando o cidadão de ser um simples coadjuvante da política tradicional para ser protagonista ativo da esfera pública”.

Logo o fica evidente que o principal objetivo do Orçamento Participativo é a quebra desse paradigma eivada na cultura política brasileira. Diante disso, um funcionamento efetivo do orçamento participativo segue regras que favorecem a criação de uma esfera pública democrática, em que se almeja a regularidade e a previsibilidade da participação na gestão pública.

Para atender esse objetivo, deve-se se ater as múltiplas funcionalidades que o orçamento participativo traz para a gestão pública. Desse modo, Adalgiso (1988) resume as principais funções do orçamento participativo:

- Incentivar as pessoas a tornarem-se cidadãos ativos pensantes;
- Criar uma sinergia de ajuda política e movimentação de massas para resolver questões principais e urgentes;
- Criar mecanismos de controle e acompanhamento pelo povo dos gastos públicos, licitações, cobranças de impostos, dívidas e outras afins;
- Combater a corrupção;
- Criar mecanismos de escolha de prioridades, limites de gastos das mesmas, e outras decisões necessárias, pelo povo, sempre recheados de informações idôneas e isentas;
- Criar centros de discussão, palestras e similares envolvendo todos os participantes de forma a disseminar soluções e problemas públicos.

Quanto a sua natureza teleológica, o orçamento participativo traz princípios que devem guiar sua feitura. Dessa forma Sánchez (2002, p.44) enumera esses princípios:

- 1) decisão e soberania popular, materializada na noção de deliberação pública, com o governo assessorando e promovendo de forma ativa a execução da política participativa;
- 2) a decisão sobre o conjunto d orçamento da prefeitura;
- 3) accountability ou de prestação de contas e transparência para a efetivação do controle social das decisões;
- 4) delimitação de um processo de decisão, por parte da sociedade e do Estado, de um corpo de representantes especialmente eleitos para deliberar a alocação dos recursos públicos, que além de tudo, se auto-regulamenta.

Diante esses princípios, verifica-se que esse orçamento democrático possui muitas diretrizes que devem ser sistematizadas no momento do planejamento e de sua execução. Logo, os gestores devem entender a complexidade que o orçamento participativo representa e consequentemente tornar acessível para a comunidade participar e compreender os objetivos que essa ferramenta contempla.

Nesse diapasão, a melhor solução para os gestores operacionalizar o orçamento democrático dessa forma é estabelecendo a metodologia adequada para sua viabilidade prática. Assim, próximo tópico trata exatamente de sua metodologia de elaboração.

### **2.2.2.1 Metodologia do Orçamento Participativo**

O instituto do orçamento participativo se perfaz através de consultas de debates com cidadãos da sociedade e embora seja reconhecida por vários estudiosos, sua metodologia não está expressamente detalhada ou vinculada nem de forma legal nem de forma dogmática pelos estudiosos. Segundo Pires (2001), quanto à metodologia, até a própria doutrina não indica um modelo ideal e universal para a sua elaboração.

Tendo vista que o orçamento participativo é planejado para cidades e estados distintos, as circunstancias demográficas, econômicas e políticas também se diversificam. Logo, por ter um caráter dinâmico, cada orçamento participativo deve ter sua metodologia construída de acordo com as peculiaridades e a viabilidade do município ou estado. Destarte, Oliveira (2010) indica que 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.

Seguindo essa linha de pensamento, Coelho (2009) corrobora afirmando que é o administrador público que 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.

No que se refere à evolução histórica das metodologias do orçamento participativo, Pires (2001) divide em três grandes momentos distintos:

1) Aquele em que os elementos basilares, fundamentais para a estruturação de sua metodologia, possam estar presentes em algumas experiências precursoras, ou seja, começa-se a delinear os primeiros modelos de participação popular;

2) O segundo momento surge após a conquista do PT (Partido dos Trabalhadores) de 36 (trinta e seis) prefeituras nas eleições de 1985, onde a sistemática e os objetivos desta metodologia conseguem ser levados à prática de forma deliberada;

3) Um terceiro e último momento grava-se pela adoção da metodologia por diferentes grupos partidários e por organizações não governamentais.

Desse modo, esse último momento se configura até hoje, marcando o orçamento participativo como uma realidade em que há de ser muito trabalhada, estudada e discutida, traçando alguns aspectos teóricos e práticos que devem ser aprimorados ao longo das experimentações práticas.

Diante disso, percebe-se que as experiências foram o vetor de suma importância para testar metodologias que tiveram sucesso e outras não. Assim, as metodologias utilizadas são inúmeras e que serviram de espelho para outros entes federados que resolveram implementar o orçamento participativo.

Contudo, mesmo com várias metodologias sendo aplicadas, Coelho (2009) apud Ribeiro e Simon (1993) determina duas formas globais e distintas para a 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.

Nesse sentido, o método dedutivo, favorece uma aproximação maior dos cidadãos com os gestores públicos, proporcionando, ainda, a elaboração de um projeto mais flexível, em que pode ser revisto frequentemente e a questão consensual perdura em todos seus

momentos, desde a escolha dos objetivos até o monitoramento do orçamento público. Já o indutivo mostra que a participação dos cidadãos seja limitada apenas ao planejamento, deixando a execução e monitoramento nas mãos da administração pública.

Entretanto, existe outra tipologia da metodologia do orçamento participativo, de acordo com Pires (2001), pode ser dividido em OP *Strictu Senso* ou OP *Lato Senso*.

O autor afirma que o Orçamento Participativo *stricto sensu* refere-se apenas àqueles processos de discussão deliberativa em que há voz e o voto de representantes populares, que são geralmente delegados escolhidos em plenárias temáticas e regionais e em assembleias. Enquanto o Orçamento Participativo *lato sensu* consideram todas as formas de participação que não necessariamente conduzem a deliberações aceitas pelo poder público. Ou seja, aqui se leva em consideração 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.

Seja para qual for o tipo de metodologia aplicada pelo ente federativo em seu planejamento do orçamento participativo é preciso montar uma estrutura de comissões, órgãos e equipes que tenham suas competências bem delimitadas para melhor efetivar o processo de operacionalização do orçamento público.

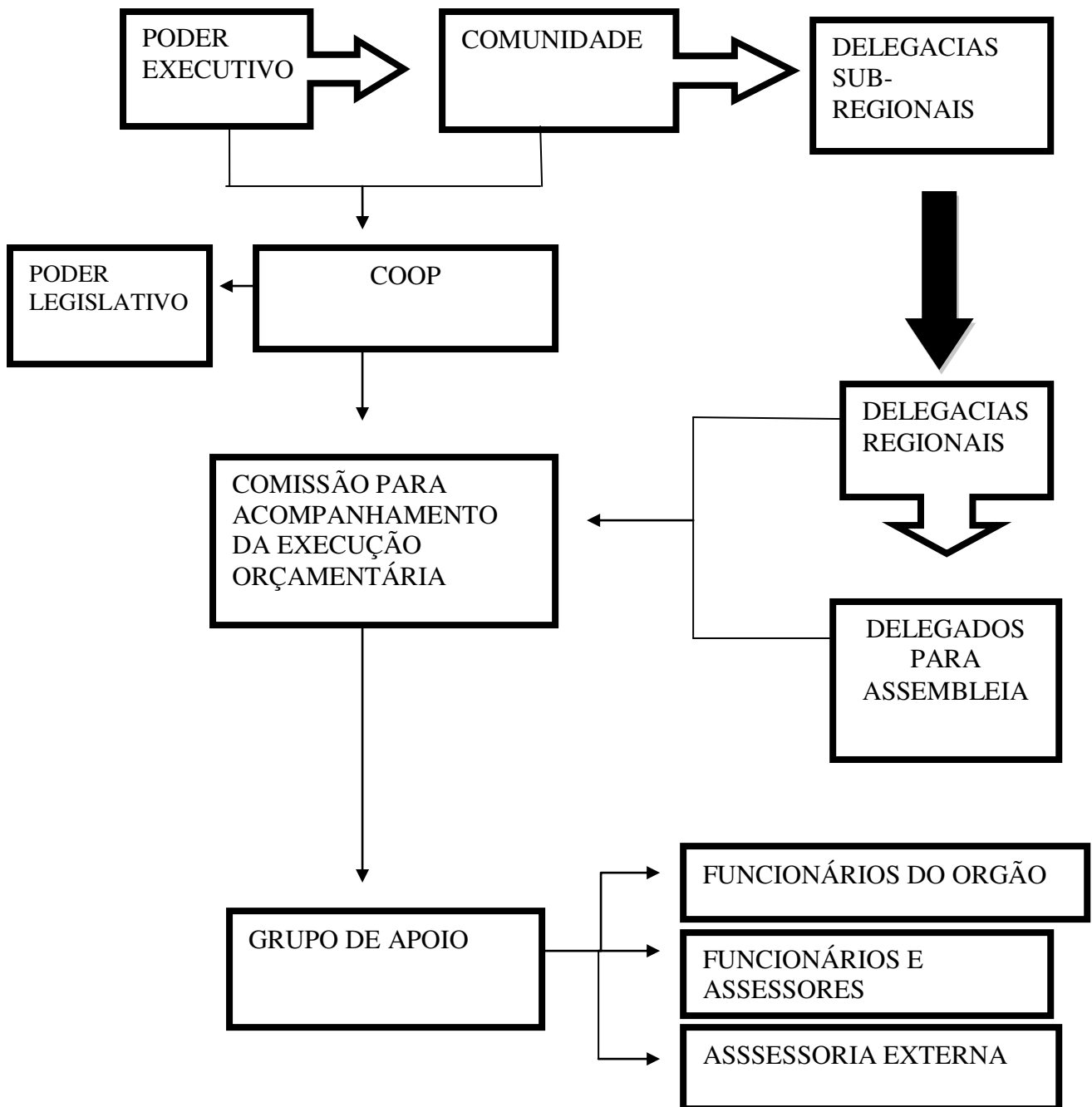
Giacomo (2010) explica que a composição dos representantes do poder executivo, poder legislativo e da comunidade se dá onde o primeiro é composto pelos setores de Planejamento, Finanças e Gestão, o segundo pelos próprios representantes do legislativo no município ou cidade, e o último por representantes da população que se organiza em Delegados sub-regionais, regionais e assembleias.

Já as comissões de grande importância segundo Pires (2001) se perfaz na comissão coordenadora do orçamento participativo em que é composta por representantes do poder executivo, legislativo, comunidade e técnicos contratados, tendo o objetivo de garantir qualidade na coordenação e articulação do processo participativo, devendo ter uma equipe com disponibilidade e capacidade para desenvolver o que for necessário; e a comissão para acompanhamento da execução orçamentária, cujo papel é desempenhar a verificação e exigência do cumprimento das decisões populares, sendo responsável por monitorar o andamento das receitas, acompanhar as despesas definidas em assembleia e observar as suplementações e remanejamento que ocasionalmente ocorrerem.

Diante do exposto, segue a representação do ciclo do orçamento participativo envolvendo todos esses entes e comissões:



**Figura 01:** Ciclo com os órgãos e fases internas do orçamento participativo.



**Fonte:** elaboração própria adaptada por Pires (2001).

Exposto todas as devidas considerações sobre as metodologias e os órgãos que devem compor o ciclo de planejamento do orçamento participativo, deve-se estabelecer as formas devidas para viabilidade de sua operacionalização, que será feita a seguir.

### 2.2.2.2 Execução do Orçamento Participativo

Após a fase de planejamento pelos órgãos internos responsáveis eis que chega a fase da efetiva operacionalização prática do orçamento participativo e assim como a metodologia, a execução não possui um rito formal predeterminado a seguir por todos. Logo, será o próprio gestor que guiará o procedimento que deve ser seguido.

Sua implantação pode ser realizada por todos os entes federativos, ou seja, qualquer município ou estado pode implantá-lo, contudo, é necessário preencher requisitos imprescindíveis para sua concretização. E segundo Pires (2001), os requisitos são:

- 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.

Nesse sentido, verifica-se que a efetividade de execução de um orçamento participativo depende da união e atuação mútua entre gestores públicos e a comunidade, uma vez que sem o interesse dos cidadãos não há como o orçamento participativo alcançar seu fim bem como sem atitude dos administradores de mobilizar e capacitar os participantes não há como produzir um trabalho qualificado. De acordo com Giacomoni (2010), cada gestão vai adequar o seu funcionamento às características sociais, econômicas e políticas locais.

Dessa forma, mesmo não havendo uma forma única de implantação do orçamento participativo, há de frisar que existem procedimentos comuns a todos, seja no âmbito do município ou estatal.

Nessa perspectiva Azevedo (2003, p.3) verbera:

Embora variando bastante para cada cidade, os diferentes modelos do Orçamento Participativo possuem alguns pontos comuns. Normalmente, o processo tem início com a realização de assembléias que congregam moradores de bairros próximos localizados em cada uma das regiões tradicionais da cidade. Os moradores são então informados sobre a composição do orçamento municipal e o montante de recursos disponível, e são realizadas uma ou mais assembléias para a seleção das demandas da sub-região e a escolha dos delegados que irão defendê-las no Fórum Regional. Na seqüência do processo, os delegados eleitos nessas assembléias participam do Fórum Regional, em que definem uma ordem de prioridades das demandas de serviços e obras a serem encaminhadas ao Fórum Municipal. Na instância regional, em muitos casos, é ainda realizada a escolha dos membros que irão representar cada região na Comissão ou Grupo encarregado do acompanhamento e fiscalização do Orçamento Participativo, por ocasião da implementação das obras e serviços. Por fim, o Orçamento Participativo é consolidado no Fórum Municipal na versão que será encaminhada à Câmara dos Vereadores para apreciação dos parlamentares. Pode-se dizer que o Fórum Municipal é um evento de cunho político, no qual culmina todo o processo. Após o encaminhamento oficial da proposta ao legislativo municipal, há diferentes tipos de mobilização para que a população potencialmente beneficiada atue na Câmara de Vereadores, a fim de garantir a aprovação da maior parte das obras e serviços pactuados durante o processo do Orçamento Participativo.

Com isso, Pires (2001) resolveu enumerar fases que devem conter num orçamento participativo para que a execução ocorra com sucesso:

- 1) Distribuição geográfica da região;
- 2) Realizar um debate interno com os secretários, a fim de que estes se engajam no processo de orçamento participativo;
- 3) Realizar as plenárias temáticas, onde se discute os temas formulados pelo governo e comunidade, os quais serão votados pelos participantes e avaliados pelo gestor;
- 4) Visitas Inter-regionais
- 5) Realizar as plenárias regionais e sub-regionais após a reunião das plenárias temáticas, neste momento temos um aprofundamento e detalhamento dos programas;
- 6) Avaliação dos resultados das plenárias e alocação dos recursos, reivindicados pela população;
- 7) Prestação de contas das receitas arrecadadas e projetos alavancados, visando melhora à produção e a qualidade de vida da população;

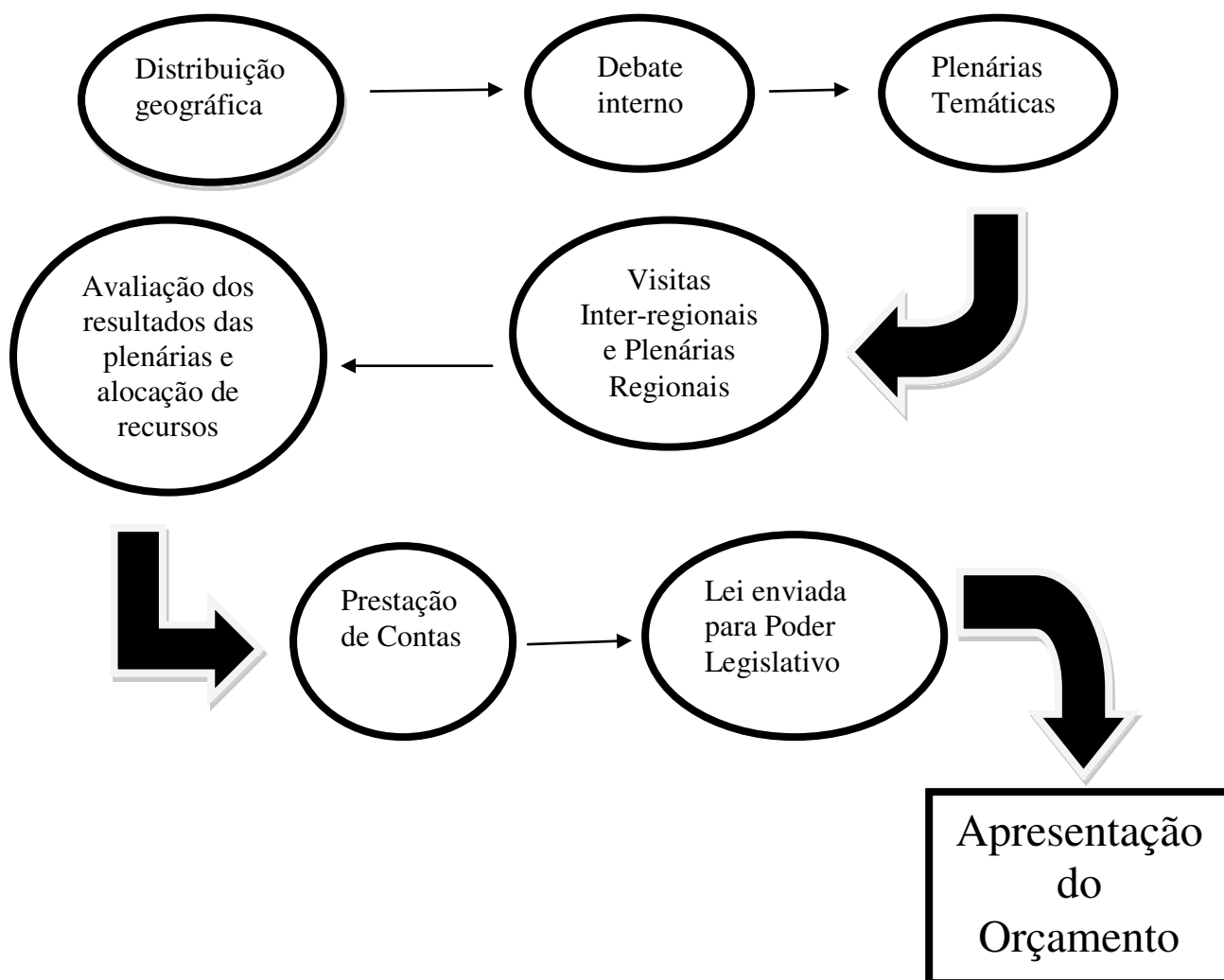
8) Encaminhamento do projeto de lei ao legislativo, o qual foi elaborado com o auxílio da população;

9) Reunião de apresentação da proposta de lei aprovada pelo legislativo a população.

Assim, estas são as etapas fundamentais a serem observadas na execução de um orçamento participativo, visto que, dessa forma proporciona que seja construído de maneira mais democrática e participativa, onde estes recursos sejam alocados de acordo com as necessidades da população, neste caso teríamos uma gestão onde governo e população estaria convergindo para proporcionar um desenvolvimento econômico, social e cultural.

Para finalizar, a figura 02 sistematiza as fases da execução de um orçamento participativo para um melhor vislumbre das atividades que ocorrem em sua operacionalização:

**Figura 02:** Etapas da execução do orçamento participativo.



**Fonte:** elaboração própria adaptada por Pires (2001)

### 3 ASPECTOS METODOLÓGICOS

Neste capítulo são apresentados os aspectos metodológicos utilizados na pesquisa, em que será descrito a abordagem dos procedimentos técnicos, dos métodos de coleta de dados bem como os sujeitos e dimensões envolvidas na análise.

Luna (1989, p.71) define a pesquisa como “uma atividade de investigação capaz de oferecer e, portanto, produzir um conhecimento novo a respeito de uma área ou de um fenômeno, sistematizando-o em relação ao que já se sabe”.

Quanto à abordagem da pesquisa, a utilizada se classifica como qualitativa, já que a pesquisa abordará eminentemente o aspecto não mensurável, uma vez que partirá de perspectivas teóricas e análises segundo reflexões subjetivas. Bem como, revelará aspectos comportamentais da população e questões sociais relacionados ao tema.

Nesse sentido, Chizzotti (1995, p.79) verbera:

A abordagem qualitativa parte do fundamento de que há uma relação dinâmica entre o mundo real e o sujeito, uma interdependência viva entre o sujeito e o objeto, um vínculo indissociável entre o mundo objetivo e a subjetividade do sujeito. O conhecimento não se reduz a um rol de dados isolados, conectados por uma teoria explicativa; o sujeito-observador é parte integrante do processo de conhecimento e interpreta os fenômenos, atribuindo-lhes um significado. O objeto não é um dado inerte e neutro, está possuído de significados e relações que sujeitos concretos criam em suas ações.

Godoy (1995, p.62) enumera as diversas características intrínsecas de uma pesquisa qualitativa: o ambiente natural como fonte direta de dados e o pesquisador como instrumento fundamental, o caráter descritivo, o significado que as pessoas dão às coisas e à sua vida como preocupação do investigador e o enfoque indutivo.

Assim, a pesquisa realizada não busca aspectos estatísticos nem resultados numéricos, ela está direcionada a compreender a forma como acontece esse processo, bem como a ligação subjetiva entre os sujeitos que participam e qual sua influência para a gestão pública do estado a partir da visão dos sujeitos envolvidos no processo.

Com isso, resta ressaltar que essa pesquisa qualitativa será do tipo descritiva, pois segundo Gil (2008) se trata de trabalho que irá descrever as características de um determinado fenômeno. Logo, uma de suas peculiaridades inerente da pesquisa descritiva é a utilização de técnicas padronizadas de coleta de dados.

Logo a coleta de dados aqui se dá com as atividades de observar, registrar, analisar, bem como classificar e interpretar os fatos e informações consistentes do orçamento democrático estadual, portanto, a pesquisa descritiva se constitui a mais viável para o desdobramento do trabalho, sem que o pesquisador interfira neles ou os manipule.

E para sistematizar essas atividades de coleta de dados, o método mais adequado para o objeto da pesquisa é o estudo de caso. Pois, de acordo com Yin (2003), o estudo de caso mostra ser o mais apropriado para investigar problemas práticos nas conjunturas sociais e organizacionais. Logo, o orçamento democrático se adequa bem a esse parâmetro.

Perante esses dizeres, o estudo de caso segundo o próprio Yin (2003) pode ser único e múltiplo, pois como nome já diz, pode se concentrar em apenas um caso ou em vários de forma interligada. Contudo, Marli André (2005) traz uma classificação de estudo de caso em aspecto mais abrangente, no qual pode ser dividido em quatro categorias: etnográfico que se refere a um caso que é estudado em profundidade pela a observação essencial do participante; avaliativo, que se trata de um caso ou um conjunto deles estudados de forma profunda com o intuito de fornecer aos sujeitos da pesquisa informações que os auxiliem para julgar méritos e valores de uma política, programa ou instituição; a educacional que é quando o autor está apenas preocupado com a compreensão da ação educativa; e por fim, o último tipo nomeado como ação que é quando se busca contribuir para o desenvolvimento do caso por meio de feedback.

Neste diapasão, o estudo de caso dessa pesquisa será único, pois se trata apenas de um determinado caso que é o orçamento democrático da Paraíba e mesmo que esse trabalho tenha características um pouco de cada aspecto das quatro categorias disseminadas por Marli André, pode-se afirmar que ela é primordialmente avaliativa, já que um dos seus objetivos é gerar informações que auxiliem no aperfeiçoamento do orçamento democrático para que se torne cada vez mais efetivo e que sirva de exemplo para demais entes federativos.

Assim, esse estudo de caso é desenvolvido através de uma atuação analítica do pesquisador, em que será combinada a análise documental através do exame de documentos próprios do orçamento democrático atual e anteriores, e a utilização da entrevista estruturada feita com sujeitos envolvidos com o objeto da pesquisa.

Nesse diapasão, a presente pesquisa tem por objeto de pesquisa o Orçamento Democrático Estadual da Paraíba, sendo considerado como a primeira experiência em âmbito estadual no Brasil, em que se subdivide em 14 regiões geoadministrativas, com sedes nas cidades de João Pessoa (1ª Região), Guarabira (2ª Região), Campina Grande (3ª Região), Cuité (4ª região), Monteiro (5ª região), Patos (6ª região), Itaporanga (7ª Região), Catolé do

Rocha (8ª região), Cajazeiras (9ª região), Sousa (10ª Região), Princesa Isabel (11ª região), Itabaiana (12ª Região), Pombal (13ª Região) e Mamanguape (14ª Região).

Todas essas regiões foram divididas e sistematizadas a partir da experiência do orçamento democrático estadual que se deu no ano de 2013. Logo, a escolha das cidades pólos para as regiões geoadministrativas se deu pelo grau de atividades desenvolvidas por elas.

Dessa forma, as cidades pólos compreendem as demais cidades vizinhas que se agrupam em sua região para fins de reuniões e visitas das comissões organizadoras. Em relação a sua implantação, sua primeira experiência ocorreu no ano de 2010, pelo atual governador da Paraíba, Ricardo Coutinho, através de uma medida provisória dando legitimidade para atividades do orçamento democrático na Paraíba.

**Figura 03:** Divisão Geoadministrativa da Paraíba.

<u>REGIÕES ADMINISTRATIVAS</u>	<u>Nº DE MUNICÍPIOS/ CIDADES SEDES</u>
1ª Região	14 municípios Sede: João Pessoa
2ª Região	24 municípios Sede: Guarabira
3ª Região	39 municípios Sede: Campina Grande
4ª Região	12 municípios Sede: Cuité
5ª Região	18 municípios Sede: Monteiro
6ª Região	22 municípios Sede: Patos
7ª Região	18 municípios Sede: Itaporanga
8ª Região	10 municípios Sede: Catolé do Rocha
9ª Região	15 municípios Sede: Cajazeiras
10ª Região	10 municípios Sede: Sousa
11ª Região	07 municípios Princesa Isabel
12ª Região	15 municípios

	Sede: Itabaiana
13 Região	09 municípios Sede: Pombal
14ª Região	12 municípios Sede: Mamanguape

**Fonte:** elaborado a partir do portal virtual do Orçamento Democrático da Paraíba.

Para desenvolvimento desse trabalho, é necessária a caracterização do objeto e da pesquisa de campo, uma vez que, vai possibilitar um vislumbre direto do processo do planejamento e execução do orçamento democrático construído na Paraíba, com destaque para região geoadministrativa de Patos.

De acordo com Gonsalves (2001, p.67):

A pesquisa de campo é o tipo de pesquisa que pretende buscar a informação diretamente com a população pesquisada. Ela exige do pesquisador um encontro mais direto. Nesse caso, o pesquisador precisa ir ao espaço onde o fenômeno ocorre, ou ocorreu e reunir um conjunto de informações a serem documentadas [...]

Dessa forma, a escolha desse campo de estudo foi devido à consolidação e respaldo que o orçamento democrático estadual vem conquistando no Estado, mostrando-se um espelho para a gestão orçamentária dos demais estados brasileiros. Dessa maneira, uma análise da forma que é planejada e executada merece ser trabalhada com finalidade de gerar mais informações de bases para um vislumbre técnico e educacional sobre uma ferramenta tão importante e que está de pronto acesso para os cidadãos, mas que carece ainda de mais de divulgação.

Morgan (1997) define entrevista como uma conversa de caráter intencional, geralmente realizada entre duas pessoas, mas que algumas vezes pode envolver mais pessoas, mas que dirigida apenas por uma, com o objetivo de obter informações sobre a(s) outra(s).

Dessa forma, justifica-se a escolha da entrevista, uma vez que, se trata de uma ferramenta própria de uma abordagem qualitativa bem como possibilita extrair informações diretamente de sujeitos que participaram do processo de planejamento e execução do orçamento democrático estadual da Paraíba. Além disso, a pesquisa se trata de um meio bastante usado em pesquisas na área das Ciências Humanas e Sociais, onde se procura incentivar o fator analítico e argumentativo.

Ribeiro (2008, p.141) ainda salienta que a entrevista é:

A técnica mais pertinente quando o pesquisador quer obter informações a respeito do seu objeto, que permitam conhecer sobre atitudes, sentimentos e valores



subjacentes ao comportamento, o que significa que se pode ir além das descrições das ações, incorporando novas fontes para a interpretação dos resultados pelos próprios entrevistadores.

De acordo com Severino (2007), a entrevista ainda pode ser dividida entre não-diretiva e estruturada, em que essa se refere uma entrevista com questões previamente elaboradas e que se aproxima mais de um questionário, sendo marcado por ser um meio mais direto e sistematizado. Enquanto aquela se trata de uma entrevista com discurso livre, em que o entrevistado tem toda abertura pra falar do assunto sem intervenção direta de questões do entrevistado, sendo esse tipo marcado mais pela informalidade e descontração.

Diante disso, fica evidenciado que a entrevista realizada é preponderantemente estruturada, pois terá questões predeterminadas em forma de roteiro com os principais pontos relevantes para a pesquisa. Logo, os entrevistados responderam as questões feitas na entrevista de forma direta, porém também fica possibilitado a livre a manifestação de comentários sobre o assunto extras que surjam durante a entrevista e que tenha respaldo para o contexto da pesquisa.

Assim, as entrevistas cujos roteiros seguem em apêndice, foram realizadas com doze entrevistados, em que seis fazem parte da equipe organizadora do orçamento democrático estadual da Paraíba e outros seis que são cidadãos representantes da população que participaram da reunião na região geoadministrativa de Patos.

Dessa forma, a definição dos sujeitos da entrevista foi realizada mediante critérios determinados pelo pesquisador cujo fator de escolha decorreu da participação no processo de planejamento e execução do orçamento democrático da Paraíba. Logo, a escolha dos entrevistados se deu por motivos acessibilidade, uma vez que, a pesquisa se deu simultaneamente com a realização da reunião do orçamento democrático da Paraíba na região geoadministrativa de Patos, onde se tornou possível realizar as entrevistas.

A amostragem da coleta de dados para pesquisa ora concretizada foi determinado por julgamento, isto é, os entrevistados foram escolhidos de acordo com vetores considerados representativos para com os objetivos da pesquisa. Malhotra (2011) garante que esta é uma forma de amostragem que é feita por questão de conveniência, segundo a qual os sujeitos são escolhidos deliberadamente com base no julgamento do pesquisador.

A sua coleta de dado através da entrevista decorreu de roteiros diferentes para cada categoria divididos em dois blocos: CARACTERIZAÇÃO DO ORÇAMENTO DEMOCRÁTICO DA PARAÍBA, e o segundo, PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO DO

ORÇAMENTO DEMOCRÁTICO, do qual em ambos os blocos foram levando em consideração pontos relevantes para pesquisa.

Vale destacar que foi sistematizada uma codificada através da enumeração dos doze entrevistados (E1 a E12) para que a identidade dos atores das entrevistas possa ser preservada a bem como para seguir preceitos éticos.

Desses dozes entrevistado, seis fazem parte da equipe da comissão organizadora do orçamento democrático na função de gerentes regionais, em que atua nas diversas regiões geoadministrativas do estado e outros seis são representantes da população que participaram da reunião pública da região de Patos no dia 29 de maio de 2015.

A escolha dos sujeitos da pesquisa se deu por motivos de acessibilidade, já que as entrevistas precisavam de uma determinada proximidade para ser viabilizada sua realização bem como por coincidir com a realização da reunião na sede da região geoadministrativa de Patos.

Desse modo, quanto ao tratamento de dados, todas as informações e dados retirados através da análise documental e das entrevistas serão tratadas por uma análise de conteúdo, já que é uma metodologia utilizada geralmente pelas as ciências sociais sobre uma perspectiva qualitativa. Segundo Berelson (1984, p. 18): “análise de conteúdo é uma técnica de pesquisa que visa uma descrição do conteúdo manifesto de comunicação de maneira objetiva, sistemática e qualitativa”.

A respectiva análise de conteúdo dessa pesquisa se deu com uma metodologia que pode ser dividida em dois momentos que se complementam: o descritivo também conhecido como interpretativo e o compreensivo. Quanto ao primeiro, estão afastados os juízos de valor, enquanto o segundo momento já trará considerações e julgamentos do autor em reação à coleta de informações realizada. Ou seja, será transcrito depoimentos pertinentes das entrevistas e de documentos. Para que possa, conseqüentemente, explicitar o juízo de valor com base numa visão crítica da realidade encontrada.

Deve destacar que também houve utilização de dados secundários na pesquisa, através de documentos de estudos similares sobre o assunto, como artigos científicos, monografias sobre mesmo assunto em um período e região diferente, bem como vídeos e documentários.

Por fim, as dificuldades encontradas na presente pesquisa consistiram por ser um estudo feito em pouco tempo e que foi realizado simultaneamente com o andamento do orçamento democrático da Paraíba do atual ano, o que não gerou oportunidade de analisar os resultados desse processo. Além do mais, se mostrou dificultoso entrar em contato com um

número diverso de atores de regiões administrativas diferentes por motivos de ser inacessível pelo tempo e distância.

## 4 ANÁLISE DE RESULTADOS

Através do relato dos entrevistados obtiveram-se respostas convergentes e divergentes sobre a mesma temática. Como já mencionado na metodologia, para identificar os empregados foram utilizado uma codificação para cada um deles (E1 a E12). A estrutura do capítulo será apresentada a seguir:

A primeira seção busca detalhar a caracterização do Orçamento Democrático da Paraíba. E, por seguinte, a segunda seção aborda os aspectos do planejamento e execução evidenciados na construção desse orçamento participativo.

### 4.1 CARACTERIZAÇÃO DO ORÇAMENTO DEMOCRÁTICO ESTADUAL

Essa dimensão buscou qualificar o mecanismo do Orçamento Democrático da Paraíba já que é único quando se trata do âmbito estadual e necessita-se estudar suas características peculiares.

De acordo com o portal próprio do Orçamento Democrático da Paraíba, o orçamento democrático é o instrumento no qual os cidadãos são convidados a participar das decisões do governo estadual sobre a melhor forma de aplicação do dinheiro público em suas obras e serviços.

Logo, o orçamento democrático ou orçamento participativo, mesmo com nomenclaturas diferentes são o mesmo instrumento, pois têm a mesma função; e que segundo os principais autores do ramo, esse mecanismo é responsável por organizar, gerar, sistematizar, acompanhar e divulgar as informações necessárias ao andamento do orçamento público, estabelecendo articulação permanente entre os órgãos do governo e as instâncias de participação da sociedade civil, buscando garantir uma maior participação da comunidade na fiscalização, monitoramento e prestação de contas das atividades do governo e da utilização dos recursos públicos (PIRES, 2001; SOUZA, 2004; SÁCHEZ, 2002).

Dessa forma, como todo orçamento participativo, o Orçamento Democrático da Paraíba surgiu com o objetivo de proporcionar maior aproximação das políticas públicas junto à população; potencializando o exercício de uma cidadania ativa. Contudo, a sua concepção no Estado da Paraíba é fruto de uma ideologia política-partidária compartilhada pelo Partido Socialista Brasileiro (PSB), cuja filiação partidária é referente ao do partido do Governador Ricardo Coutinho, responsável pela governança que sucedeu o Orçamento Democrático na Paraíba em 2010.

O entrevistado E2 explica a ligação entre o surgimento do orçamento democrático da Paraíba e a questão partidária:

O nosso orçamento democrático em nível estadual da Paraíba é reflexo direto do conteúdo programático inerente do PSB, já que seus governantes assumem suas vertentes sociais. Sendo assim, regido pelo seu estatuto que busca a democratização da gestão pública, ou seja, promover uma gestão participativa [...] Como nosso governador é do PSD, sua bandeira de governo foi a inclusão da participação social na administração pública paraibana, e o principal instrumento para isso foi a implantação do orçamento público democrático.

Como se vê, a principal causa da implantação do Orçamento Democrático da Paraíba foi de natureza eminentemente política, em que a vontade política de um partido demonstra seguir as novas tendências gerenciais de gestão pública que é a inclusão da participação social. Souza (2004) corrobora com esse pensamento afirmando, aferindo que a vontade política pode romper com as resistências internas do governo e aceitar os segmentos sociais na decisão e discussão das demandas elencadas pela sociedade.

O E5 complementa essa questão dizendo: “depois de cinco anos de implantação do orçamento democrático estadual, hoje é uma realidade que se tornou compromisso assumido pela gestão do governador Ricardo Coutinho e que os próximos governantes tenham a dignidade de prosseguir com essa política”.

Nesse sentido, segundo alguns entrevistados, percebe-se que o Orçamento Democrático da Paraíba precisa de uma normatização que garanta a aplicação para os futuros gestores do estado paraibano.

Segundo o E1 o orçamento democrático da Paraíba é regulado apenas por uma medida provisória que deu legitimidade para implantação da sua primeira experiência em 2010, logo, precisa-se de uma lei estadual que disponha expressamente e assegure a sua aplicabilidade futura para que só dessa forma seja garantida a segurança jurídica.

Contudo, o entrevistado E6 não concorda com a necessidade de regularização do Orçamento Democrático da Paraíba: “não vejo necessidade de regras fixas, pois, para mim, o orçamento democrático na Paraíba já ganhou legitimidade pelo povo e isso não pode ser mais tirado de nós.” Nessa linha de pensamento, Sobottka (2004) assegura que a legitimidade pode ser considerada como a aceitação e o apoio às iniciativas e ações do governo pela sociedade em geral. Com isso, alguns entrevistados acreditam que não precisa de lei para regular o orçamento democrático, pois sua legitimidade já seu com a implantação prática e aceitação da população desse mecanismo.

Entretanto, o entrevistado E1 justifica sua posição afirmando que sem previsão legal o orçamento democrático tende a prejudicar os processos de planejamento e execução que pode se dar por mero arbítrio dos próprios gestores. Desse modo, realmente se verifica que com a ausência de uma previsão legal a correta condução dos processos participativos pode ser vilipendiada e suas decisões perdem muito da segurança jurídica.

Para manter o processo do orçamento democrático em andamento, o órgão responsável pela sua coordenação, segundo os entrevistados da comissão organizadora, é a Subsecretária de Orçamento Participativo que está vinculada à Secretária de Planejamento e Gestão do Governo do Estado (SEPLAG).

Diante disso, o E1 explica como está estruturada a Subsecretária de Orçamento Participativo bem como sua funcionalidade:

A Subsecretária de Orçamento Participativo está hierarquicamente abaixo da Secretária de Planejamento e Gestão do Governo de Estado, possuindo uma estrutura toda integrada de instâncias com papéis diferentes, que vão desde a organização das reuniões até a fiscalização do orçamento democrático, tendo ainda, um núcleo organizador responsável pela parte gerencial e os conselheiros regionais que coordenam as atividades operacionais do orçamento em cada região geoadministrativa responsável.

Com isso, verifica-se a preocupação em manter o conjunto de órgãos responsáveis com cada função bem definida, mas com um caráter integrado que permite a interdependência das atividades que cada um realiza.

Há de destacar que toda essa articulação do Governo Estadual na implantação do orçamento participativo em âmbito estadual na Paraíba possui méritos próprios, pois como já mencionado, foi a primeira experiência brasileira em nível estadual e segundo os entrevistados da comissão organizadora, não houve influência de nenhum orçamento participativo de outro estado, como se vê nas palavras do E3:

O Orçamento Democrático Paraibano foi pioneiro no quesito estadual, já que é comum por todo o Brasil criar orçamentos participativos para níveis municipais, mas nunca tinha sido para nível estadual. O governo inovou e se arriscou em implantar um orçamento democrático totalmente advindo de seus ideais sem nenhuma experiência como espelho.

O entrevistado E5 ainda completa:

O Orçamento Democrático da Paraíba não se baseou em nenhum outro, pois não havia naquela época, porém foi com o orçamento participativo municipal da cidade

de João Pessoa, que o nosso Governador Ricardo Coutinho viu a oportunidade de inovar e quis aplicar em âmbito estadual.

Assim, mesmo não havendo outro orçamento democrático a nível estadual como base, há de frisar que foi o orçamento participativo do município de João Pessoa que incentivou a sua ampliação para nível estadual servindo de modelo para adequação.

Entretanto, há diferença substancial do orçamento participativo de município para um estadual, como se nota nas palavras do E6: “o Orçamento Estadual tem maior abrangência devido a questões e fatores ambientais, estruturais, financeiros, políticos, etc. Já o Orçamento Municipal é de menor abrangência pois tem um alcance menor nas suas atribuições, embora seja importante para a democracia participativa.”.

Nessa perspectiva, verifica-se que o orçamento participativo é de usualmente implantado ao nível do município. Segundo Costa (222, p.32): “são nos municípios brasileiros que as importantes experiências de participação popular direta na gestão pública vêm se realizando de fato, o que possibilita uma nova democracia no país”.

Contudo, o estado como ente federado também é carente de participação popular e de controle social sobre a sua gestão pública e mesmo com os orçamentos participativos se proliferando pelos municípios, isso não significa que não pode ser aplicado em âmbito estadual e como os entrevistados disseram, é questão de inovação deixar de apenas aplicar no município para também implementar no estado, como foi feito na Paraíba.

O entrevistado E1 relata como sucedeu a formação da experiência de tornar o orçamento participativo em nível estadual sem ter outro orçamento estadual como parâmetro:

Como não havia experiência semelhante desta magnitude em esfera estadual, foi necessário elaborar as etapas no decorrer do processo através das reuniões preparatórias bem como assembleias públicas e suas plenárias. E dessa maneira, a avaliação de cada etapa levava ao planejamento da etapa posterior. [...] Assim, na primeira experiência tudo foi inédito para nós!

Logo, a principal diferença do Orçamento Democrático estadual para um municipal é que por questão lógica, um orçamento democrático estadual tende a ser bem mais complexo que um municipal, porém o E4 afirma que isso não traz desvantagem para seu sucesso como política pública:

Um orçamento participativo em nível estadual não tira as competências dos demais implantados nos municípios do estado. O que difere é que a coordenação das atividades é mais numerosa já que as equipes precisam visitar diferentes municípios e planejar atividades em cada região geoadministrativa. Para isso, o orçamento

democrático estadual têm suas atividades previstas para todo o ano para que todas as regiões sejam visitadas e trabalhadas com os conselheiros com efetividade.

Nesse pensamento, o E2 complementa que:

Não há como garantir que os 223 municípios paraibanos são visitados e participam efetivamente. Porém, para isso, há ampla divulgação pela mídia regional para tornar público a oportunidade de representantes de todos os municípios irem participar das reuniões de que compreende da região geoadministrativa que sua cidade pertença.

Dessa forma, a quantidade de demandas sociais também são maiores, já que envolve todo estado paraibano onde cada município apresenta necessidades públicas. Entretanto, é dever de cada conselheiro procurar visitar e conhecer o máximo sobre a situação de cada cidade de sua região e estabelecer prioridades para ser levadas ao secretariado. Deve destacar que as aspirações que se busca levar para as reuniões são aquelas que beneficiem uma coletividade de municípios.

O entrevistado E6 assevera: “as principais obras que o orçamento democrático escolhe são aqueles que trazem desenvolvimento para vários municípios como estradas, hospitais, adutoras [...]”. O E10 assevera: “As pessoas não sabem, mas muitas obras como nosso rodoshopping, pavimentação de rodovias e reformas da maternidade são frutos do orçamento democrático da Paraíba.” Ou seja, obras como essas beneficiam não só a população da cidade de Patos, mas toda a região que ela está inserida.

Desse modo, os principais avanços que o Orçamento Democrático da Paraíba conquistou foram as inúmeras obras de infra-estrutura que passaram a beneficiar municípios de interior e aqueles pequenos que tinham suas aspirações totalmente esquecidas pela administração geral do estado anteriormente

O E1 enumera de forma mais concisa os principais avanços:

Diálogo com o povo da Paraíba; distribuição equânime de obras e ações de governo; pulverização de recursos em todos os recantos da Paraíba; investimento em todas as áreas; aceitação popular; público crescente; criação da Secretaria Executiva do Orçamento Democrático Estadual; Discussão do PPAD (Plano Plurianual Democrático) do Orçamento em todas as regiões do Estado.

Ainda no que tange ao assunto dos avanços do Orçamento Democrático da Paraíba, o E2 verbera:

[...] do ano da implantação até hoje, acho que houve um avanço muito grande. Pois no primeiro ano teve aquele impacto de que o orçamento vai resolver tudo do estado e depois vimos que não funciona dessa forma, o cofre público do estado



também não tem verba suficiente pra fazer tudo que a população exige. É preciso caminhar aos poucos, mas sempre pra frente, não desanimar. Eu acho que uma coisa é que os principais avanços só estão sendo percebido do ano passado para cá, já que as maiores obras estão sendo finalizadas e povo ver que sua participação trouxe resultados de verdade, e conseqüentemente, a participação da população veio aumentando. Acho que isso aí já foi um pouco da consciência que tanto os a comissão organizadora como os conselheiros começaram a passar pras os cidadãos.

Para o E5 o principal avanço que o Orçamento Democrático traz para o estado paraibano é a construção da cultura da participação social:

Mais do que qualquer obra, o principal avanço é na mudança da mentalidade da população paraibana [...] desse ponto de vista o orçamento democrático promoveu o caminho da construção de uma participação efetiva [...] Se constituindo como instrumento estratégico para a construção de uma nova cultura político-administrativa do estado da Paraíba.

Como se vê, o orçamento participativo da Paraíba segue a tendência, segundo Motta (2005) de que a concepção de participação popular é parte componente de uma estratégia de ampliação de sua base tanto social como política, que busca fortalecer uma forma de governar introduzindo novos atores, integrando a população excluída e marginalizada da sociedade a um processo democrático de gestão.

Logo, o autor Giacomoni (2010) explica que a participação popular se configura como o elemento primordial para possibilitar essa ampliação da base democrática e de controle social sobre as ações do Estado. Dessa forma, o Estado da Paraíba tem em suas mãos o dever de consolidar a participação social através do processo de informação do que se trata o orçamento democrático bem como tornar acessível sua participação para todos.

O E4 corrobora com esse pensamento e sugere o investimento na mudança da cultura política paraibana:

Eu acho que o Estado deve investir em meios de q transformação da cultura e na transformação da mentalidade do povo da Paraíba[...] é um investimento diferente do que estamos acostumado, porém é preciso desenvolver o aspecto humano e não só a questão produtiva, pois esse só tem bons resultados quando as mudanças se iniciam no aspecto humano[...]

Diante disso, constata-se que o principal objetivo do Orçamento Democrático da Paraíba não se encontra apenas na questão econômica que pode resultar, mas também na construção integrada da participação democrática com uma nova forma de gerenciar a administração pública paraiba.

Assim, o E3 afirma que o objetivo primordial do Orçamento Democrático na Paraíba é:

A consolidação de uma gestão democrática, baseada na participação efetiva dos cidadãos, como sempre foi tratada em todas as reuniões e encontros [...] esse instrumento foi criado justamente pra esse objetivo, a gestão deseja a participação de toda a população, pois não existe um modo melhor do que administrar ouvindo a própria população dizendo o que necessita para sua comunidade.

Contudo, o E1 ressalta que ainda falta muito para esse objetivo ser atingido:

Temos um objetivo que para muitos é utópico. Embora a participação popular ainda seja tímida para o objetivo proposto, temos que ser otimista, pois é preciso um passo de cada vez, e aos poucos, a mentalidade dos cidadãos vai mudando ao perceber que o governo também está mudando. Portanto, o objetivo não é apenas idealista, é um objetivo difícil, mas que tem forças para mudar a gestão do estado e com isso, um pouco de cada região e cidade paraibana.

Como se vê, a participação da população ainda não atingiu o nível ideal, porém o governo deve concentrar esforços na divulgação e informação da existência do Orçamento Democrático da Paraíba para aqueles que não conhecem bem como funciona os meios de participar das reuniões e acompanhar o andamento bem como o resultado trazido por esse mecanismo.

O entrevistado E8, representante da população, confirma; “para minha região vi obras saindo do papel graças aos reclames nas reuniões do orçamento democrático, porém nem todo tem esse conhecimento”.

Diante de todas as entrevistas realizadas, há uma divergência entre a equipe organizadora da comissão e os representantes da população, aqueles dizem que os canais de divulgação é suficiente para informar a todos hoje sobre as questões do orçamento democrático estadual, já os últimos admitem que não é suficiente a divulgação, que peca por ser divulgado apenas virtualmente e nem todos tem acesso.

O E6 quanto a essa problemática, responde: “É papel dos conselheiros levarem a informação do orçamento democrático para as comunidades fisicamente bem como que trabalhe e realize atividades junto às prefeituras para divulgar e incentivar reuniões e palestra para população”.

Diante disso, percebe-se que o interesse dos representantes da população em participar surge geralmente por meio do trabalho dos conselheiros que realizam atividades de informatização sobre a existência do orçamento democrático. O E7 dispara: “só tive interesse quando fui chamado pelo conselheiro da minha cidade para participar de uma palestra na associação”.

Dessa forma, é preciso criar meios para informar e gerar interesse das classes menos favorecidas de conhecimento, o orçamento democrático não pode se tornar um mecanismo de acesso apenas de uma classe culta das cidades ou apenas daqueles que tem acesso à internet.

É preciso que o cidadão que não tem como conhecer pelos meios convencionais possa também saber sobre a existência de algo tão importante e ter sua iniciativa incentivada para que o interesse dos outros da comunidade também seja despertada, pois a melhor forma de uma política dessa ser divulgada ainda é comunicação pessoal do que já participaram ou estão ligados aos cargos representativos.

Segundo Genro (1997), a credibilidade, a confiabilidade e a participação popular nos projetos de um governo, dependem da democratização das decisões e informações da administração pública ao povo.

Dessa forma, para que a credibilidade e a confiabilidade do orçamento democrático da Paraíba seja uma marca de sua política é preciso que as aspirações dos cidadãos sejam realmente levadas em consideração nas reuniões bem como haja meios de feedback para os manter informados sobre o andamento e resultados que sua região e as demais tenham conquistado.

A maioria dos entrevistados acredita que realmente as aspirações dos representantes da população são levadas em consideração nas reuniões e nas visitas técnicas. Apenas o E9 e E12 mostraram se ainda desacreditados, pois ainda são suas primeiras experiências.

O E7 assevera; “é normal que a população não acredite que sua opinião terá diferença, porém eu que já participo pela terceira vez, sei que minha aspiração foi levada em consideração e ajudou na escolha de certos projetos”.

Para o E2 membro da comissão organizadora, afirma:

A própria população por ser acostumada a participar de programas que não veem resultado ou ainda não têm conhecimento do crédito que aquela obra de sua cidade foi graças ao orçamento democrático da Paraíba, não se mostram abertos a dar um voto de confiança e participar das reuniões.

Como se vê, dessa maneira, a cultura de pessimismo que ronda na política é o motivo maior que impedem alguns de participar do orçamento democrático. Outro grande problema é o comodismo que paira entre os brasileiros de não se meterem na política, como retrata o E8 (2015): “muitos colegas meus preferem criar o pensamento de que nada vai servir de sua participação do que se levantar da cadeira e ir nas reuniões. O que realmente acontece é desinteresse pela coisa pública.”

Nesse sentido o E4 salienta: “Desinteresse e comodismo são os nossos rivais [...]”. Já o E10 complementa: “Só tem direito de reclamar sobre as necessidades da comunidade se

são ou não atendidas quem realmente participa, e eu que participo, vejo questões minhas e de colegas sendo sim levadas em consideração”.

Nesse diapasão, são muitas as causas que frustravam que a participação social se torne uma realidade consolidada na gestão de qualquer ente federativo. Entretanto, o importante é que as portas da administração pública paraibana estão abertas para os cidadãos participarem no orçamento, mas primeiramente é preciso que haja iniciativa do próprio indivíduo em ir manifestar suas aspirações.

Nessa perspectiva, o E1 salienta com propriedade que:

Nas plenárias, todos são iguais na construção de políticas públicas, seja conselheiro, ou o próprio cidadão. O que notamos é a participação de uma parcela da população que nunca teve a oportunidade de participar de um processo governamental, exceto no momento do voto, e que agora tem lugar na política através desse mecanismo e é corresponsável diretamente na transformação do futuro de seu estado.

Com isso, percebe-se que o orçamento democrático da Paraíba deve simultaneamente democratizar as decisões bem como democratizar a informação sobre as questões públicas, para que dessa forma seja capaz de gerar um novo cidadão: proativo, participante, crítico, que se diferencia do cidadão tradicional, o qual só se busca a administração pública em casos isolados para reclamar de um direito seu.

#### 4.2 PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO DEMOCRÁTICO

Esse tópico é destinado a explicar a maneira como ocorre o planejamento e execução do Orçamento de Democrático da Paraíba após cinco anos da sua implantação.

Nesse processo de planejamento e execução o primeiro passo é estabelecer a **metodologia de trabalho**, sendo de grande importância uma elaboração articulada e eficaz. Sobre a metodologia, o E5 comenta: “a metodologia é baseada na consulta e no debate, é substancialmente consultiva e dialética”. Nesse sentido, o E1 complementa: “a metodologia aplicada é consultiva, já que nas reuniões iniciais e nas audiências o governo escuta a população ou seus representantes, colhendo as suas demandas, para, depois se reunir e definir as que serão executadas e quais não são viáveis [...]”.

Vale destacar que todos os entrevistados concordaram que a metodologia apresentada é eficaz e clara, o que demonstra uma aceitabilidade que faz diferença e que traz otimismo para os representantes dos cidadãos continuarem participando dos próximos anos de orçamento democrático da Paraíba.

Segundo Oliveira (2010) e Coelho (2009) não existe metodologia certa e universal para todos os orçamentos participativos, cabe aos gestores estudar e aplicar a mais compatível com o mecanismo proposto. Dessa forma, a comissão organizadora do orçamento democrático da Paraíba se fundou numa metodologia dialética que privilegia a flexibilidade de seu planejamento e execução.

Com isso, o E5 retrata do planejamento e da sua importância: “há todo um planejamento central da secretaria de planejamento e orçamento para o ciclo de atividade do orçamento democrático de cada ano.” Segundo os entrevistados da comissão organizadora, o planejamento resulta em suma: **no cronograma de atividades e no estabelecimento de procedimentos padrão para reuniões e visitas**. O E2 ainda destaca:

Todo ano é feito uma balanço do que foi realizado no ano anterior para que possam ser levadas as reuniões os resultados a fim de estabelecer novas metas. E quanto aos procedimentos administrativos, as reclamações e sugestões de cada ano são estudadas para que seja propiciado um espaço amplo, acessível e uma logística adequada.

Os entrevistados E7 e E10, representantes da população dizem verificar que o principal elemento de planejamento notado nas reuniões é o **estabelecimento de objetivos e o contraponto de resultados positivos e negativos**. Já o E12 (2015) afirma: “o diagnóstico dos principais problemas é discutido ali mesmo nas reuniões, onde fica aberto para sugestão de todos”.

Dessa forma, todos os entrevistados representantes da população afirmaram que a metodologia e cronograma são passados nas reuniões de forma mais simples possível para compreensão de todos.

Contudo, todos os representantes das comunidades afirmaram que sua participação foi durante as reuniões e que quanto à elaboração da metodologia é feito pela comissão e apenas apresentados a eles. Dessa forma, o Orçamento Democrático da Paraíba, de acordo com a classificação de Coelho (2009) apud Ribeiro e Simon (1993), se configura a metodologia com o método dedutivo, uma vez que, a competência para elaborar e consolidar os projetos de orçamentação participativa é da administração geral, encaminhando posteriormente para apresentação e discussão pública.

Outro ponto importante no planejamento do orçamento participativo segundo Pires (2001) é a **composição da equipe organizadora e dos conselheiros**. Todos os entrevistados representantes da população aprovaram unanimemente a equipe organizadora que atuou nas reuniões da região de Patos.

No orçamento democrático paraibano, a equipe da comissão organizadora, segundo os entrevistados é formada por funcionários do Governo do Estado da Paraíba. Já a escolha dos conselheiros é feito pela eleição junto à população.

O E2 explica como ocorre a escolha dos conselheiros:

As eleições de conselheiros regionais do Orçamento Democrático Estadual são realizadas a cada dois anos, e dela só poderão participar membros da sociedade civil que não tenham cargos eletivos ou chefias de governo, secretarias, etc. O conselheiro regional é de importância fundamental para o instrumento do Orçamento Democrático Estado.

Diante disso, os conselheiros possuem competências próprias, e o E1 explicita essa competência:

Nós, conselheiros, somos olhos do Governador fora das plenárias, fiscalizando as reuniões bem como realizando visitas nas cidades da região em escolas, associações e prefeituras, convidando a população e todos os líderes, sejam comunitários ou políticos, para dessa forma, mostrar a população a importância que esse instrumento pode trazer para melhoria da cidade e que podem ser cobradas nas plenárias regionais.

Como se constata, o trabalho dos conselheiros é a forma melhor mais eficiente de divulgação e incentivo da população para a realização do orçamento participativo estadual. Sem eles, o planejamento e execução seriam bastante prejudicados, já que a monitoramento do planejamento e da execução dependem deles principalmente.

A capacitação dos conselheiros é imprescindível, já que precisa de conhecimentos importantes de gestão pública. Logo, segundo o E2, essa capacitação ocorre através de um processo de qualificação eficaz que trate de inúmeros assuntos que ele precisa dominar:

Ao longo do ano os conselheiros regionais são capacitados com temas como “Peças Orçamentárias”; “Gestão Pública”; “Democracia Participativa”; “Controle Social”; “Transparência Pública” “Movimentos Sociais”, fortalecendo o seu papel como representante da sociedade civil nas instâncias de poder, nas suas ações organizadas pelo Orçamento Democrático Estadual.

Deve destacar que os conselheiros são os principais gestores das regiões geoadministrativas que o Estado da Paraíba possui para seu o orçamento democrático. Segundo o portal virtual e os próprios entrevistados da comissão se trata realmente de quatorze regiões, do qual são regiões geoorçamentárias do Estado da Paraíba, em que foram definidas pelo Decreto Lei nº 12.984 de 14.08.2009 e adotadas pelas secretarias de Estado da Saúde, Educação e Desenvolvimento Humano.

O E2 explica como ocorre a divisão e o funcionamento das atividades do orçamento nelas:

Como o Estado da Paraíba está fragmentado em 14 regiões geo-administrativas instituídas por lei, apenas foi adequada essa divisão a metodológica do orçamento democrático. Assim, alocamos representantes para essas 14 regiões com o intuito de articular todo o processo de planejamento e execução, mas também ainda fizemos nossa própria divisão colocando algumas cidades como microrregiões representadas pelos conselheiros municipais. Todas essas divisões são baseadas em critérios como proximidade entre os municípios e afinidade de aspectos econômicos e políticos.

De acordo com Giacomoni (2010), para que um orçamento participativo seja bem planejado e executado, deverá cada gestor adequar o seu funcionamento às características sociais, econômicas e políticas locais. Assim, verifica-se que orçamento democrático da Paraíba tem um planejamento que favorece a logística intermunicipal para os encontros regionais dividindo as quatorze regiões com cidade sedes em cada uma delas, baseada em afinidades socioculturais e econômicas observadas pela gestão organizadora.

Dessa forma, todos os conselheiros que contemplam as **regiões geoadministrativas** vão ter que seguir as atividades de planejamento e execução contidos no ciclo de atividades do Orçamento Democrático da Paraíba. Logo, o entrevistado E3, da comissão organizadora enumera as **fases de planejamento e execução** do orçamento democrático Paraibano:

1. Audiências Públicas Regionais - Abril a Junho
2. Planejamento Orçamentário Democrático Estadual - Setembro
3. Assembleias microrregionais de Eleição de Conselheiros - Agosto
4. Formação dos Conselheiros – Março a Julho
5. Seminário Paraibano de Democracia Participativa - Novembro
6. Avaliação e Planejamento – Dezembro

É nessa primeira fase, das audiências públicas regionais, que é incitado a participação popular de forma mais visível. Essas reuniões regionais são de suma importância, pois é onde o debate e a consulta são realmente realizadas para os cidadãos opinarem. Nas palavras o E1 a comunidade exercita seu direito: “participando das reuniões preparatórias em suas comunidades e comparecendo às plenárias das audiências públicas levando a suas demandas em obras e serviços para região.”

O E6 destaca ainda a oportunidade das reuniões inter-regionais: “as reuniões inter-regionais ocorrem quando são convocadas duas ou mais regiões para formação ou do Conselho Estadual do Orçamento Democrático”.

Nesse diapasão, a inserção popular é o elemento central que qualifica o processo do orçamento democrático sendo imprescindível que as necessidades da população sejam debatidas, o cidadão precisa lutar pelas suas aspirações. Mas isso só será necessário se houver ampla liberdade para se manifestar.

É evidenciado na reunião da região de Patos que o orçamento democrático utilizou-se de uma dinâmica sistemática de envolver o cidadão diretamente com assuntos que levam a debates que vão influenciar todas as cidades vizinhas.

O E8, representante da população na reunião da região de Patos, assegura: “as pessoas aqui tiveram a oportunidade de se sentir inserida em algo importante da administração pública, tive a oportunidade de dizer o que Patos está precisando realmente.”

O E10 ainda depõe:

São tantas dificuldades que nossa região carece que o mínimo que podemos fazer é vir aqui dialogar sobre elas. Essa oportunidade aqui está longe de abarcar com todas as questões que queremos. Pelo menos temos a liberdade de comunicar juntamente com outros cidadãos o que nosso Estado tem que ver como prioridade.

Diante disso, percebe-se que quem participa das reuniões entendem os propósitos para qual o orçamento democrático almeja. O diálogo é ponto chave da articulação de toda comunicação e decisão tomadas.

Nesse prisma, o E12 salienta: “a comunicação foi consultiva, mas tive liberdade de expressar o eu quis, espero que tenha contribuído para alguma decisão boa pro governo.” Dessa forma, todos os entrevistados representantes da população afirmaram que participaram mediante a manifestação pessoal de suas aspirações, mas que a tomada de decisões não são explícitas por verificarem a reunião como uma consulta.

É preciso entender que as reuniões consultam sobre as necessidades da região, nem tudo apontado pelos participantes vão ser atendidos. É questão de estabelecer prioridades de acordo com que é viável financeiramente dentro do orçamento. Sousa (2004) verbera que essa distribuição dos recursos deve ser feita entre as diversas partes, fazendo uso de critérios claros de prioridade, de fácil entendimento pela sociedade, assim como, socialmente justo de acordo com a hierarquização das prioridades.

Nessa perspectiva, o E1 explica esse entendimento:



Se fosse executado tudo que é deliberado seria um sonho, porém o aparelho financeiro do estado não tem como arcar com tudo que querem, então existe uma série de fatores econômicos, financeiros e operacionais que vão determinar as prioridades que serão escolhidas para serem executadas. O importante é que cidadão esteja presente para mostrar os problemas já que eles é que mais sabem do que sua região ta precisando.

Quanto às **tomadas de decisão e a comunicação** dentro das reuniões públicas, o E5 afirma:

É uma análise de possibilidades, a tomada de decisões não é realizada nessa fase. Nas reuniões públicas é uma conversa sem intervenções diretamente com a população em que serão compostas as demandas que serão analisadas para compor o orçamento público estadual, no qual o conselheiro reunirá as verdadeiras demandas que é prioridade para próximas fases.

É importante destacar que todos os entrevistados representantes dos cidadãos afirmaram não sentir nenhuma influencia de autoridades ou intervenção deles. Para ele, a discussão foi livre e viável para o que esperavam. O E9 destaca: “É uma pena que não venham mais pessoas participarem, aqui fomos livres para dar opinião”.

Ainda sobre o planejamento, a fase dois, que se trata do planejamento democrático, é ao momento onde será realizada a tomada de decisões pelos conselheiros e secretariado. O E1 explica melhor como ocorre essa fase:

O Conselho do Orçamento Democrático Estadual se reúne com os Secretários Estaduais e Dirigentes de órgãos da administração indireta cujas pastas as tenham sido mais demandadas nas audiências públicas regionais, para analisar as prioridades e demandas de cada região geoadministrativa. As pastas governamentais apresentam seus relatórios, de acordo com as prioridades e demandas de cada região, visualizando o que pode ou não ser contemplado no PPA-Plano Plurianual; na LDO-Lei de Diretrizes Orçamentárias; na LOA- Lei Orçamentária Anual do ano seguinte.

Dessa forma, verifica-se que os conselheiros, que são representantes dos cidadãos, vão discutir com colegiado da secretaria as prioridades, fazendo triagem do que poderá fazer parte do orçamento democrático para posteriormente ser enviado pro poder legislativo. Aqui nota-se que as fases previstas por Pires (2001) estão compatíveis com as que seguem o orçamento democrático estadual.

Ainda vale destacar que a participação social não se encerra aqui, já que as outras fases como as assembleias microrregionais, eleição de conselheiros, os seminário e conferências estão abertas para a população paraibana participar. Desse modo, o orçamento

participativo aqui implementado é classificado na categoria de *lato sensu* (PIRES, 2001), pois leva há uma aberturada de todas as formas de participação que não tratem apenas das deliberações nas reuniões públicas. Ou seja, aqui também conta com os fóruns de acompanhamento, as assembleias e seminários bem como as prestações de contas periódicas e todas as formas criadas de transparência na gestão orçamentária.

Conforme o pensamento de Silva (2002), o orçamento público possibilita o envolvimento da sociedade na construção do espaço público que resulta em uma cogestão dos negócios públicos, para que nas suas diversas fases de execução, possa desenvolver um sentimento de realização e consequentemente de responsabilidade com o trato das questões de interesse coletivo.

E partindo para a **execução do orçamento democrático da Paraíba**, os conselheiros ficam responsáveis por dar andamento às obras previstas no documento final do orçamento aprovado pelo Poder Executivo, como se vê nas palavras do E3: “o orçamento participativo depois de aprovado na Assembleia legislativa, é sancionado pelo executivo estadual e passa a ser executado de janeiro a dezembro do ano seguinte”.

Dessa forma, cabe também ao cidadão acompanhar por meio da mídia e dos conselheiros o andamento das obras bem como se articular com os demais para cobrar a realização daquelas que foram previstas no orçamento e também as que não saíram do papel.

O E1 adverte os meios de **feedback**: “os conselheiros e a sociedade civil pode acompanhar através do Diário Oficial do Estado a publicação da LOA e acompanhar o que foi aprovado para ser executado no ano fiscal subsequente”.

Deve frisar também que o portal virtual próprio do Orçamento Democrático da Paraíba também atualiza a lista de projetos para cada ano em cada região e mantém atualizado com notícias recentes de todas as obras que vão finalizando no decorrer do ano.

Na fase da execução o papel de operador fica por conta do Estado, já que vai depender de uma série de atos administrativos para realizar o que é previsto no documento final, logo, será necessários atividade como a convocação de licitações e empenhos dos valores das obras. Contudo, vale destacar que existem circunstâncias de força maior que podem trazer obstáculos para a execução, o E5 aponta esses principais empecilhos: não-transferência de recursos federais, queda na arrecadação estadual ou corte do orçamento por questões econômicas.

Entretanto, mesmo sabendo dos vários problemas estruturais e culturais que cercam a administração pública do estado, todos se mostraram otimistas com os resultados pretendidos nesse processo de planejamento e execução.

O E10, representante da população, verbera:

Esse processo que foi nos colocado a disposição representa a mudança que o Brasil precisa. Lutamos tanto em movimentos de rua, mas em oportunidades como essa são poucos que se despontem a vir aqui participar. Porém, tudo que foi determinado hoje, nessa reunião de Patos, tenho fé que trará bons frutos para nossa região.

Já o entrevistado E9 e E12 têm dúvidas quantos aos resultados que pode advir desse processo em razão dos cortes que o governo atual anda fazendo em todo orçamento público. Mas mesmo com essa dúvida, eles e os demais entrevistados representantes da população assumiram que pretendem participar dos próximos anos da reunião pública e de acompanhar o andamento dos projetos desse ano.

Sousa (2004) afirma que o melhor resultado que o processo do orçamento participativo pode trazer é a participação encorajada em uma sociedade desigual como a brasileira, em que é muito mais valiosa como mecanismo que aumenta a cidadania do que pelos possíveis ganhos materiais. E segundo o E8: “o empoderamento da nossa cidadania é o fruto mais visível que vejo com a realização do orçamento democrático em nosso estado”.

Quando questionado aos entrevistados quais as principais dificuldades encontradas no processo do orçamento democrático todos apresentaram respostas semelhantes e que versam sobre a questão da falta de consenso na discussão sobre o que seja ou não prioridade; além das demandas emergenciais, estruturais confrontadas com a escassez de recursos. O E2 afirma que a principal dificuldade é “a responsabilidade de encontrar respostas para os anseios da população.”.

Percebe-se que a incompreensão de alguns cidadãos dificulta no entendimento dos propósitos do orçamento participativos, muitos não sabem ou não querem conhecer como o processo acontece e querem que suas aspirações sejam atendidas de imediato. É preciso disseminar a noção que é um processo com resultados que não são de curto prazo, é necessário continuar motivando a população e inovando nas formas de informação e participação. Nesse sentido, o E6 afirma que o maior desafio é se manter estimulado e inovar a metodologia de mobilização.

Dessa forma, para fechar o ciclo de planejamento e execução do Orçamento Democrático da Paraíba é feita a prestação de contas na primeira reunião do ano subsequente durante as assembleias regionais. Este momento é essencial, pois marca o início de um novo ciclo com o fechamento do anterior.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta presente pesquisa apresentou um panorama de como ocorre o planejamento e execução do Orçamento Democrático da Paraíba, o que demandou esforços para coleta de dados diretamente com os atores que estão envolvidos nesse processo a fim de estabelecer a realidade que esse mecanismo se encontra mediante percepção crítica daqueles que participam diretamente de seu processo.

Contatou-se que o Orçamento Democrático Paraibano atual que está em processo, teve sua organização operacionalizada segundo um cronograma apresentado com ciclos de atividades tanto do planejamento como da execução, cuja metodologia foi aprovada pelos representantes da população que unanimemente afirmaram ter se manifestado livremente sem intervenções de autoridades sobre as necessidades da sua região.

Dessa forma, verificou-se que os representantes da população entrevistados conseguem visualizar o principal papel do orçamento democrático que é o empoderamento da população paraibana na construção de políticas públicas, através da escolha de prioridades e o exercício da cidadania proativa. Embora ainda não haja uma massa expressiva de participação como seria o ideal, a participação por eles exercidas é vista como um avanço na gestão pública paraibana.

A democratização da gestão pública não se resume apenas na implantação do orçamento democrático, porém é preciso inovar nos mecanismos de participação bem como criar espaços abertos e incentivar a população a ter a iniciativa de conhecer e participar de oportunidades como essa. Deve-se destacar que a democracia da gestão pública só é realmente efetivada em seu sentido pleno quando o cidadão além de participar das decisões públicas tem a oportunidade de acompanhar o andamento dos projetos e de seus resultados. Logo, o orçamento participativo paraibano apresenta meios virtuais como a atualização de notícias sobre todas as obras e seus ciclos de atividades administrativas, além do mais, coloca-se a disposição os conselheiros para manter atualizado e fiscalizar as obras públicas advindas do orçamento democrático.

O que se verificou é que a divulgação para incitar a participação da população ainda não é suficiente, seja por questão de resistência e descrença criada na cultura política dos cidadãos ou pela falta de um canal articulador que seja capaz de fazer chegar nas pessoas mais carentes de informação sobre tal assunto. Dessa forma, percebe-se que a participação que se tem nas reuniões públicas é de pessoas mais profissionalizadas, ligadas a cursos universitários

ou que trabalham com funções gerenciais públicas da região. É preciso que a participação seja uma mistura de todos os cidadãos, pois aqueles com menor grau de qualificação estudantil também deveriam participar, uma vez que, quem mais conhece sobre necessidades de sua cidade e região é aquele cidadão mais carente e que de alguma forma foi marginalizado na sociedade.

Há de se frisar que as reuniões públicas foi um momento substancialmente consultivo, onde foi colocado em pauta as principais aspirações da população, ficando os conselheiros responsáveis por levar essa pauta para tomar decisão sobre quais são as reais prioridades viáveis junto ao secretariado, ou seja, a efetiva decisão pública fica por conta dos conselheiros que são representante da população juntamente com o órgão público competente.

Verifica-se ainda que mesmo com a visível vontade de democratizar a gestão pública, é perceptível que há limitações que obstaculiza sua efetividade plena, já que ainda o projeto fica vinculado a decisões do poder legislativo e do executivo como corte de orçamento público e o não repasse de verba federal que influencia diretamente no que é determinado no orçamento democrático.

Outro ponto que se destacou como dificuldade na operacionalização do orçamento democrático é falta de consenso nas definições de prioridade e a responsabilidade de encontrar respostas para os anseios da população, já que são tantas as necessidades percebidas por todos que participam que fica difícil encontrar uma convergência para apenas algumas prioridades bem como ter solução para tudo que querem. O imediatismo buscado pelos representantes da população reflete a urgência de mudanças nas políticas públicas, porém é preciso disseminar a compreensão de que o orçamento prevê obras apenas para ser executadas no ano seguinte, o que leva tempo. Contudo, são inúmeras as obras que são frutos do orçamento democrático da Paraíba, são projetos que não beneficiam apenas certa cidade, são obras e reformas que tem o objetivo de trazer benefício para uma coletividade de municípios.

Para isso, a divisão geoadministrativo do estado da Paraíba vem abarcar de forma certa a dinâmica para planejamento e execução do orçamento democrático, nelas é compreendida uma identidade de circunstancias socio-econômicas que aufere união entre os municípios abarcados em cada região.

Contudo, o maior benefício detectado por todos entrevistados é a oportunidade de mudar a mentalidade e a cultura política do estado da Paraíba, por meio da valorização da participação do cidadão na administração pública, resultando em mais credibilidade acerca das aspirações por eles manifestadas, e isso é importante para combater o pessimismo ainda identificado por alguns quanto às aspirações terem sido realmente levadas em consideração. O

que importa é que todos se mostraram motivados a participar de novas experiências futuras do orçamento democrático e que não deixará de acompanhar os resultados dela.

O engajamento constatado por todos durante as reuniões demonstra que os participantes levaram a sério seu papel de participante e que a equipe organizadora foi aprovada, sendo considerada apta por todos os entrevistados da população.

Diante disso, conclui-se que o Orçamento Democrático da Paraíba constitui mecanismo inovador de democratização de gestão pública que deve servir de espelho para demais estados brasileiros, em que representa passo inicial para uma gestão participativa almejada pelo governo e pelas tendências gerencialistas. Quanto ao planejamento e execução do orçamento democrático, foi verificado que a metodologia é viável para o que é proposto pelo mecanismo, em que a comunicação é manifestada sem pressões e intervenções. Além do mais, o cronograma consegue abarcar todas as regiões e suas respectivas atividades necessárias para concluir o seu ciclo, sendo os principais pontos de deficiência a divulgação e feedbacks que não consegue atingir a quantidade de pessoas pretendidas pelo governo, mas que se apresenta em nível crescente.

Dessa maneira, mesmo com todas as dificuldades e limitações encontradas em todo o processo de planejamento e execução do orçamento democrático, é notório que a resposta encontrada na população é um índice motivador para dar continuidade a sua efetividade para o próximo ano, em que questões jurídicas precisam dar mais segurança a esse mecanismo que pode mudar os destinos político-administrativos da Paraíba.

Quanto às limitações encontradas durante a pesquisa foi constatada dois pontos: a questão temporal, pois o processo de planejamento e execução ocorria simultaneamente com essa pesquisa, o que impossibilitou auferir os resultados já que a pesquisa foi finalizada antes de concluir o todo o ciclo de atividades; e a questão qualitativa, que poderia abranger entrevistas com mais atores de outras regiões, mas que não se mostrou viável pela acessibilidade.

Por fim, para pesquisas futuras, recomenda-se que esta pesquisa servirá de base de informações para outros estudos derivados e comparativos, derivados quando se trata da análise de futuros resultados do orçamento atual que continua em andamento e comparativos com outros orçamentos participativos de âmbito municipal ou estadual ou até ainda, pesquisas sobre as futuras experiências do Orçamento Democrático da Paraíba ou de outras formas de participação social na gestão pública.

## REFERÊNCIAS

ADALGISO, Francieli Diniz. **Orçamento Participativo**. Santa Bárbara do Oeste, 1998. Disponível em: <http://www.prefeitura.santabarbaradooeste.gov>. Acessado em: 08 de fev. 2015.

ALBUQUERQUE, Maria do Carmo. Participação Cidadã nas Políticas Públicas. IN: **Participação Cidadã: novos conceitos e metodologias**. Fortaleza: Expressão gráfica e Editora, 2004.

ALENCAR, José de. **Sistema Representativo**. Brasília: Senado Federal, 1996.

ANDRÉ, M. E. D. A. **Estudo de caso em pesquisa e avaliação educacional**. Brasília: Liber Livro Editora, 2005.

ARAÚJO, Inaldo da Paixão Santos; ARRUDA, Daniel Gomes. **Contabilidade Pública: da teoria a prática**. São Paulo: Saraiva, 2006.

AROCENA, José. Las municipalidades uruguayas frente a los desafíos del desarrollo. **Cuadernos del CLAEH**, n.62, 992.

AZAMBUJA, Darcy. **Teoria Geral do Estado**. São Paulo: Globo, 1998.

AZEVEDO, Sérgio de. Os desafios para o exercício da cidadania política nas sociedades modernas. In: **Seminário Cidade, Democracia e Justiça Social**, Rio de Janeiro, 2003.

\_\_\_\_\_; GUIA, Virgínia Rennó dos Mares. Reflexões sobre o Orçamento Participativo de Belo Horizonte: potencialidades e desafios. In: AZEVEDO, Sérgio de; FERNANDES, Rodrigo Barroso (Orgs.). **Orçamento Participativo: construindo a democracia**. Rio de Janeiro: Revan, 2005.

ANZOLIN, Ana Aisi. **O Lógos Na Definição De Político Aristotélico**. Universidade Estadual de Maringá-UEM. Disponível em: <<http://www.ppe.uem.br/jeam/anais/2009/pdf>>. Acesso em: 12 fev 2015.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em 22 jan de 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 101**, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

BERELSON, B. **Content Analysis in Communication Research**. New York: Hafner; 1984.

BOBBIO, Norberto. **Teoria Geral da Política**: a filosofia política e as lições dos clássicos. Trad. Daniela BeccacciaVersiani. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

CEZÁRIO, Geraldo de Assis. **A Democratização da Gestão Pública**: a experiência do orçamento democrático estadual e a gestão participativa. 2013. 96f. Monografia (Graduação em Administração), Universidade Estadual da Paraíba, Patos.

CHIZZOTTI, Antonio. **Pesquisa em Ciências Humanas e Sociais**. 2ª Edição. São Paulo: Cortez, 1995.

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, Ademir. A política de industrialização do Nordeste em face da crise econômica brasileira. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 33, 2002.

CRUZ NETO, Nilo. **Orçamento Participativo**: o processo de implementação em São Luís. Apresentada como dissertação de mestrado, Universidade Federal do Maranhão, 2009. São Luiz: UFMA. Disponível em: <[http://www.gaepp.ufma.br/producao\\_cientifica/download](http://www.gaepp.ufma.br/producao_cientifica/download)>. Acesso em: 15 abr. 2015.

DAGNINO, Evelina. **Os Movimentos Sociais e a Emergência de Uma Nova Noção de Cidadania**. São Paulo: Brasiliense, 1994.

DAHL, Robert. **A Moderna Análise Política**. Rio de Janeiro: Lidador, 1970.

DALLARI, Dalmo de Abreu. Formas de Participação Política. **Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo**, 1985.



DUTRA, Olívio; BENEVIDES, Maria Victoria. **Orçamento Participativo e Socialismo**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2001.

FERREIRA, Denise de Queiroz. Orçamento participativo: instrumento de democratização da administração pública. **Contab. Vista & Rev.** Belo Horizonte, v. 14, n. 3, 2003.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **A Democracia Possível**. São Paulo: Saraiva, 1989.

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

GIL, A. C. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GENRO, T; SOUZA, U. **Orçamento Participativo: a experiência de Porto Alegre**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 1997.

GODOY, A. S. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades, In: **Revista de Administração de Empresas**, v.35, n.2, São Paulo, 1995.

GONSALVES, Elsa Pereira. **Iniciação à Pesquisa Científica**. Campinas, SP: Editora Alínea, 2001.

HABCKOST, Fernando Tadeu Soledade. **Contabilidade Governamental: uma abordagem prática**. 1. ed. Porto Alegre: Sagra, 1991.

JACOBI, P. **Políticas Sociais e Ampliação da Cidadania**. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2000.

LIMA, Sandra Barbosa. **A Participação Social no Cotidiano**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 1983.

LUCENA, Aline Cristina de. **Orçamento Participativo: um estudo de caso no município de São José de Espinharas –PB**. 2012. 24f. Monografia (Graduação em Administração), Universidade Estadual da Paraíba, Patos.

LUNA, S. V. de. O falso conflito entre tendências metodológicas. **Cadernos de Pesquisa**, n. 66, São Paulo, 1988.

MALHOTRA, N. **Pesquisa de Marketing: foco na decisão**. 3. ed. São Paulo: Pearson, 2011.

MAÑAS, A.V. **Administração de Sistemas de Informação**. São Paulo: Érica, 2000.

MARQUETTI, Adalmir. Orçamento Participativo, Redistribuição e Finanças Municipais: A experiência de Porto Alegre entre 1989 e 2004. In: MARQUETTI, Adalmir; CAMPOS, Geraldo Adriano de; PIRES, Roberto (Orgs.). **Democracia Participativa e Redistribuição: análise de experiências de orçamento participativo**. São Paulo: Xamã, 2008.

MELO, Ismail Barra Nova de. **Espaço Municipal: governo e orçamento participativo**. Apresentada como dissertação de mestrado, Universidade Estadual Paulista, Rio Claro: UNESP, 2003. Disponível em: <<http://www.rc.unesp.br/igce/geografia/pos/downloads/2004>>. Acesso em: 22 fev. 2015.

MEZZAROBA, Orides. **Introdução ao Direito Partidário Brasileiro**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2004.

MORGAN, D. L. **Focus Group as Qualitative Research**. CA: SAGE , 1997.

OLIVEIRA, F. A derrota da vitória: a contradição do absolutismo de FHC. **Novos Estudos Cebrap**, n. 50, 1998.

PATEMAN, C. **Participação e Teoria Democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PAULA, A. P. P. **Por uma Nova Gestão Pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

PETRUCCI, Jivago. Gestão Democrática da Cidade: delineamento constitucional e legal. **Jus Navegandi**, Teresina, ano 9, n. 276, abr. 2004.

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

RÊGO. Marilene Gomes de Sousa. **A influência da Implantação do Orçamento Participativo na Cultura Política dos Habitantes da Cidade de João Pessoa**. PB. 2009. 119f. Dissertação (Mestrado em Administração). Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa.

RIBEIRO, E. A. A perspectiva da entrevista na investigação qualitativa. **Evidência: olhares e pesquisa em saberes educacionais**, n.4, Araxá, 2008.

RIBEIRO, Darci Guimarães; SCALABRIN, Felipe. O papel do processo na construção da democracia: para uma nova definição da democracia participativa. R. **Temas atuais de Processo Civil**, v.1, n.1,2011.

RIBEIRO JUNIOR, João. **Pessoa, Estado & Direito**. São Paulo: USF, 1994.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O Contrato Social**. Trad. Antonio de Pádua Danesi. São Paulo: Martins Fontes, 1998,

SANCHÉZ, Felix. **Orçamento Participativo: teoria e prática**. São Paulo: Cortez, 2002.

SANTANA, Jair Eduardo. **Democracia e Cidadania: o referendo como instrumento de participação política**. Belo Horizonte: Del Rey, 1995.

SCHIMIDT, J. P. Exclusão, inclusão e capital social: o capital social nas ações de inclusão. In: REIS, J. R. DOS; LEAL, R. G. (Eds.). **Direitos Sociais & Políticas Públicas: desafios contemporâneos**. 6 ed. Santa Cruz do Sul/RS: Edunisc, 2006.

SCHWARTZMAN, Simon. **Orçamento Participativo**. 1997. Disponível em: <<http://www.schwartzman.org.br/simon/fedozi.htm>>. Acesso em 13 mar. 2015.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 27ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

SILVA, Lino Martins. **Contabilidade Governamental: um enfoque administrativo da nova contabilidade pública**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

SILVA, Tarcísio da. Da participação que temos à que queremos: o processo do Orçamento Participativo na cidade de Recife. In: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander. **A Inovação Democrática no Brasil: o orçamento participativo**. São Paulo: Cortez, 2003.

SLOMSKI, Valmor. **Manual de Contabilidade Pública**. São Paulo: Atlas, 2001.

SOBOTTKA, Emil A.; SAAVEDRA, Giovani A.; ROSA, Viviane da Legalidade, legitimação e democratização no orçamento público estadual. In: STRECK, Danilo R.; EGGERT, Edla; SOBOTTKA, Emil A. **Dizer a sua palavra**. 2004.

SOUZA, Marcelo Lopes. **Mudar a Cidade**: uma introdução ao planejamento e à gestão urbana. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

TEIXEIRA, Elenaldo. **O Local e o Global**: desafios da participação cidadã. São Paulo: Cortez, 2001.

WAMPLER, Brian. Orçamento Participativo: uma explicação para as amplas variações nos resultados. In: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (Orgs.). **A Inovação Democrática no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2003.

\_\_\_\_\_. Expandindo accountability através de instituições participativas: Ativistas e reformistas nas municipalidades brasileiras. In: Lubambo, C.; Coêlho, D. B.; Melo, M. A.; (Orgs.). **Desenho Institucional e Participação Política**: experiências no Brasil contemporâneo. Petrópolis: Vozes, 2005.

YIN, R.K. **Estudo de Caso**: planejamento e métodos. 3.ed. Porto Alegre: Bookman, 2003.

## **APÊNDICE A – ROTEIROS DAS ENTREVISTAS**

Roteiro de questões para membros da equipe organizadora

### **I – CARACTERIZAÇÃO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO**

- 1) Quais foram as razões para a implantação do orçamento democrático na Paraíba?
- 2) Existe algum ato normativo no âmbito estadual que dispõe sobre o orçamento democrático estadual?
- 3) Teve influência de alguma experiência de orçamento participativo em outro estado ou município?
- 4) Quais órgãos estão vinculados ao orçamento democrático paraibano?
- 5) Quais as principais diferenças de um orçamento participativo estadual para o municipal?
- 6) Quais os principais avanços com as últimas experiências do orçamento participativo aqui na Paraíba?
- 7) Em sua opinião, a participação da comunidade é o ideal para o orçamento democrático proposto?
- 8) Você acredita que as aspirações da comunidade são realmente levadas em consideração?
- 9) Quais os principais objetivos proposto pelo orçamento democrático paraibano? Você acredita que ele consegue atingir todos os objetivos propostos?
- 10) Qual a importância do orçamento democrático para o Estado da Paraíba?

### **II – PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO DEMOCRÁTICO**

- 1) Qual metodologia é trabalhada no planejamento do orçamento democrático? Considera a metodologia eficaz?
- 2) Existe algum cronograma? Conseguem seguir a risca o cronograma?
- 3) Quantas e quais fases são divididas o processo de execução do orçamento democrático?
- 4) Quais os prazos para planejamento e execução do orçamento democrático?
- 5) De que forma a comunidade participa do orçamento democrático?
- 6) Há total liberdade para participarem do orçamento ou há algum tipo de eleição para os cidadãos da comunidade participar?
- 7) De que forma a comunicação entre os cidadãos e comissão organizadora é articulada?
- 8) De que maneira os cidadãos participam da tomada de decisão no processo de planejamento?
- 9) Como ocorre a divisão das regiões? Como funcionam as reuniões inter-regionais?
- 10) Há alguma capacitação para aqueles que participam?
- 11) Quais as dificuldades encontradas na etapa de planejamento e execução do orçamento democrático?
- 12) Como ocorre o monitoramento da execução do orçamento?

Roteiro de questões para participantes representantes da comunidade

## **I – CARACTERIZAÇÃO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO**

- 1) Qual importância você vê em sua participação no orçamento democrático?
- 2) De que forma surgiu o interesse em participar do orçamento democrático paraibano?
- 3) Desde quando você participativa dos orçamentos democrático da Paraíba?
- 4) Quanto à divulgação sobre o orçamento democrático, você considera pouca ou suficiente?
- 5) Quais os frutos do orçamento democrático paraibano para gestão da sua cidade que você pode identificar?

## **II – PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO DEMOCRÁTICO**

- 1) Em que fases do orçamento democrático você participou?
- 2) Como ocorrem as reuniões que você participou?
- 3) Há total liberdade de manifestação dos participantes da comunidade na reunião?
- 4) Quais elementos de planejamento e execução você identificou nas reuniões que participou?
- 5) Houve algum tipo de capacitação para sua participação?
- 6) Algum tipo de cronograma e metodologia é apresentado a você nas reuniões?
- 7) A equipe organizadora se mostra apta em coordenar o orçamento democrático?
- 8) Há algum tipo de feedback após as reuniões em sua cidade?
- 9) Você acredita que suas aspirações são realmente levadas em considerações?