



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE
CENTRO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO SEMIÁRIDO
UNIDADE ACADÊMICA DE GESTÃO PÚBLICA
CURSO SUPERIOR DE TECNOLOGIA EM GESTÃO PÚBLICA**

ADRIELE OLIVEIRA BATISTA SILVA

**A IMPORTÂNCIA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO PARA A
ALOCÇÃO DOS RECURSOS PÚBLICOS NO ESTADO DA PARAÍBA.**

**SUMÉ - PB
2019**

ADRIELE OLIVEIRA BATISTA SILVA

**A IMPORTÂNCIA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO PARA A
ALOCÇÃO DOS RECURSOS PÚBLICOS NO ESTADO DA PARAÍBA.**

Artigo Científico apresentado ao Curso Superior de Tecnologia em Gestão Pública do Centro de Desenvolvimento Sustentável do Semiárido da Universidade Federal de Campina Grande, como requisito parcial para obtenção do título de Tecnólogo em Gestão Pública.

Orientador: Professor Dr. Gilvan Dias de Lima Filho.

**SUMÉ - PB
2019**

S586Im Silva, Adriele Oliveira Batista.
A importância do orçamento participativo para a alocação dos recursos públicos no Estado da Paraíba. / Adriele Oliveira Batista Silva. - Sumé - PB: [s.n], 2019.

43 f.

Orientador: Professor Dr. Gilvan Dias de Lima Filho.

Artigo Científico - Universidade Federal de Campina Grande; Centro de Desenvolvimento Sustentável do Semiárido; Curso Superior de Tecnologia em Gestão Pública.

1. Orçamento Democrático Participativo - Paraíba. 2. Alocação de recursos públicos. 3. Gestão pública. 4. Estado da Paraíba – Orçamento Participativo. 5. Participação popular – orçamento. I. Lima Filho, Gilvan dias de. II. Título.

CDU: 351.72(045)

Elaboração da Ficha Catalográfica:

Johnny Rodrigues Barbosa
Bibliotecário-Documentalista
CRB-15/626

ADRIELE OLIVEIRA BATISTA

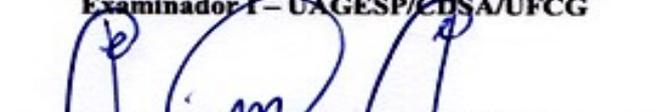
**A IMPORTÂNCIA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO PARA A
ALOCÇÃO DOS RECURSOS PÚBLICOS NO ESTADO DA PARAÍBA.**

Artigo Científico apresentado ao Curso Superior de Tecnologia em Gestão Pública do Centro de Desenvolvimento Sustentável do Semiárido da Universidade Federal de Campina Grande, como requisito parcial para obtenção do título de Tecnólogo em Gestão Pública.

BANCA EXAMINADORA:


Professor Dr. Gilvan Dias de Lima Filho
Orientador – UAGESP/CDSA/UFCG


Professor Me. Allan Gustavo Freire da Silva
Examinador I – UAGESP/CDSA/UFCG


Professor Dr. José Maria Pereira da Nóbrega Júnior
Examinador II – UAGESP/CDSA/UFCG

Trabalho aprovado em: 11 de dezembro de 2019.

SUMÉ - PB

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiro à Deus pelo dom da vida, pela fé e força para que eu possa ultrapassar todos os obstáculos que surgiram ao longo da caminhada acadêmica e social.

Aos meus familiares, em especial minha mãe Quitéria Oliveira que esteve sempre presente em todos os momentos de minha vida, pois sua presença ao meu lado, dando-me força foi essencial para que eu concretizasse meus objetivos.

Ao professor Gilvan Dias de Lima Filho pelas leituras sugeridas ao longo dessa orientação, pela dedicação e incentivo durante meu trajeto de formação.

Aos professores do Curso Tecnólogo em Gestão Pública do CDSA, que contribuíram ao longo de todo curso, por meio das disciplinas e debates, para o desenvolvimento desta pesquisa.

Aos funcionários do CDSA, pela presteza e atendimento quando nos foi necessário.

Aos colegas de classe pelos momentos de amizade e apoio.

RESUMO

O Orçamento Participativo (OP) é um instrumento governamental estadual e municipal de democracia inclusiva que permite aos cidadãos suggestionar prioridades para a destinação dos recursos orçamentários. Na Paraíba o Orçamento Democrático Estadual (ODE) passou a ser empregado no ano de 2011 gerando uma ruptura na lógica de democracia puramente representativa e unilateral, ao permitir a concretização da participação popular. Dentro desse contexto, o presente trabalho teve como objetivo central analisar a efetividade do Orçamento Participativo na alocação dos recursos públicos no estado da Paraíba. Em termos metodológicos, o trabalho materializou-se como explicativo para o objetivo da pesquisa; como bibliográfico e documental quanto aos procedimentos na coleta de dados; e simultaneamente qualitativo e quantitativo quanto à forma de abordar e responder o problema. Destaca-se que os dados utilizados foram provenientes exclusivamente de fontes formais, como os portais eletrônicos do estado da Paraíba. Como resultado, ficou demonstrado cronologicamente um crescimento na participação popular entre 2011-2017 e um direcionamento de prioridades por ações públicas destinadas a educação, saúde e abastecimento d'água. Como implicação, ficou constatado um aumento na pactuação compartilhada de obras, serviços e ações conforme reivindicações advindas da população.

Palavras-chave: Orçamento Participativo. Participação Popular. Alocação de recursos.

ABSTRACT

Participatory Budgeting (OP) is a state and municipal government instrument of inclusive democracy that allows citizens to suggest priorities for the allocation of budget resources. In Paraíba the State Democratic Budget (ODE) began to be used in 2011 generating a break in the logic of purely representative and unilateral democracy, allowing the realization of popular participation. Within this context, the present work aimed to analyze the effectiveness of Participatory Budgeting in the allocation of public resources in the state of Paraíba. In methodological terms, the work materialized as explanatory for the research objective; as bibliographic and documentary regarding the procedures for data collection; and both qualitative and quantitative as to how to approach and respond to the problem. It is noteworthy that the data used came exclusively from formal sources, such as the electronic portals of the state of Paraíba. As a result, chronologically demonstrated growth in popular participation between 2011-2017 and a targeting of priorities by public actions aimed at education, health and water supply. As an implication, there was an increase in the shared agreement of works, services and actions according to claims from the population.

Keywords: Participatory Budgeting. Popular participation. Resource allocation.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	7
2 ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NA GESTÃO PÚBLICA.....	9
2.1 Orçamento Participativo como instrumento de participação popular	11
2.2 Classificação do Orçamento Participativo segundo a metodologia aplicada	14
2.3 Cronologia e composição do Orçamento Participativo no Brasil.....	16
3 ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NO ESTADO DA PARAÍBA.....	21
3.1 Finalidades e condicionamentos do Orçamento Participativo	21
3.2 A normatização do Orçamento Participativo no estado da Paraíba	23
4 METODOLOGIA.....	30
5 OS RESULTADOS DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NA PARAÍBA	31
4.1 Orçamento geral do Estado da Paraíba versus recursos destinados ao ODE-PB	32
4.2 Alocação setorial dos recursos do ODE-PB entre 2011-2017	34
4.2.1 Descrição de obras realizadas por áreas com recursos do ODE-PB.....	35
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	41
REFERENCIAS.....	43

1 INTRODUÇÃO

A gestão pública é um campo que vem sendo desafiado a criar estratégias para lidar com a sociedade participante do desenvolvimento de determinado local, tomando como princípios constitucionais de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência buscando nortear soluções práticas para as exigências e anseios da coletividade.

O gestor pode optar por realizar um planejamento estratégico para desenvolver as ações em uma instituição, efetivando esse processo a partir do engajamento da participação da população. O planejamento que é uma ferramenta que servirá de auxílio nas tomadas de decisões para que evitem possíveis erros, estabelecendo a direção a ser seguida, buscando sempre a interação entre os fatores externos não controláveis e os fatores internos que envolvem a participação do indivíduo.

É necessário um pensamento estratégico e uma visão de futuro nos órgãos públicos já que diante as dificuldades, a velocidade das respostas muita das vezes acontece a médio e longo prazo, em meio às mudanças decorrentes com o tempo onde a população tende a exigir mais de seus governantes.

Diante desse contexto surge a proposta do Orçamento Participativo (OP), como uma ferramenta que auxilia o cidadão a participar ativamente da seleção de políticas públicas que se faz necessária e tem maior relevância para o progresso da comunidade. Dessa forma, o cidadão não só irá receber as ações desenvolvidas pelo governo, como também participará da escolha das mesmas evidenciando desde a implementação até a conclusão e fiscalização de tais políticas. Desse modo, pode-se caracterizar o Orçamento Participativo como uma ferramenta de facilitação para que se faça uma gestão democrática, a fim de elaborar políticas públicas que distribua corretamente os recursos públicos.

No estado da Paraíba o primeiro ciclo de audiências públicas regionais do Orçamento Democrático Estadual (ODE) ocorreu no ano de 2011, a partir daí anualmente em conjunto com os conselheiros regionais e estaduais há encontros com a população para tomar ciência das necessidades das regiões e assim alocar o orçamento geral conforme o atendimento das indigências propostas. Em termos de aplicação espacial, o desenvolvimento das atividades do ODE são segmentadas em 14 regiões viabilizando uma maior e melhor participação popular.

Conforme o exposto, o ponto relevante para escolha do tema da pesquisa surgiu a partir dos entraves da gestão pública quando se refere à necessidade da participação popular para que haja uma distribuição de recursos mais direcionada as necessidades da população.

Assim, considerando que o estado deve dispor do Orçamento Participativo como ferramenta que visa o acesso da sociedade em meio à participação popular na ativa distribuição de recursos, estabeleceu-se como objetivo geral deste trabalho analisar a efetividade do orçamento participativo para a alocação dos recursos públicos no estado da Paraíba desde a origem do seu funcionamento. Destaca-se que somente foram considerados dados oficialmente disponíveis nas fontes formais do governo local. Logo o período definido foi os anos entre 2011-2017.

Como complemento o estudo apresenta como objetivos específicos: descrever a prática do orçamento participativo no estado da Paraíba; verificar a distribuição de recursos no estado da Paraíba evidenciando a participação popular; comparar a aplicação dos recursos públicos conforme o exposto durante a prática do orçamento participativo; mostrar a importância da participação popular para obter efetividade quanto a distribuição dos recursos públicos.

Considerando o exposto e seu alinhamento com o objetivo geral, a pesquisa tem como questão norteadora a seguinte indagação: **Qual a importância do orçamento participativo para a alocação dos recursos públicos no estado da Paraíba?** Para buscar possíveis respostas a essa questão, o mesmo foi organizado em cinco capítulos:

Inicialmente foi exposta a introdução onde se apresentou uma breve discussão sobre o tema, os objetivos que se buscou alcançar com a pesquisa e as causas que levaram em realizar a mesma. O segundo capítulo condiz com o referencial teórico, onde foi exibido uma breve contextualização do Orçamento Participativo na Gestão Pública, enfatizando como funciona o sistema orçamentário brasileiro, como se dá a participação popular a partir da prática do Orçamento Participativo, bem como, a composição de tal instrumento em contexto Nacional. Em sequência, no capítulo três, foi descrito como ocorreu na Paraíba o processo do Orçamento Participativo, precisamente a normatização que regula todo instrumento no estado, de modo direcionado a sociedade. O quarto capítulo foi direcionado a descrição da metodologia. Dando continuidade, no quinto capítulo foi estadeada a análise dos dados coletados sobre a participação da população nas plenárias e os valores destinados para cada área apreciada. Por fim, foram percorridas as considerações finais onde se expôs reflexões acerca dos conhecimentos auferidos durante a realização da pesquisa.

2 ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NA GESTÃO PÚBLICA

A administração pública detém do poder de executar as atividades do serviço público, tendo como foco principal a gestão pública que deve incorporar intrinsecamente como prerrogativa basilar a efetividade do bem estar social e as necessidades coletivas.

Nas últimas décadas, a gestão pública é um campo que vem sendo desafiado a criar estratégias para lidar com a sociedade participante do desenvolvimento de determinado local, tomando como princípios constitucionais de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, buscando notoriamente nortear soluções práticas para as exigências e anseios da coletividade.

Desse modo, para uma nova gestão pública colaborativa se faz necessário não apenas o desenvolvimento de técnicas e a formulação de programas administrativos, mas sim, uma atualização do sistema público. Nesse sentido, ao direcionar-se a nova gestão pública, Paula (2005) afirma que para sua materialização isso:

[...] requer uma visão mais estratégica, cooperativa, participativa e solidária, o que requer um gestor público com habilidades de negociação e capacidade de operar na fronteira tênue entre a técnica e a política, desenvolvendo ações voltadas para os problemas da democracia, da representação e da participação. (PAULA, 2005, p.170)

Como instrumento funcional, o orçamento público, por sua vez, é a forma representativa das ações do governo, seja em saúde, educação, segurança dentre outros setores, de tal forma que auxilie na organização dos recursos financeiros.

Segundo Machado (2012, p.128):

O orçamento é utilizado como instrumento de planejamento de ação governamental composto das despesas fixadas no Poder Legislativo, autorizando o Poder Executivo realiza-las durante o exercício financeiro mediante arrecadação de receitas suficientes previamente estimadas objetivando o bem-estar da sociedade.

Dessa forma, o orçamento é de suma importância para a gestão pública, pois, nele estão contidos os dispêndios das ações realizadas pela esfera pública (federal, estadual e municipal), bem como, expõe de maneira detalhada os recursos públicos utilizados, assim como auxilia para que não se minimize os desperdícios de provimentos em ações que não sejam relevantes ou prioritárias para a sociedade.

A ação planejada do Estado quer na manutenção de suas atividades, quer na execução de seus projetos, materializa-se através do orçamento público, que é o instrumento de que dispõe o Poder Público (em qualquer de suas esferas), para expressar, em determinado período, seu programa de atuação, discriminando a origem e o montante dos recursos a serem obtidos, bem como a natureza e o montante dos dispêndios a serem efetuados (PISCITELLI; TIMBÓ, 2010, p. 29).

Ainda sobre o tema, o autor argumenta que o orçamento público é um instrumento da administração onde se estimam as receitas e as despesas traçadas em programas e políticas públicas em algum período financeiro, sendo que através dessa ferramenta o governo pode vislumbrar quanto vai arrecadar, e conseqüentemente pode aquilatar quanto, em que e como vai gastar os recursos financeiros alocados a disposição do Estado pelos cidadãos.

Segundo Minghelli (2005) o sistema orçamentário brasileiro está sistematicamente fundamentado por três leis fundamentais dispostas na Constituição Federal: o Plano Plurianual (PPA) que expõe os anseios do governo de forma generalizada, bem como, os objetivos e prioridades que devem ser concedido ao poder público; a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) que especifica as principais ações que virão a ser desenvolvidas pela administração pública para o desenvolvimento de uma gestão equilibrada; e a Lei Orçamentária Anual (LOA) onde ficam estabelecidas as receitas e despesas para que os serviços previstos nas leis citadas anteriores sejam efetivados.

Nesse sentido, Oliveira (2010, p. 347) argumenta que o orçamento público seria “[...] a lei periódica que contém previsão de receitas e fixação de despesas, programando a vida econômica e financeira do Estado, de cumprimento obrigatório, vinculativa do comportamento do agente público”.

De forma específica o Orçamento Participativo (OP) é uma ferramenta que trás inovação e viabiliza a participação efetiva dos cidadãos na gestão pública, colaborando assim para efetividade das ações dispostas a sociedade, bem como, contribuindo para um efetivo orçamento público.

O OP é um instrumento utilizado pelo poder público, com o intuito de integrar o cidadão ao processo de elaboração do orçamento público, possibilitando que a população defina quais as prioridades que devem ser incluídas no orçamento.

Dentro do exposto, Pascoal (2008) traz o seguinte questionamento sobre o tema:

O orçamento participativo caracteriza-se por uma participação direta e efetiva das comunidades na elaboração da proposta orçamentária do governo. Por uma decisão do Governo, inspirada nos princípios democráticos e no postulado da cidadania participativa, a própria sociedade civil, por meio de conselhos, associações, etc. É ouvida (e não olvidada, como costuma acontecer), quando da definição das metas e dos programas prioritários. Objetiva-se com isso, atender às efetivas necessidades da população que, muitas vezes, não se sente apresentada pelos parlamentos eleitos. (PASCOAL, 2008, p.1-17).

Vale ressaltar que o Orçamento Participativo não é um instrumento obrigatório, logo, para que ele seja implementado depende da disposição do gestor em praticar ou não. Todavia, segundo Paludo (2011, p.133) o Orçamento Participativo surge como uma ferramenta que tem o propósito controlar as ações públicas nas alocações de recursos, onde o governo deve atender as demandas reivindicadas pela população, devido estes contribuírem através dos pagamentos de tributos, tarifas e contribuições especiais.

2.1 Orçamento Participativo como instrumento de participação popular

O Orçamento Participativo é a ferramenta que possibilita ao cidadão participar como protagonista nas escolhas da administração pública e teve início no Brasil logo após a retomada de democracia na década de oitenta do século passado, sendo um dos métodos mais utilizados em governos do Partido dos Trabalhadores (PT). Este processo concretiza de maneira prática as teorias da democracia deliberativa, as quais dispõem a respeito de diversas formas de participação popular.

Em outras palavras, o Orçamento Participativo emergiu como uma necessidade da sociedade de controlar e participar minimamente das ações governamentais exercendo seu papel de cidadão. A respeito da participação como ferramenta de instrumento para uma gestão democrática e participativa, Jacobi (1992, p.33) afirma que:

A participação é o instrumento de governo mais adequado para construir um regime democrático e, para tal, o Estado tem de criar um conjunto de mecanismos participativos visando a incorporação dos cidadãos aos programas do governo local destinados a incrementar o bem-estar da cidadania (JACOBI, 1992, p.33).

Seguindo o pensamento exposto, o Orçamento Participativo tornou-se indispensável como mecanismo de efetivação da participação popular em uma gestão democrática e participativa, associada à transparência das ações públicas, independente da esfera de governo, pois, através desse recurso a sociedade se transforma em um agente fiscalizador e direcionador dos atos públicos no que tange a aplicação parcial das receitas governamentais (uma vez que, o orçamento participativo se limita tão somente a uma fração minoritária do orçamento público).

Para que o OP tenha caráter inclusivo se faz indispensável a aplicação de critérios básicos para o êxito de tal ferramenta, sendo de tal forma necessária que haja descentralização das decisões públicas, introduções de fóruns com participação da população para discussão e

deliberação de ações, incentivos institucionais à participação dos atores menos favorecidos quando convém aos termos organizacionais e econômicos e também nas definições das prioridades necessárias de investimentos municipais.

Conforme Avritzer (2003) *apud* (CRUZ NETO, 2009, p.67-68), o OP fundamenta-se em quatro elementos, sequenciados assim: como primeiro elemento associa-se a “*cessão de soberania*” onde o gestor participa compartilhando suas prerrogativas e decisões com a população, independente de qualquer que seja ela; em seguida temos “*a reintrodução de elementos de participação local*”, nesse segundo elemento os cidadãos auxiliam na construção do desenho institucional e podem escolher os representantes para que estes tenham como tarefa de conciliar as prioridades escolhidas pela população desde aspectos envolvendo quesitos financeiros a elementos técnicos; o terceiro elemento é a “*autorregulação soberana*”, neste os participantes definem um conjunto de regras para que tenha o caráter deliberativo do orçamento participativo, dessa forma os participantes se tornam capazes de controlar a dinâmica participativa, os resultados obtidos e o que ainda virá a ser implementado; e por fim, como o quarto elemento tem-se “*a tentativa imposta pelo orçamento participativo*”, este que tem como propósito reverter às prioridades para que sejam privilegiados os setores mais carentes da população, ocorrendo uma inclusão social de diferentes setores tornando assim, uma maior legitimidade do processo.

Assim, o orçamento participativo buscou efetivamente ser um experimento institucional que através do caráter democratizante poderia expandir espaços reais para a participação da sociedade (estando estes organizados ou não), sobretudo, quando conseguia diante da transferência dos recursos públicos, atender os setores menos favorecidos economicamente.

Destaca-se que o significado do Orçamento Participativo para Wampler (2003, *apud* CRUZ NETO, 2009, p.68) vai além de uma simples participação na definição dos instrumentos municipais ao enfatizar o depósito de esperança de justiça redistributiva que os cidadãos investem nesse processo. Na verdade, é atribuído a essa experiência um *status* quase mítico, elevando o OP ao patamar de “precursor da democracia e da mudança social”. De acordo com o autor, a participação da população não será apenas um certame de esperança e justiça que eles almejam, mas sim, em busca da democracia e da mudança social para que a sociedade tenha uma nova realidade visando melhorias frente ao governo.

Quanto ao formato do OP, este não possui autoria individual; não corresponde ao formato proposto pelos movimentos comunitários nem tampouco ao formato proposto pelo PT. É resultado de propostas feitas por cada um dos autores e das instituições disponíveis para implementá-las. A existência de uma proposta de múltiplas autorias faz com que a colaboração entre administração local e sociedade civil seja mais acentuada. (Avritzer, 2000, p. 42 apud CRUZ NETO, 2009, p.68-69)

Exalta-se que não existe um modelo ideal para a implementação do OP, ou seja, não há uma metodologia que sirva a todas as realidades municipais ou estaduais, ou seja, cada local ou região vai idealizar o orçamento participativo frente às necessidades que existem e possam surgir. Logo, o modelo de aplicação do orçamento participativo pode ser alterado dentro de um mesmo município ou estado ao longo do tempo.

Em termos individuais (grupos e/ou agentes), Wampler (2003) salienta que os atores envolvidos no orçamento participativo possuem diferentes motivações para impulsionar e participar deste novo instrumento de gestão, ou seja, cada ator tem seu interesse e pressupostos em almejar algo, como: o *governo local* implementa o orçamento participativo para tentar conseguir uma distribuição mais equilibrada dos recursos escassos disponíveis para aplicação de ações, além de desempenhar uma gestão transparente e instigar um aprendizado para sociedade relacionados as ações públicas; os *cidadãos* participam da ação com maior acesso aos processos decisórios, estes que visam e estão literalmente ligados a realidade e dessa forma tentam repassar as necessidades para que ocorra um desenvolvimento da sociedade da melhor maneira possível; em alguns casos há *associações de moradores* onde se agrupam a maior quantidade de pessoas disponíveis para que reivindicuem e tenham uma maior viabilidade de conseguirem oportunidades diretamente com os secretários dos governos; também há uma participação das *Organizações Não Governamentais* (ONGs) que visa o Orçamento Participativo como um o mecanismo que tem como propósito sanar problemas sociais de caráter emergentes possibilitando realizar tal trabalho em conjunto tanto com os cidadão quanto com o governo; e por fim tem a participação dos *empresários* que tentam fomentar uma gestão com transparência, reduzindo a corrupção para que haja uma eficiente alocação dos impostos.

Segundo Pires (2001 apud CRUZ NETO, 2009, p.71), no presente:

O crescimento da adesão ao orçamento participativo explica-se, em boa medida, pelo momento político e econômico particular que a década de 1990 trouxe à realidade brasileira: a transição econômica e política iniciada no começo dos anos 1980 fez vir à tona uma série de debilidades estruturais e institucionais que colocou na ordem do dia a necessidade de reformas estruturais e o revigoramento da ação política. Em tal contexto, a experimentação ganhou espaço, juntamente com a modernização (ou simples rearranjo, em alguns casos) do discurso e das propostas

apresentadas pelos grupos participantes da disputa pela hegemonia no traçado dos destinos do país.

Os órgãos colegiados tem o papel de serem mediadores entre as decisões soberanas dos cidadãos e os representantes do governo, estes que no orçamento participativo são representados pelos conselhos, além da existência dos órgãos específicos da administração municipal ou estadual (igualmente se faz necessário à presença de elementos que possam atrair a população para participar da gestão local ou regional). Além da necessidade de implementação de tais órgãos, ainda há os mecanismos de *checks and balances* que é um dispositivo de freios e contrapesos utilizados para equilibrar as decisões tomadas. Estes são mecanismos de controle e de prestação de contas do que foi deliberado.

Assim, considerando o exposto, se bem aplicado constata-se que a dinâmica utilizada no Orçamento Participativo pode oferecer a oportunidade dos cidadãos alcançarem empiricamente a validação do compromisso estabelecido entre os gestores e a população de cada município ou estado envolvido.

Como desfecho Avritzer (2003) ressalta que o Orçamento Participativo possibilita o aperfeiçoamento da relação entre a democracia representativa/democracia participativa, estabelecendo as seguintes premissas:

- Cessão da soberania popular direcionada para os que já possuem a mesma quando direcionado aos resultados obtidos por meio do processo de representatividade local;
- Re-introdução de elementos de participação a nível local relacionados com a metodologia do Orçamento Participativo, como os conselhos a nível municipal, assembleias regionais e elementos escolhidos como representantes legal da população;
- Princípio da auto-regulação soberana, referindo-se a participação contornada por um conjunto de regras, estas definidas pelos participantes do processo;
- Tentativa de reversão de prioridades para uma eficaz distribuição dos recursos privilegiando os setores mais carentes da população.

2.2 Classificação do Orçamento Participativo segundo a metodologia aplicada

Existem ainda dois tipos de metodologias que podem ser implementadas pelos municípios ou estados para a prática do Orçamento Participativo, denominadas de *Lato Sensu* e *Stricto Sensu*.

No OP *Lato Sensu* a comunidade não tem posicionamento ativo (apenas inercial), devido existir uma preparação prévia do que vai ser exposto para a população, ou seja, durante as reuniões o público apenas ficará restrito ao papel de ouvinte sabendo o que já foi preparado pelo governo situando-os na realidade em que se encontra, não havendo o poder decisório por parte da população. Um exemplo prático de tal metodologia são as audiências públicas municipais onde a população se faz presente para que sejam informados do que está acontecendo, mas não participando das decisões necessitando assim do poder deliberativo.

Pires (2001, p.615 apud Cruz Neto, 2009, p.73) destaca que:

Entre as experiências *lato sensu* figuram as formas de participação que não necessariamente conduzem a deliberações aceitas pelo poder público, mas que criam constrangimentos à sua completa liberdade de ação. (Pires, 2001, p.615 apud Cruz Neto, 2009, p.73).

Embora sejam escolhidos delegados e conselheiros no OP *Lato Sensu* não há uma plena efetivação, ou seja, eles não atuam proativamente como o desejado, representando suas funções para o qual foram eleitos, uma vez que, estes deveriam participar de reuniões com equipes do governo defendendo os interesses da população, de forma que tais comunicações não ocorrem devido as decisões já terem sido previamente organizadas.

Como complemento, destaca-se que o OP *Lato Sensu* são todas as formas de participação que não necessariamente conduzem a deliberações aceitas pelo poder público em meio a necessidade da população, neste caso, os cidadãos ficam restritos apenas a uma visão local do problema, enquanto que o governo têm uma visão geral de toda localidade, não se restringindo apenas ao bairro ou região.

Já no Orçamento Participativo de modo *Stricto Sensu* a metodologia se torna mais interessante por ser deliberativa e o governo compartilhar as tomadas de decisões (do como virá a ser aplicado com os recursos públicos). Nesse modelo de funcionamento a população é requisitada para que haja um diálogo entre sociedade interessada e governo de maneira mais intensa para que as decisões sejam tomadas em conjunto. De tal forma, o cidadão passa a ter papel ativo, com direito a voto, não sendo submetidos simplesmente a aceitar as diretrizes governamentais, mas sim havendo uma discussão entre governo e representantes legítimos eleitos pela população que são os delegados e conselheiros para que estes, através da influência da população reivindiquem as necessidades na peça orçamentária, ou seja, haja uma participação no resultado final.

Em resumo, a metodologia *Lato Sensu* não contempla a participação deliberativa da população, ou seja, a comunidade tem tão somente um caráter consultivo e informativo por parte do governo. Já através do instrumento *Stricto Sensu* a população está envolvida na tomada de decisões se assemelhando ao que é necessário para que haja um avanço social, visando diretamente à transparência da gestão orçamentária.

Conforme, Pires (2001, apud CRUZ NETO, 2009, p.74):

É possível imaginar a convivência entre as diferentes formas de Orçamento Participativo que leve a um aperfeiçoamento do seu papel e das metodologias que o viabilizam, principalmente se os protagonistas fizerem sempre, como estão começando a fazer, um esforço de troca de experiências e de sínteses provisórias dos avanços concretos obtidos. (2001, p. 616)

Assim, pode ser concluído que a metodologia do OP *Stricto Sensu* melhor se adequa no que se refere à participação popular na gestão pública, uma vez que, esta visa trazer benefícios para população, pois todos os engajados no processo (delegados e conselheiros) irão exercer suas funções para quais foram eleitos e designados tornando o processo decisório dinâmico tanto por parte da população quanto para o governo, impondo que estes cheguem a um consenso que traga melhorias para população, tornando imperativo para o governo a efetivação do que foi reivindicado e acordado, permitindo que a sociedade civil seja lograda pelos benefícios gerados pelo setor público.

2.3 Cronologia e composição do Orçamento Participativo no Brasil

Embora o Orçamento Participativo seja uma experiência criativa e inovadora, este é resultado de movimentos sociais que evoluíram no Brasil no final dos anos 1970 e se consolidaram após a Constituição Federal de 1988 (também denominada de Constituição Cidadã). Foi a partir desse momento que a sociedade passou a estabelecer interesses específicos e também reivindicar por providências necessárias para adequações relativas às melhorias nas condições de vida coletivas, fazendo jus ao conceito de cidadania instituído oficialmente na normatização federal.

A Constituição Federal de 1988, construída a partir da influência de uma pluralidade de forças e de sujeitos políticos, estabeleceu o Estado Democrático de Direito no Brasil. Além disso, promulgou uma série de princípios e de diretrizes sobre a participação dos cidadãos no desenho, na implementação e no controle social das políticas públicas que, posteriormente, foram regulamentados e operacionalizados em diversos mecanismos institucionais nas três esferas da Federação (União, estados e municípios). (CIONELLO, 2007, p. 4)

Cronologicamente, durante a ditadura militar no final dos anos 1970 houve experiências participativas em Lages (SC) e Boa Esperança (ES), porém, a mais eloquente ocorreu em Porto Alegre (RS) quando foi iniciado no ano de 1989, o maior ensaio de participação popular até então aplicado em uma instância de governo local.

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. (GENRO, 1997, p.11)

De acordo com Pires (2001, p.7) e Cruz Neto (2009, p.76) o processo de evolução da gestão democrática do Orçamento Participativo no Brasil pode ser separada em três diferentes etapas.

A **fase inicial** refere-se ao período de aplicação das bases da metodologia da ferramenta participativa, encaixando-se em experiências inovadoras de administração pública. Inicialmente foi aplicada em Lages (SC), Boa Esperança (ES) e Recife (PE). A experiência de Lages (SC) merece ser destacada, pois, o município que na época tinha cerca de 180 mil habitantes teve como característica fundamental um estilo administrativo pautado na mobilização popular e a participação direta do povo, devido à preocupação da administração em dar resposta à demanda que necessitava do serviço público (associada à elevada escassez dos recursos públicos), passando a priorizar o que viera a ser mais enfatizado pela sociedade local. Segundo Cruz Neto (2009), no ano de 1982, por meio da Lei nº 550, de 06 de agosto, o executivo municipal institucionalizou as ações e os programas relativos à administração orçamentária participativa, bem como, criou e aplicou mecanismos de participação popular na administração municipal, ou seja, foi estabelecido por Lei que para implantação e execução de medidas bem como a aplicação de programas deveria ser realizado uma consulta popular e democrática dos projetos para o consentimento da população e só conseguinte ser executado.

Outra experiência do modelo participativo que vale ser exaltado foi desenvolvida no estado do Espírito Santo na cidade de Boa Esperança. Durante esse processo de implementação participativa houve reuniões de líderes das comunidades e representantes de

órgãos, entidades sociais, econômicas e culturais, passando para discutir problemas do município, particularmente os relacionados ao desenvolvimento socioeconômico.

Estas duas experiências pioneiras dispuseram de elementos comuns que vieram a fazer parte do modelo participativo desenvolvido no final da década de 1980, como:

Participação no processo decisório; a capacidade de recuperação destes municípios do ponto de vista do desenvolvimento econômico; os resultados sociais em termos de saúde, de educação, de moradia, a ruptura com a cultura política tradicional em relação a outras esferas de governos e ao clientelismo. (Cruz Neto, 2009, p.79)

A **segunda fase** teve início a partir do momento que a política de gestão democrática do orçamento passou a ser executada pelo Partido dos Trabalhadores (PT) em vários dos 36 municípios em que esta sigla assumiu a administração. Nas eleições de 1983, cerca de 10 cidades se diferenciaram durante o processo sendo chamadas de percussoras, devido terem transformado o orçamento municipal em um dinamizador da participação popular.

Na história do Orçamento Participativo o modelo mais expressivo foi aplicado em Porto Alegre instituído em 1989 devido ter sido a única cidade que durante esse período se adequou ao processo de políticas participativas, fazendo com que o modelo porto-alegrense do OP se consolidasse como uma referência mundial no que tange a participação popular na administração pública ficando de acordo com a Organização das Nações Unidas (ONU), entre as 40 melhores práticas de gestão pública no mundo.

Por fim, a **terceira etapa** se caracteriza pela participação popular, independente de partidos, firmando um modelo favorável para que ocorra a descentralização do poder público e a participação da sociedade.

Conforme Paiva (2001, p.36):

O orçamento participativo deixou de ser uma bandeira exclusivamente petista e dos partidos de esquerda. Na gestão 1997-2000, o modelo de consulta popular para investimentos públicos municipais foi adotado por 140 prefeituras – 34 delas comandadas por PFL, PPB, PTB, PMDB e PSDB, além do PRP.

Houve um expressivo aumento quanto ao número de protagonistas que se adequaram ao modelo participativo no Brasil em um período mínimo de três anos, incluindo desde as prefeituras às entidades e organizações não-governamentais.

Salienta-se, assim, que mesmo reconhecendo a existência de práticas relacionadas ao OP na década de 1970-1980, as experiências tornaram abrangentes e vinculadas a administração municipal de diversos partidos políticos a partir da década de 1990.

Tabela 01 – Número de casos de orçamentos participativos no Brasil

Período	Número de Casos de OP no Brasil
1989-1992	13
1993-1996	53
1997-2000	120
2001-2004	190
2005-2008	201

Fonte:AVRITZER; WAMPLER, 2008.

Segundo Pires (2001) apud Cruz Neto (2009, p.82)

O crescimento da adesão ao orçamento participativo se explica, em boa medida, no momento político e econômico particular que a década de 1990 trouxe à realidade brasileira: a transição econômica e política iniciada no começo dos anos 1980 fez vir à tona uma série de debilidades estruturais e institucionais que colocaram na ordem do dia a necessidade de reformas estruturais e de revigoramento da ação política. (2001, p. 25)

Merece ressalva a concentração inicial das experiências com Orçamento Participativo nas regiões Sudeste e Sul. No período entre 1997-2000, 80,9% das prefeituras que instituíram a prática do OP estavam localizadas nestes espaços geográficos, enquanto as regiões Norte e Nordeste (as mais pobres do Brasil e com um legado oligárquico histórico) correspondiam apenas 16,7%. Já no intervalo entre 2001-2004 as regiões Sul e Sudeste alcançaram um percentual de 67,8% contra 28,10% das regiões Norte e Nordeste. Por fim, entre os anos de 2005-2008 o Sul e Sudeste representaram 63,2% de todas as práticas orçamentárias participativas do país, contra 30,9% do Norte e Nordeste. Destaca-se que foi nesse último período que pela primeira vez a região Nordeste teve mais prefeituras e estados empregados OP do que a região Sul (ficando atrás somente da região Sudeste).

Tabela 02 – Distribuição geográfica de casos de Orçamentos Participativos

% de Experiências de OP por Região			
Região do Brasil	Períodos		
	1997-2000	2001-2004	2005-2008
Norte	2,5%	5,5	8,5%
Nordeste	14,2%	22,6	22,4%
Sul	39,2%	22,6	21,9%
Sudeste	41,7%	45,2%	41,3%
Centro-Oeste	2,5%	4%	6%

Fonte:AVRITZER; WAMPLER, 2008.

Considerando o contexto estadual e tendo como referência o ano de 2002 é possível reconhecer, de acordo com a tabela abaixo, que São Paulo, Rio Grande do Sul e Minas Gerais respondem por 55% das experiências registradas pelo Projeto Democracia Participativa

(PRODEP). No entanto, em termos de capitais a região Nordeste foi a que teve a maior adesão, totalizando seis (Aracaju, Maceió, Recife, São Luís, Fortaleza e Teresina).

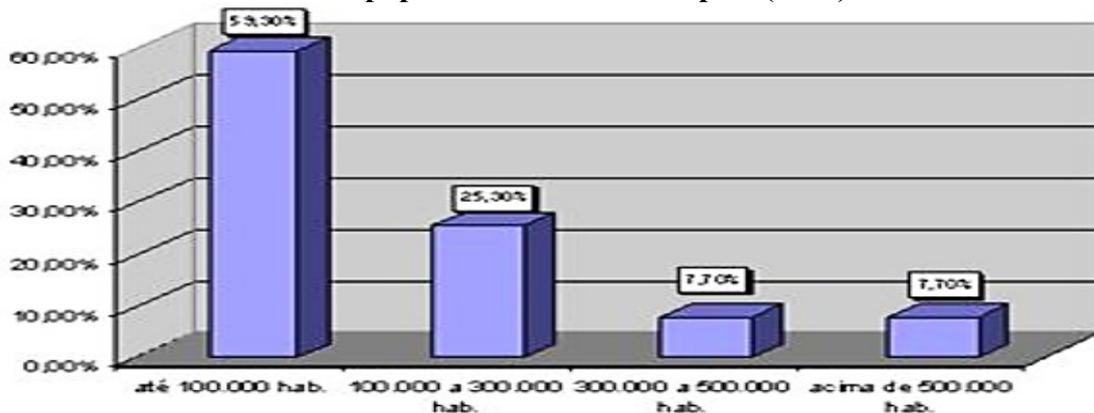
Tabela 03 – Distribuição dos casos de Orçamento Participativo por estado (2002)

Estado	Nº de Municípios	%
Acre	1	1,0
Alagoas	1	1,0
Bahia	1	1,0
Ceará	3	3,0
Espírito Santo	2	2,0
Maranhão	1	1,0
Minas Gerais	14	14,0
Pará	1	1,0
Paraíba	1	1,0
Paraná	12	12,0
Pernambuco	4	4,0
Piauí	2	2,0
Rio de Janeiro	9	9,0
Rio Grande do Sul	21	20,0
Rondônia	1	1,0
Santa Catarina	6	6,0
São Paulo	22	21,0
Sergipe	1	1,0
Total	103	100,0

Fonte:PRODEP, 2019.

Por fim, destaca-se que a maioria das experiências com Orçamento Participativo implementadas no Brasil no ano de 2002 ocorreu em municípios com população inferior a 100 mil habitantes. Em números relativos isso representou um percentual de 53,30%.

Gráfico 01 – Distribuição dos casos de Orçamento Participativo pelo tamanho populacional dos municípios (2002)



Fonte:PRODEP, 2019.

3 ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NO ESTADO DA PARAÍBA

O Orçamento Participativo pode ser assinalado como um mecanismo para a efetivação da democracia no qual os cidadãos que compõem a sociedade civil têm a possibilidade de envolver-se nas decisões relativas aos dispêndios públicos e acompanhar efetivamente a alocação desses gastos. Em outras palavras, é o ambiente público de alteração e deliberação que compreende a participação social, governo e entidades da sociedade civil no delineamento das ações e dos recursos a serem juntados às demandas orçamentárias.

3.1 Finalidades e condicionamentos do Orçamento Participativo

Como citado anteriormente, o Orçamento Participativo é um instrumento governamental de democracia direta que consente a sociedade civil influenciar ou decidir diretamente sobre parte dos recursos dos orçamentos públicos, notadamente, sobre as verbas direcionadas a investimentos nos orçamentos municipais e estaduais.

Segundo Silva (2015) para isso ocorrer, o Orçamento Participativo deve contemplar algumas finalidades básicas, destacando-se: o incentivo à participação social, o combate à corrupção, a criação de mecanismos de controle social e de escolha de prioridades, o estabelecimento de limites de dispêndios, e a criação de centros coletivos de discussão.

Para que o Orçamento Participativo consiga cumprir essas finalidades, Siraque (2004) afirma que sua efetivação e o seu funcionamento devem ser fundamentados nos seguintes princípios:

1. O Caráter Pedagógico do Processo;
2. A Autonomia dos Movimentos;
3. Co-Gestão;
4. Substituição das Reivindicações por Prioridades;
5. Organização e Mobilização como Forma de Disputa de Recursos;
6. Princípio da Transparência e dos Limites das Decisões. (PIRES, 1996, apud UNEB, 2017, p.2).

Como decorrência, a execução desse mecanismo de participação social de forma eficiente/efetiva exige a sujeição aos princípios listados. Para isso, se faz imperativo a aplicação de uma adequada metodologia, que por causalidade deve dispor de uma correta simétrica com a realidade do ente governamental envolvido (seja nacional, regional ou local).

Dentro do exposto e considerando a diversidade de realidades socioeconômicas presentes no Brasil, deve ser exaltado que inexistente uma metodologia única para a implementação do Orçamento Participativo, uma vez que, isso contradiria o princípio da subsidiariedade. Logo, cada estado ou município possui a liberdade de elaborar sua própria metodologia. Sobre isso, Pires (2001) ratifica que até a própria doutrina participativa não indica um modelo ideal e universal para a sua elaboração.

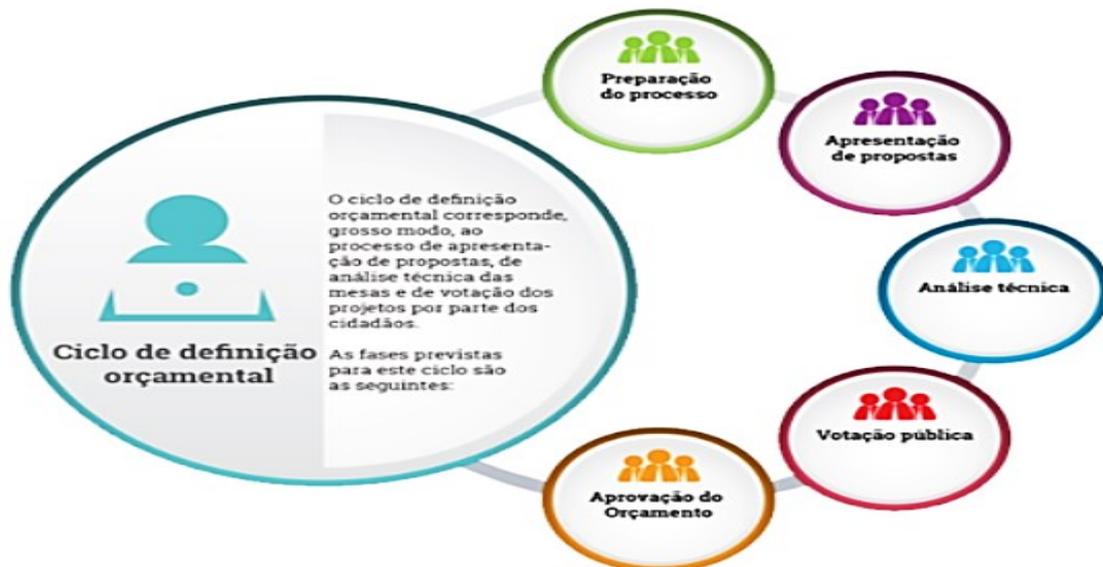
Todavia, mesmo não existindo uma única metodologia para a realização do Orçamento Participativo, algumas fases basilares devem sempre ser realizadas para que se alcancem as finalidades desse instrumento.

De forma mais tipificada, Campanha (2016, p.47), lista algumas fases que segundo o autor são indispensáveis e que devem obrigatoriamente estar presente no processo de efetivação do Orçamento Participativo.

A primeira etapa consiste no planejamento e estruturação interna, chamado também de fase pré-operacional, cujos objetivos são preparar equipes, capacitá-las e orientá-las nos trabalhos do ciclo, coordenar recursos financeiros, preparar cronogramas de reuniões, dentre outras atividades. Posteriormente procede-se para a etapa de incentivo e mobilização no qual o público deve ser informado sobre o OP e convidado a participar das plenárias. A terceira fase corresponde ao momento de discussão e reivindicações (plenárias regionais e temáticas), momento em que a população discute com o poder público as suas necessidades e priorizam ações para serem incorporadas a LOA. A quarta fase envolve a adequação das ações propostas em plenárias e sua aprovação por parte do Poder Executivo para assim serem encaminhadas ao projeto da LOA. Por fim, procede-se ao encaminhamento e aprovação final da peça orçamentária ao Poder Legislativo.

Para um melhor detalhamento sobre o planejamento orçamentário participativo, a figura 1 abaixo demonstra as fases do ciclo.

Figura 01 – Ciclo de definição orçamental participativo



Fonte: Portal Politize, 2016.

Destaca-se que, apesar de não haver uma unicidade metodológica ou modelo inflexível para a utilização do Orçamento Participativo na legislação brasileira ou na doutrina acadêmica, a metodologia empregada deve sempre responder às necessidades da realidade onde será aplicada, ou seja, deve obrigatoriamente ser condizente com os anseios do município ou estado, ponderando simultaneamente questões demográficas, econômicas, sociais e políticas.

3.2 A normatização do Orçamento Participativo no estado da Paraíba

O Regulamento do Orçamento Democrático Estadual (ODE) da Paraíba foi formulado em 20 de março de 2017, é composto por 12 Capítulos e 26 Artigos, onde trás normas e orientações visando organizar o procedimento do Orçamento Participativo, referindo-se desde sua natureza e finalidades à discriminação da metodologia para sua implementação.

No Capítulo I o documento cita a natureza e composição do Orçamento Democrático Estadual, onde no art. 1º, afirma que esse instrumento de participação popular é um convite no qual os cidadãos irão participar das discussões sobre a melhor forma de aplicação dos recursos públicos no que se refere à alocação do dinheiro público voltado para o planejamento de obras e serviços.

Visando a facilitação para o desenvolvimento das atividades do Orçamento Participativo Estadual o território paraibano foi dividido em 14 regiões e 48 microrregiões.

O regulamento do ODE, trás em seu Capítulo II os princípios básicos que visam nortear as situações e as finalidades que regem tal processo, no art. 2º, apresenta os princípios básicos que as atividades devem dispor para a efetivação da democratização da relação entre Estado e sociedade, sendo:

1. Democratização – ampliação do espaço de exercício da cidadania e da governança democrática;
2. Participação – promoção do empoderamento, do controle e da corresponsabilidade social;
3. Regionalização – articulação entre os municípios no que diz respeito aos seus interesses regionais, respeitando-se as características locais;
4. Intersetorialidade – instrumento de ação integrada por diferentes organismos institucionais, governamentais e não governamentais, através de uma rede de articulação, regional e estadual;
5. Economicidade – promoção de políticas públicas, obras e serviços, priorizando a minimização de custos;
6. Descentralização – fomentação do desmembramento das políticas, dos investimentos, das obras e dos serviços públicos, nas regiões e nas microrregiões geoadministrativas;
7. Desenvolvimento Integrado Sustentável – respeito às características culturais e socioambientais das regiões e das microrregiões, priorizando as suas potencialidades.

Esse mesmo capítulo traz ainda as finalidades, ou seja, mostra os propósitos para as quais o Orçamento Democrático Estadual foi instituído:

Art. 3º - São finalidades do Orçamento Democrático Estadual:

1. Instituir a Democracia Participativa na definição das Políticas Públicas do Estado da Paraíba;
2. Contribuir para a democratização da gestão orçamentária estadual, com intervenção da sociedade no processo de formulação do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA);
3. Propiciar o controle social da gestão pública, através do acompanhamento e fiscalização, nas regiões, das obras e serviços do Governo do Estado da Paraíba;
4. Contribuir para a formulação e o acompanhamento do Plano de Investimento Setorial.

De acordo com o regulamento do ODE, em seu Capítulo III, art. 4º e 5º, o ciclo do Orçamento Democrático Estadual é uma atividade dinamizada definida anualmente e que deve ser composta por diversas etapas com finalidades específicas, que se inter-relacionam.

A definição de etapas e do calendário anual de desenvolvimento do ODE é competência da Secretaria Executiva do Orçamento Democrático Estadual. O Ciclo deve ser planejado, pois é composto de divergentes etapas, mas que têm como propósito final a formulação de relatórios que deverão dar subsídios ao planejamento realizado pela Secretaria.

Art. 6º - O Ciclo do Orçamento Democrático Estadual é dividido nas seguintes Etapas:

1. Audiências públicas regionais;
2. Eleição de conselheiros/as regionais e estaduais;
3. Planejamento Democrático Estadual, envolvendo conselheiros/as e gestores/as das administrações direta e indireta da administração pública estadual;
4. Formação dos/as conselheiros/as e da equipe do Orçamento Democrático Estadual;
5. Avaliação e planejamento anual do ciclo.

Pode haver uma variação quanto à alocação das etapas do ciclo. Estas serão realizadas de acordo com a necessidade prevista durante o processo de planejamento. Antes de cada etapa citada acima, há um período preparatório realizado com reuniões de mobilização da sociedade civil para que sejam expostas as informações necessárias para realização de tal evento.

O Capítulo IV, especificamente nos artigos 7º ao 9º do regulamento, é definido os mecanismos de realização das audiências públicas regionais, que por sua vez, configuram-se como os espaços onde através dos representantes da sociedade civil a população terá contato com o Governo do Estado, e estará expondo e defendendo suas prioridades de investimento coletivo.

Antes da ocorrência das plenárias com o governador e sua equipe de Governo, a população das microrregiões participa de reuniões de cunho preparatórias e informativas quanto a metodologia do Orçamento Democrático. Para ocorrência eficiente das audiências Públicas Regionais, estas também são organizadas em etapas:

Art. 9º - As audiências públicas regionais são organizadas da seguinte forma:

1. A população presente à Plenária de Audiência Pública Regional dirige-se à mesa de recepção, com vistas ao Cadastramento Individual, digital, habilitando-se, assim, a participar da votação, assinalando, em formulário próprio, 03 (três) prioridades de investimento público para o orçamento do exercício subsequente, em subsídio ao Plano Plurianual – PPA, à Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e à Lei Orçamentária Anual – LOA;
2. Prestação de contas das ações desenvolvidas pelo Governo do Estado;
3. Fala da população, mediante inscrição, de acordo com a dinâmica da audiência;
4. Sistematização e socialização dos eixos prioritários apontados pela plenária;
5. Fala do/a governador/a e/ou auxiliares, em resposta aos/às interlocutores/ras da sociedade civil;
6. Transmissão da audiência pública, em tempo real, através da internet.

Conforme é citado no Parágrafo Único do art. 9º, caso ocorra alguma falha quanto ao procedimento técnico-operacional no sistema digital, a população poderá utilizar formulários impressos para efetivar sua participação na plenária.

Quanto à eleição de conselheiros/as, este está exposto no Capítulo V do regulamento (que é o mais extenso em todo o documento, apresentando artigos do 10º ao 14º). No art. 10º explicita que tais eleições serão realizadas utilizando diferentes meios, como: via participação popular, pela *internet*, por meio de terminais eletrônicos dispostos nas audiências regionais que ocorrem a cada dois anos, onde a população é convidada a se fazer presente atuando objetivamente na escolha de um colegiado de conselheiros do Orçamento Participativo Estadual, nas respectivas regiões.

O art. 11º se refere ao processo de inscrições para os candidatos interessados ao cargo de Conselheiros Regionais do Orçamento Participativo Estadual, realizadas mediante preenchimento de formulário próprio através do *site* do governo estadual em concordância com os critérios estabelecidos no regulamento. Em seguida, a Secretaria Executiva do Orçamento Democrático deve validar a inscrição e o candidato receberá por meio de *e-mail* a confirmação da mesma. Quanto à escolha dos membros que irão compor o conselho, esta é realizada no dia da plenária de audiência pública onde os cidadãos que cumprirem os requisitos para participar da eleição de tal cargo poderão votar (desde que esteja em sua região geoadministrativa) em até três candidatos através de diversos aparelhos eletrônicos. O processo de votação tem horário predestinado, onde as plenárias de audiência regional ocorrem de segunda-feira a sexta-feira, onde o horário de funcionamento tem início às 17h00 (dezessete horas). Já nas plenárias ocorrentes nos finais de semana, tal processo acontecerá a partir das 14h00 (quatorze horas). O encerramento das votações será anunciado pela mesa durante o evento. O resultado da eleição é divulgado no encerramento da plenária, onde os conselheiros eleitos, tanto os titulares quanto os suplentes serão apresentados, tendo seu mandato voluntário durante o período de dois anos.

O artigo 12º diz respeito ao meio de inscrição dos candidatos, onde anteriormente a realização das inscrições, há divulgações nos meios de comunicação anunciando sobre e reuniões preparatórias, onde os interessados devem preencher os requisitos previamente estabelecidos no referido anúncio oficial. De acordo com o Parágrafo Único, após a eleição o candidato terá sua primeira reunião ordinária do Conselho Regional onde deverá apresentar a documentação exigida, sendo passível a exclusão do processo e automaticamente substituída pelo suplente.

Os critérios utilizados para comprovação dos que desejam ser candidato a conselheiro está exposto no próximo artigo.

Art. 13º - Poderá ser candidato/a a conselheiro/a quem, comprovadamente:

1. For morador/a da microrregião;
2. For maior de 16 (dezesseis) anos;
3. Não for detentor/a de mandato eletivo, legislativo ou executivo, em qualquer das esferas de poder, ou integrante da administração municipal, estadual ou federal, em cargo ou função de primeiro ou segundo escalões;
4. Não for servidor/a, agente público/a ou prestador/a de serviço do Estado da Paraíba.

Ainda assim, há 4 (quatro) parágrafos evidenciando mais alguns critérios em que pode tornar o candidato eleito inapropriado ao cargo de conselheiro, onde por consequência: Perderá automaticamente o mandato caso tenha vínculo empregatício ou funcional com órgãos do Poder Executivo ou dos Poderes Legislativos estaduais; se a identidade constar na Folha de Pagamento do Tesouro estadual, pois entende-se que seja servidor ou agente público estadual; somente será apto para que possa ser candidato ao Conselho Estadual se somente for conselheiro regional; o conselheiro que tiver dois mandatos integrados consecutivos no Conselho Estadual poderá candidatar-se a conselheiro regional, no entanto apto a ser reconduzido ao processo de escolha dos novos conselheiros estaduais.

O artigo 14º define a quantidade de conselheiros e suplentes das regiões, onde tais escolhas são disseminadas em microrregiões formadas por municípios circunvizinhos. Em cada região serão declarados eleitos 12 (doze) candidatos mais votados nas microrregiões, à quantidade de suplementes é a mesma quantidade de titulares. Em caso de desempate dos candidatos, este será definido tendo como critério a idade, ficando com a referida vaga o candidato nascido primeiro.

Conforme o capítulo VI os conselhos do Orçamento participativos são compostos de duas maneiras: o **Conselho Regional** que é formado pelos conselheiros escolhidos em cada microrregião e o **Conselho Estadual** onde as eleições para escolha dos conselheiros acontece em Assembleias Regionais, presenciais, apenas com a participação dos conselheiros regionais titulares escolhidos anteriormente via participação popular. Destaca-se que o candidato a conselheiro estadual defende oralmente a sua candidatura na presença dos demais participantes. As eleições ocorrem através de uma credencial que os conselheiros regionais utilizam para votar e logo após o encerramento do processo de votação e apuração do pleito a relação dos candidatos eleitos são divulgadas imediatamente na página virtual do Orçamento Democrático Estadual.

De acordo com o Parágrafo Único do art. 15º, os/as conselheiros/as regionais e estaduais desempenham atividade voluntária, cidadã, de acentuado interesse público, não auferindo por tal serviço qualquer tipo de provimento, tampouco suscitando qualquer vinculação empregatícia ou funcional, direta ou indireta, com a administração pública do Estado da Paraíba. Logo, os cargos de conselheiros, independente de ser estadual ou regional,

não são empregos, pois, antagonicamente tais membros devem realizar as atividades visando apenas o bem social via ações não remuneratórias.

Como sequência, informações sobre as Assembleias Regionais estão presente no capítulo VII em três artigos (do art. 16º ao 18º), onde está compreendido que as Assembleias Regionais são espaços onde os conselheiros regionais elegem os conselheiros estaduais do Orçamento Democrático Estadual. Em cada região geoadministrativa são eleitos dois conselheiros estaduais titulares e dois conselheiros estaduais suplentes. Na eleição para escolha dos conselheiros estaduais somente os conselheiros regionais estão aptos para votarem, sendo assim os que ficaram na suplência não detêm da autonomia de votação para tal cargo.

O capítulo VIII precisamente no artigo 19º trás as atribuições do Planejamento Democrático quanto à participação de secretários de Estado dirigentes da administração indireta:

1. Analisar as prioridades demandadas de cada região geoadministrativa, sistematizadas no Plano Plurianual - PPA, na Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e na Lei Orçamentária Anual - LOA;
2. Analisar o relatório das Secretarias de Estado e de demais órgãos da administração estadual, a partir do Quadro de Prioridades e Demandas das Regiões Geoadministrativas, para identificar o que poderá, ou não, ser contemplado no PPA, na LDO e na LOA do exercício subsequente.

O planejamento e a avaliação anual do ciclo têm por finalidades a reflexão sobre as ações já desenvolvidas como também propor encaminhamentos que servirão de base para formulação do cronograma de atividades do exercício subsequente conforme é exposto no capítulo IX, do art. 20º. Para concretização de tais atividades (planejamento e avaliação) esta etapa é realizada com a participação dos servidores engajados no Orçamento Democrático Estadual. Ao longo do ciclo anual são realizados eventos pontuais de avaliação e planejamento de atividades conduzidos pela Secretaria Executiva do Orçamento Democrático Estadual.

Através do Conselho do Orçamento Democrático Estadual, a população participa por meio de discussões sobre a realidade local como também das ações desenvolvidas pelo Governo do Estado, diante do que se faz presente no regulamento no capítulo X. Especificamente, os conselheiros regionais e estaduais tem atribuições distintas alocadas conforme sua localização:

Art. 22º - São atribuições dos/as conselheiros/as:

I - Regionais:

1. Eleger os/as conselheiros/as estaduais;
2. Discutir e encaminhar questões de interesse coletivo regional, inclusive sugerindo soluções de equacionamento de demandas;
3. Monitorar obras, serviços e demais ações governamentais nas regiões geoadministrativa;
4. Acompanhar debates concernentes à elaboração das peças orçamentárias;
5. Monitorar a execução de obras e serviços e demais ações governamentais nas regiões geoadministrativa;
6. Articular ações de interesse coletivo regional junto aos/às articuladores/as regionais e ao Conselho Estadual;
7. Trabalhar em benefício dos interesses coletivos da região;
8. Reunir-se com setores do Governo do Estado com vistas à discussão e encaminhamento de soluções para as demandas regionais.

II - Estaduais:

1. Discutir e analisar as prioridades demandadas das audiências públicas regionais, objetivando subsidiar o Planejamento Democrático e as peças orçamentárias;
2. Acompanhar, na Assembleia Legislativa, a discussão e a votação do PPA, da LDO e da LOA;
3. Avaliar o ciclo anual de atividades do Orçamento Democrático Estadual e seu Regimento Interno;
4. Propor, junto à Secretaria Executiva do Orçamento Democrático Estadual, adequações e/ou modificações no ciclo anual de atividades e no Regimento Interno;
5. Articular ações junto aos/às articuladores/as regionais, à Secretaria Executiva do Orçamento Democrático Estadual e ao Governo do Estado;

Exalta-se que existem regimentos próprios que estabelecem as regras de funcionamento das reuniões e trabalhos dos Conselhos Regionais e Estaduais, como demonstra o penúltimo capítulo do Regulamento do Orçamento Democrático Estadual (onde está exposto as competências que se refere aos articuladores e gerentes regionais de acompanhamento e formação, como descrito do art. 23º):

1. Receber e orientar visitas de comissões de fiscalização das obras e serviços do Orçamento Democrático Estadual, nas regiões;
2. Receber comissões de conselheiros/as, colaborando em esclarecimentos que se façam necessários, com vistas a audiências com secretários/as de Estado;
3. Articular a participação, quando solicitada, de representação do Governo do Estado nas reuniões dos Conselhos do Orçamento Democrático Estadual;
4. Manter contatos frequentes com os/as conselheiros/as regionais e estaduais;
5. Contribuir para a promoção da interlocução do Governo do Estado com a sociedade civil, estimulando a participação social em cada região;
6. Manter a população informada acerca das ações do Governo do Estado nas diferentes regiões;
7. Manter os/as gestores/as governamentais informados das demandas populares das diferentes regiões do Estado;
8. Articular a participação dos/as conselheiros/as em cursos de capacitação e formação promovidos pelo Orçamento Democrático Estadual;
9. Produzir relatórios periódicos para a Secretaria Executiva do Orçamento Democrático Estadual, constando de informações precisas das atividades realizadas nas respectivas regiões.

Como desfecho, no capítulo XII que engloba do art. 24º ao art. 26º, são apresentadas as disposições finais para fixar pontos específicos para o funcionamento correto do processo do Orçamento Democrático Participativo. No primeiro artigo fica evidenciado que o conselheiro deverá afastar-se do Conselho Regional ou Estadual caso venha a estabelecer qualquer vínculo empregatício ou funcional com o Governo do Estado, independente de ser como servidor, agente público ou prestador de serviço; Já o art. 25º destaca que caso o conselheiro, durante seu mandato, mude de endereço para outra região geoadministrativa do Estado, este deverá comunicar ao Conselho Regional e à Secretaria Executiva do Orçamento Democrático Estadual, para que seja avaliada a pertinência de sua permanência como representante da região que foi eleito, caso contrário será substituído pelo suplente. Por fim, o art. 26º salienta que os casos que estejam faltando algo no Regulamento deverão ser determinados pela Secretaria Executiva do Orçamento Estadual e por seus Conselhos, Estaduais e Regionais, em observância dos princípios da democracia participativa, de legitimidade das decisões e do controle social, conforme estabelecido pelo texto presente na Lei Estadual Nº 9.924, de 22 de novembro de 2012.

4 METODOLOGIA

De acordo com Silveira e Córdova (2009, p.31), — a pesquisa é uma atividade nuclear da Ciência. Ela possibilita uma aproximação e um entendimento da realidade a investigar. A metodologia desenvolvida neste trabalho foi determinada de modo que pudéssemos compreender a importância do Orçamento Participativo para alocação adequada dos recursos advindos ao estado da Paraíba.

Para o desenvolvimento deste artigo foi adotado o método de levantamento bibliográfico e documental para compreensão e aprimoramento acerca do conteúdo utilizando obras baseadas em autores como CAMPANHA (2016), CICONELLO (2017), COSTA (2010), PAULA (2005), SILVA (2015), WAMPLER (2003), dentre outros que contribuíram para que tenhamos conhecimento relacionado ao tema, bem como para fundamentar a coleta de dados.

Na busca por abordar e encontrar respostas à questão norteadora deste trabalho, optamos por realizar uma pesquisa do tipo qualitativa e quantitativa. A pesquisa qualitativa importa-se com aspectos da realidade que não podem ser quantificados, buscando obter esclarecimentos sobre a dinâmica das relações sociais. (GERHARDT, SILVEIRA, 2009). Opta-se por trabalhar com a abordagem qualitativa, já que para os propósitos da pesquisa o

método se mostrou mais adequado, quando este também se mostra mais pertinente quanto à natureza para o desenvolvimento da pesquisa. Quanto à abordagem quantitativa utilizamos na formalização dos dados dispostos em quadros, gráficos e tabelas. O método quantitativo é muito utilizado no desenvolvimento das pesquisas descritivas, significa quantificar opiniões, dados, nas formas de coleta de informações, assim como também procura descobrir e classificar a relação entre variáveis, assim como na investigação da relação de causalidade entre os fenômenos (OLIVEIRA, 2002).

A pesquisa terá como método a coleta de dados. Quanto ao objeto do estudo o trabalho materializou-se como explicativo. Para coleta de dados foram consultados exclusivamente fontes formais, como os portais eletrônicos do estado da Paraíba e do Orçamento Democrático Estadual.

Sendo assim, a partir dos instrumentos mencionados para que a pesquisa fosse desenvolvida, estes serviram para análise dos dados para que pudéssemos assim, analisar a importância da dinâmica do Orçamento Participativo para destinação adequada dos recursos públicos no estado da Paraíba, e assim observar os pontos positivos e negativos de tal instrumento.

5 OS RESULTADOS DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NA PARAÍBA

Em 26 de abril de 2011, o ex-governador Ricardo Coutinho instituía no Estado da Paraíba o primeiro ciclo de audiências públicas regionais do Orçamento Democrático Estadual. O Orçamento Democrático Estadual da Paraíba passou a ser um instrumento de corresponsabilidade entre o setor público e a sociedade civil organizada na discussão sobre as finanças públicas, visando atender as demandas prioritárias propostas pela população, conforme uma hierarquia de necessidades. Em termos operacionais, para realização do Orçamento Democrático na Paraíba o estado foi subdividido em 14 Regiões Geoadministrativas. Cada uma das 14 Regiões foi constituída por uma cidade polo e seus respectivos municípios circunvizinhos.

Em termos espaciais, as Regiões onde ocorreu uma maior adesão da população as plenárias foram João Pessoa, Campina Grande, Assunção e Itabaiana. Em termo temporal, a trajetória demonstrou um crescimento quase contínuo quando se compara o número de participantes de um ano em relação ao ano precedente (exceção feita ao ano de 2016, com uma queda relativa de 3,01%). Em termo agregado, o total de participantes nos sete anos analisados correspondeu a 195.237 indivíduos.

Quadro 01 – Total anual de participantes nas plenárias regionais do ODE/PB

Região	Sede	Participação						
		2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
1ª	João Pessoa	2.500	2.622	1.917	4.052	4.364	4.050	4.500
2ª	Guarabira	880	1.200	932	1.357	2.420	1.812	1.700
2ª	Bananeiras	-	-	1.140	-	-	-	-
2ª	Solânea	-	-	-	2.320	1.780	1.804	1.940
3ª	Soledade	-	716	-	-	-	-	-
3ª	Assunção	-	-	-	-	-	-	3.502
3ª	Esperança	700	827	1.316	1.423	2.680	2.201	1.632
3ª	Campina Grande	1.085	840	1.235	1.837	2.495	2.734	3.241
4ª	Cuité	721	985	1.566	1.712	2.050	2.841	2.420
5ª	Monteiro	1.046	986	1.008	1.382	2.036	2.556	1.850
6ª	Patos	636	951	1.180	2.132	2.784	2.903	2.837
7ª	Itaporanga	803	1451	1.299	1.653	2.183	1.326	1.565
8ª	Catolé do Rocha	735	950	789	-	1.800	1.850	1.210
8ª	São Bento	-	-	-	1.230	-	-	-
9ª	Cajazeiras	563	1.252	1.255	1.650	2.500	1.217	2.102
10ª	Sousa	444	1.175	1.311	1.010	1.350	1.465	1.959
11ª	Princesa Isabel	950	1.507	1.609	1.549	1.824	1.812	813
12ª	Itabaiana	862	1.617	1.992	2.114	2.160	2.720	3.240
13ª	Pombal	633	1.085	1.264	2.140	2.115	1.910	1.974
14ª	Mamanguape	777	953	1.295	2.640	2.140	2.375	1.894
Total		13.335	19.117	21.108	30.201	36.681	35.576	39.219

Fonte: Portal ODE, 2018.

Embora o número de participação da população no ODE-PB foi majoritariamente crescente, o percentual ainda ficou proporcionalmente pequeno quando confrontado com a quantidade total da população da Paraíba (contando em média com menos de 1% da população estadual ao longo do intervalo em estudo). Merece ressalva o fato que a participação popular não faz parte da cultura social brasileira, muito menos paraibana, logo, a inserção e o engajamento da população não só no estado mais no país vai levar tempo e necessitar de maior esforço do poder público, em conscientizar a população sobre a importância de sua participação.

4.1 Orçamento geral do Estado da Paraíba versus recursos destinados ao ODE-PB

A partir da implantação do ODE-PB às ações delimitadas na Lei Orçamentária Anual (LOA) são destinadas conforme venha atender a demanda de necessidades provenientes pela população baseada no resultado das audiências regionais. Como mostra o Quadro 2, durante os anos de 2012 à 2017 houve oscilação quanto ao número de ações demarcadas na LOA. Ao

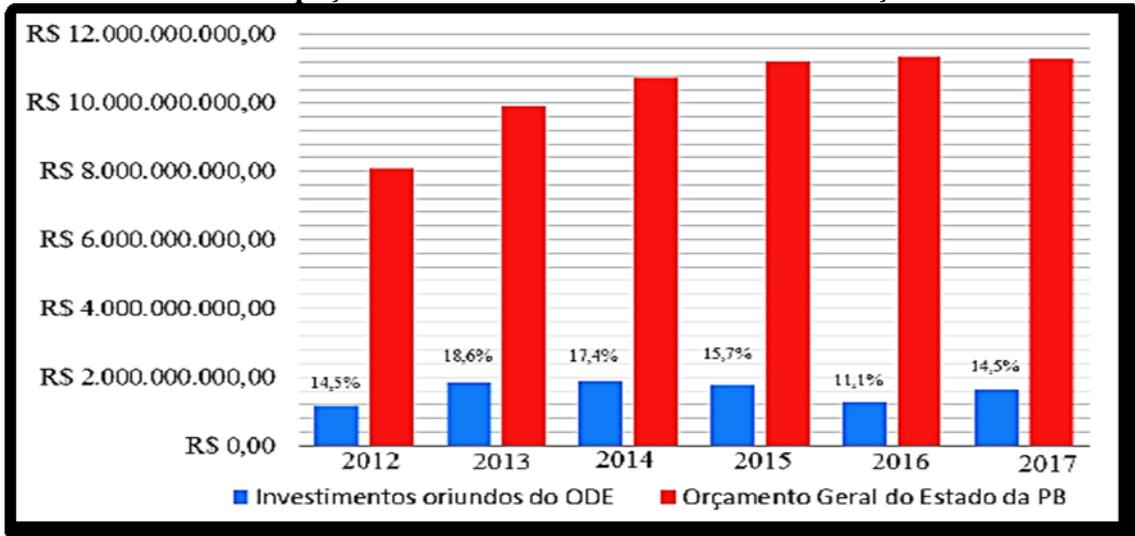
todo foram registradas 1.431 ações com destaque para anos 2014, 2015 e 2017. Em termos orçamentários durante o período citado foram destinados R\$ 9.536.461.628,00 ao orçamento geral do estado direcionado ao auxílio de tais demandas. Os anos que receberam maior volume de recursos foram 2013, 2014 e 2015, o que sugere que o maior número de ações não necessariamente gera mais recursos.

Quadro 02 – Total de ações demarcadas na Lei Orçamentária Anual (LOA)

ANO	AÇÕES DEMARCADAS NA LOA	VALOR
2012	233 ações	R\$ 1.169.162.534,00
2013	210 ações	R\$ 1.844.000.000,00
2014	270 ações	R\$ 1.866.718.918,00
2015	258 ações	R\$ 1.759.847.984,00
2016	217 ações	R\$ 1.263.680.883,00
2017	243 ações	R\$ 1.633.051.309,00

Fonte: Portal ODE, 2018.

Ponderando a Receita Orçamentária do estado da Paraíba, atenta-se que ocorreu uma trajetória crescente de arrecadação no intervalo analisado, com exceção no ano de 2017, onde ocorreu uma queda de 0,5% em relação ao ano anterior. Com relação aos valores arrecadados pelo estado da Paraíba durante seis anos no período de 2012 a 2017, (segundo informações disponíveis no Portal de Transparência do Estado da Paraíba), foi estimado um orçamento com receita total de R\$ 62.585.734.200,00.

Gráfico 02 – Participação relativa dos recursos do ODE no Orçamento Estadual

Fonte: Portal ODE, 2018.

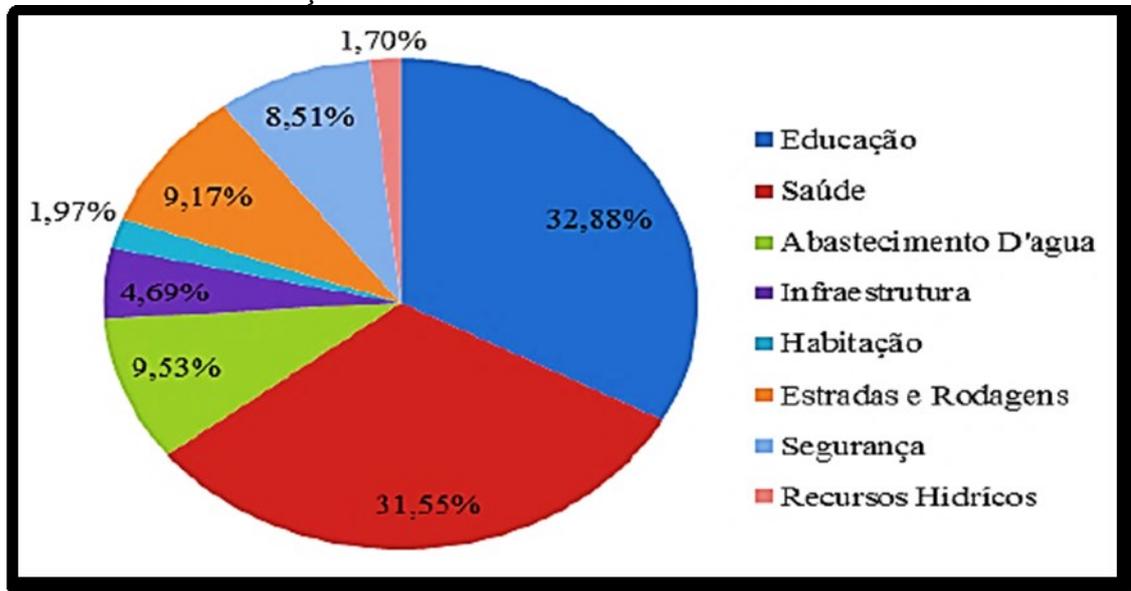
Quanto aos investimentos originados pelo Orçamento Democrático Estadual se pode constatar que inicialmente entre os anos 2012 e 2013 houve um acréscimo de 4.1% nos investimentos, mas não foi proporcional ao aumento obtido pelo Orçamento Geral do Estado. Do ano de 2013 a 2016 mesmo havendo sempre melhorias quanto ao Orçamento Geral do Estado houve uma margem com oscilação decrescente relacionada aos investimentos do ODE-PB.

No entanto, constata-se uma variação ao longo da série, tendo seu menor valor relativo participativo do Orçamento Geral no ano de 2016 (11,1%) e seu ápice no ano de 2013 (18,6%). Em relação ao Orçamento Geral durante o período de 2012 a 2017 apenas cerca de 15% da receita obtida durante esse período foi direcionada para as ações propostas pela população presente nas audiências. Corroborando com a crítica de Carlos (2015) e Ciconelo (2007) quando afirmam, respectivamente, que o Orçamento Participativo é um mecanismo cujos resultados são pouco expressivos e raramente atingem 20% do orçamento.

4.2 Alocação setorial dos recursos do ODE-PB entre 2011-2017

A participação popular é indispensável para o bom funcionamento da gestão. Nas audiências regionais realizadas durante o ODE-PB a população é incentivada a escolher três prioridades por áreas para que o governo aloque as ações visando suprir as necessidades apresentadas durante tais audiências.

Gráfico 03 – Alocação relativa setorial dos recursos do ODE entre 2011-2017



Fonte: Portal ODE, 2018.

Como vemos no Gráfico 3, conforme as necessidades da população, as demandas que devem ser priorizadas são educação e saúde, correspondendo a uma demanda conjunta de 64,43%, sugerindo expressivo direcionamento quanto as demandas sociais que devem ser priorizadas pelo governo regional. Outro índice setorial onde são reivindicadas melhorias condiz às áreas de abastecimento d'água e estradas e rodagens com percentual agregado de 18,70%. Em quinto lugar observa-se a área de segurança com 8,51%. Por fim temos as áreas de infraestrutura, habitação e recursos hídricos que somadas equivaleram a apenas 8,36% de solicitação.

4.2.1 Descrição de obras realizadas por áreas com recursos do ODE-PB

Durante a realização do Orçamento Democrático Estadual da Paraíba são apresentadas a população diferentes áreas temáticas onde possam solicitar obras, ações e/ou serviços a serem realizadas e implantadas em suas respectivas regiões e comunidades. De acordo com a nova classificação do governo da Paraíba, as áreas onde já foram realizadas obras correspondem a: saúde, educação, abastecimento d'água, habitação, segurança, estradas, desenvolvimento humano e desenvolvimento local.

Na área da saúde foram realizadas obras de ampliação e modernização de unidades visando atender todas as demandas possíveis e melhorar os serviços prestados, tais como a

construção de novas unidades de atendimentos, ampliação e reformas em hospitais de todo o estado, ajustes em estruturas e aquisição de novos equipamentos, o que totalizou entre 2011-2017 em mais de R\$2,9 bilhões.

Quadro 03 – Obras realizadas na saúde com os recursos do ODE (2011-2017)

SAÚDE	
Principais Obras	Investimento
Hospital Geral de Mamanguape	R\$ 20,5 milhões
Hospital Distrital de Pombal	R\$ 10 milhões
UPA – Princesa Isabel	R\$ 4 milhões
Hospital de Monteiro	R\$ 7,4 milhões
Hospital de Taperoá	R\$ 7 milhões
Centro de Oncologia de Patos	R\$ 4,7 milhões
Hospital Metropolitano Dom José Maria Pires	R\$ 150 milhões

Fonte: Portal ODE, 2018.

Quanto as principais obras realizadas na área da saúde (Quadro 3), estas totalizam um montante de R\$203,6 milhões sendo a maioria reformas de hospitais para ampliação na capacidade de leitos hospitalares. Também foram adquiridas 178 ambulâncias onde houve investimento de R\$24,8 milhões, além da aquisição dos equipamentos e a manutenção das unidades. Tais demandas foram atendidas conforme as reivindicações decorrentes das audiências do ODE.

Igualmente como ocorreu na saúde, na educação o Governo do Estado auxiliado pela Secretaria de Educação do Estado (SEE), buscou atender os anseios da população de todas as 14 Regiões Geoadministrativas do Estado que participaram das audiências públicas e que exigiram melhorias educacionais, como construção de novas escolas, ampliação e reformas de outras, construções de ginásios e, principalmente elevação da qualidade de ensino.

Quadro 04 – Obras realizadas na educação com os recursos do ODE (2011-2017)

EDUCAÇÃO	
Principais Obras	Investimento
Programa Soma (Pacto para aprendizagem na Paraíba)	R\$ 90 milhões
Construção do Ginásio Poliesportivo Henrique Vieira	R\$ 362.965,30
Construção Escola Cidadã Integral Estadual	R\$ 4,3 milhões
Programas “Escola de Valor” e “Mestres da Educação”	R\$ 9,6 milhões

Fonte: Portal ODE, 2018.

Desse modo as principais obras foram à criação de programas para elevação da qualidade de ensino, a Construção da Escola Cidadã integral Estadual de João Pessoa e a Construção do Ginásio Poliesportivo Henrique Vieira que somaram R\$466,83 milhões.

Também foram construídas 8 escolas técnicas onde 8 cidades foram beneficiadas diretamente e 24 cidades beneficiadas indiretamente; 58 novas escolas; 2.927 novas salas de aula; 400 laboratórios de informática, robótica, matemática e ciências; 98 ginásios construídos, ampliados e/ou reformados, atingindo a marca de R\$904 milhões.

Algumas regiões do Estado sofrem com o efeito da estiagem e da seca, sendo esse o ponto marcante de reivindicações e de escolha de prioridades nas audiências regionais por comunidades que mais são atingidas por estes fenômenos. Dessa maneira as ações propostas pela população foram à construção de redes de distribuição de água tratada, adutoras, barragens, cisternas, perfurações de poços, entre outras necessidades específicas de cada localidade.

No Quadro 5, mostra as principais obras realizadas para sanar/diminuir os problemas hídricos presentes em determinadas regiões:

Quadro 05 – Obras realizadas no abastecimento d’água com os recursos do ODE (2011-2017)

ABASTECIMENTO D’AGUA	
Principais Obras	Investimento
Construção Barragem do Saco em Nova Olinda	R\$ 4.996.188,59
Construção do Canal Acauã/Araçagi	R\$ 1 bilhão
Reconstrução da Barragem de Camará	R\$ 56.962.945,47
Construção da Barragem de Jadaia	R\$ 18.100.000,00
Construção da Adutora de Araçagi a Guarabira	R\$ 19,5 milhões

Fonte: Portal ODE, 2018.

Em termos monetários, foram gastos mais de R\$1,9 bilhão para execução das principais obras de abastecimento d’água. Quanto às demais obras, foram realizadas 23 adutoras, 30 sistemas de dessalinizações, 76 sistemas de abastecimentos rurais, mais de 10 mil cisternas, além de estações de tratamento de água compactada em fibra e a implantação do programa Viva Água, assegurando a adoção de medidas emergenciais, como a perfuração de poços, construção de cisternas, circulação de carros pipa e implantação de adutoras emergenciais, barragens subterrâneas, entre outras. Em suma mais de R\$3 bilhões foram investidos na área hídrica.

Em algumas regiões, uma entre as três prioridades mais relevantes elencadas pela população foi à habitação, dessa forma, foram construídos conjuntos habitacionais e condomínios exclusivos para idosos, estes que dispõem de posto de saúde, centro de vivência, pista de caminhada, horta comunitária e toda estrutura voltada para atender a melhor idade.

Quadro 06 – Obras realizadas na habitação com os recursos do ODE (2011-2017)

HABITAÇÃO	
Principais Obras	Investimento
Construção Cidade Madura Cajazeiras	R\$ 5,5 milhões
Construção Conjunto Habitacional NSDP em Mamanguape	R\$ 27 milhões
Construção Cidade Madura Sousa	R\$ 5,5 milhões
Construção Cidade Madura Guarabira	R\$ 5 milhões
Construção Conjunto Habitacional Ronaldo Cunha Lima em Campina Grande	R\$ 5 milhões

Fonte: Portal ODE, 2018.

Como evidência no segmento da habitação merece destaque o Conjunto Habitacional NSDP em Mamanguape que beneficiou 2.400 pessoas, com a entrega de 597 casas, para realização de tal obra foi investido R\$ 27 milhões.

Além da construção de tais unidades habitacionais, também houve regiões que mesmo não elegendo as habitações como prioridades receberam investimentos, sendo assim, o investimento total nessa área desde construções a manutenção foi de mais de R\$713 milhões.

As obras realizadas para melhoria da segurança no estado da Paraíba reivindicadas no ODE beneficiaram toda população e não apenas os que priorizaram por esse campo no momento de eleger as áreas que necessitavam de aperfeiçoamento. Em toda área foi investido diretamente mais de R\$216 milhões, onde o governo fez entrega de novas viaturas, adquiriu mais armamentos, munições e fardamentos para policiais, assim como, a construção, reforma e ampliação de Corpo de Bombeiros, e instalação de novas delegacias especializadas, como também investiu fortemente em planos de combate aos crimes por toda a Paraíba.

Quadro 07 – Obras realizadas na segurança com os recursos do ODE (2011-2017)

SEGURANÇA	
Principais Obras	Investimento
Reforma e Ampliação 4ª Cia do Corpo de Bombeiros de Patos	R\$ 2.329.779,88
Reforma e Ampliação do Corpo de Bombeiros de Sousa	R\$ 839.837,95
Construção da 3ª Cia do Corpo de Bombeiros de Mamanguape	R\$ 1,7 milhões
Compra Patrulhas e Motocicletas Policiais	R\$ 319.200,00
Reforma e ampliação 4ª Cia do Corpo de Bombeiros de Patos	R\$ 2,5 milhões

Fonte: Portal ODE, 2018.

Conforme mostra o quadro 7, houve 5 obras em realce, onde foram contempladas principalmente a construção, reforma e ampliação de unidades operacionais para o funcionamento do Corpo de Bombeiros, além da aquisição de patrulhas rurais e motocicletas

policiais, totalizando como dispêndios R\$ 7,7 milhões, e beneficiando 76 municípios e 845 mil pessoas.

Em quase todas as audiências públicas realizadas, a construção de novas estradas foi uma das prioridades mais votadas e eleitas principalmente pela população das regiões entre o Cariri e o Sertão. Nesse contexto, a Paraíba passou por significantes transformações como a construção do Anel Viário do Cariri, a maior obra rodoviária realizada na Paraíba. Esta obra contemplou 11 municípios da região e uma população de 124.494 habitantes. No geral, o Governo do Estado destinou mais de R\$1,6 bilhão em obras para este segmento.

As obras realizadas viabilizaram estradas e rodagens e destinaram-se especialmente a mobilidade (resolvendo problemas de trânsito na região), a recuperação de rodovias, e a efetivação de importantes ligações viárias (beneficiando o turismo e tirando vários locais do isolamento).

Quadro 08 – Obras realizadas nas estradas com os recursos do ODE (2011-2017)

ESTRADAS E RODAGENS	
Principais Obras	Investimento
Construção do Viaduto do Geisel	R\$ 40 milhões
Construção do Trevo das Mangabeiras	R\$ 25 milhões
Construção PB-065	R\$ 3,8 milhões
Construção PB-338	R\$ 11 milhões
Construção PB-411	R\$ 5 milhões
Construção PB-313	R\$ 15 milhões
Contorno Rodoviário João Pedro Teixeira	R\$ 9 milhões
Restauração da PB -177	R\$ 32 milhões

Fonte: Portal ODE, 2018.

No que se refere ao Desenvolvimento Humano, as ações beneficiam todas as 14 regiões do estado, tendo como principais objetivos a promoção da inclusão social, a segurança alimentar e a assistência integral a população paraibana, onde foi investido em implantação de programas.

Em números, foram aplicados mais de R\$1,1 milhão no programa Leite da Paraíba favorecendo aproximadamente 19.394 famílias com a distribuição diária de leite; mais de R\$445 mil no Pró-alimento que transfere renda para 11.909 famílias; mais de R\$1,1 milhão para o abono natalino, pagos a 506 mil beneficiários; e mais de R\$320 mil para a Inclusão Produtiva onde beneficia 1.800 catadores de resíduos sólidos.

Quadro 09 – Obras realizadas para o desenvolvimento humano com os recursos do ODE (2011-2017)

DESENVOLVIMENTO HUMANO	
Principais Obras	Investimento
Construção do Parque Linear Parahyba	R\$ 7,2 milhões
Construção do Parque Ecológico Bodocongó	R\$ 40 milhões

Fonte: Portal ODE, 2018.

Ainda foram reivindicados através da escuta popular, a construção de obras que favorecesse o convívio, lazer, cultura e saúde da população, dessa forma, foram realizadas as principais obras que corresponde a área de desenvolvimento humano na 1ª e na 14ª Região como mostra o Quadro 9, que custearam cerca R\$47,2 milhões ao Governo do Estado (destaca-se que estas obras foram realizadas por etapas).

Visando o Desenvolvimento Local, direcionado a economia, inclusive para geração de emprego e renda, o Governo do Estado investiu em programas para empreendedores com objetivo de melhorar e proporcionar o desenvolvimento político, econômico e social dos municípios da Paraíba, bem como, dar oportunidades aos empreendedores locais oportunizando novas escolhas para gerar renda ou mesmo a ampliação dos negócios já existentes.

Para isso foram firmados convênios através do Programa Pacto pelo Desenvolvimento Social, onde 217 municípios paraibanos receberam recursos para que fossem investidos em obras e ações que viabilizasse o aumento de qualidade de vida dos cidadãos paraibanos, (preferencialmente nas escolas, nos hospitais, nos postos de saúde, na prática de esportes, lazer, cultura, saneamento básico e infraestrutura).

Quadro 10 – Obras realizadas para o desenvolvimento local com os recursos do ODE (2011-2017)

DESENVOLVIMENTO LOCAL	
Principais Obras	Investimento
Reforma e Ampliação do Vale dos Dinossauros	R\$ 652.734,40

Fonte: Portal ODE, 2018.

Nesse contexto, foi realizada através do Programa Pacto pelo Desenvolvimento Social apenas 1 obra de destaque na cidade de Sousa, contando com a Reforma e Ampliação da infraestrutura turística do Vale dos Dinossauros, onde foram investidos inicialmente R\$ 652.734,40.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho procurou abordar a importância do Orçamento Participativo como uma ferramenta para a distribuição efetiva de recursos públicos pautada na consulta popular, buscando direcionar as ações governamentais conforme as necessidades reais dos indivíduos envolvidos.

De forma específica, a prática do Orçamento Democrático Estadual da Paraíba teve início em 26 de abril de 2011, durante o primeiro mandato do ex-governador Ricardo Coutinho, quando foram efetivados ciclos de audiências públicas divididos em 14 regiões. Os números alcançados entre 2011 e 2017 foram bastante satisfatórios, o que pode ser constatado pela população total abrangida e pelos valores monetários implicados. Nestes sete anos de funcionamento do ODE-PB, foram abalizados nas peças orçamentárias aproximadamente R\$ 9 bilhões, designados exclusivamente ao acolhimento das demandas instituídas diretamente pela população em plenárias públicas. Do mesmo modo foram realizadas cerca de 120 audiências públicas, das quais participaram mais de 195 mil pessoas nas 14 regiões administrativas do estado (confrontando o ano de 2011 com 2017 o crescimento no número de participantes foi de 194,11%). Além disso, foram eleitos ao todo 1.300 Conselheiros Regionais, que assessoraram o poder executivo e legislativo na análise técnica das mais de 130 mil propostas definidas pela população nas assembleias locais.

Já como destinação orçamentária, observando a segmentação dos recursos, ficou evidenciado pelas propostas encaminhadas, a preferência social por ações destinadas a fomentar a educação, a saúde e o abastecimento d'água. Em números, durante o intervalo considerado, mais R\$ 2,9 bilhões foram destinados à educação, R\$ 2,8 bilhões à saúde e R\$ 860 milhões ao abastecimento d'água (sobretudo, para o combate à seca). Estes valores foram relevantes, pois, significaram não só uma ampliação dos serviços públicos oferecidos (por decorrência da construção de novas escolas, postos de saúde, hospitais, barragens e adutoras), mais uma recuperação de unidades já existentes.

Como consequência dos resultados positivos oriundos da prática do Orçamento Democrático para o Estado da Paraíba mais de 20 municípios replicaram a metodologia desenvolvida, dentre estes podem ser citados: Conde, Itabaiana, Rio Tinto, Cabaceiras, Juazeirinho, Mamanguape, Caraúbas, Damião, Borborema, Remígio, Cuité, Pedra Lavrada e São José dos Cordeiros.

Como conclusão fica latente que a dinâmica de implantação do Orçamento Democrático Estadual configurou-se como um avanço legítimo para a execução da democracia paraibana por meio da participação direta da população, que pôde efetivamente

debater com o poder executivo (representado na figura do governador e a sua equipe de secretários) sobre os problemas sociais diários, bem como, sugerir soluções e recomendar (indicando prioridades) a destinação dos recursos públicos.

Como complemento deve ser evidenciado o efeito pedagógico que o Orçamento Democrático Estadual proporciona para a população e para os gestores públicos, uma vez que, ao aproximar o governo da população permite ao gestor vivenciar a realidade de cada comunidade, inclusive observando diretamente os seus anseios e suas carências. Já a população é levada a compreender as limitações orçamentárias e conseqüentemente realizar escolhas pertinentes as suas necessidades. Em suma, o ODE proporciona se bem empregado pelo governo e sociedade uma gestão com responsabilidade compartilhada, de modo que nem sempre a participação da população torna-se efetiva devido apenas sua visão local, priorizando por melhorias particulares não tendo uma visão abrangente quanto as necessidades da maioria .

Como sugestão para o melhoramento do Orçamento Democrático Estadual indica-se a obrigação de um avanço na exposição dos dados no portal oficial do governo paraibano, ou seja, um aditamento nas ferramentas de transparência. Como melhor explicação, salienta-se que o portal do governo não detalha adequadamente a composição dos dispêndios públicos por ano e nem por região. Além disso, existe uma defasagem temporal expressiva, prova do exposto é a inexistência dos dados correspondentes aos anos de 2018 e 2019.

REFERÊNCIAS

- AVRITZER, L.; WAMPLER, B. **The expansion of participatory budgeting in Brazil**. Relatório de pesquisa elaborado para o Banco Mundial, 2008. Disponível em: https://pria-academy.org/pluginfile.php/347/mod_resource/content/1/m2-case-Expansion-PB-Brazil.pdf. Acesso em: set de 2019.
- CAMPANHA, A. Orçamentoparticipativo: contexto histórico,conceitose fundamentos metodológicos. **C&D-RevistaEletrônica da Fainor**, Vitória da Conquista, v.9, n.2, p.31-48, jul./dez. 2016
- CARLOS, E. **Controle social e política redistributiva no orçamento participativo**. Vitória: EDUFES, 2015. Disponível em: <http://repositorio.ufes.br>. Acesso em: 30 de novembro de 2019
- CICONELLO, A. **A participação social como processo de consolidação da democracia no Brasil**.2007. Disponível em: <http://cebes.org.br/site/wpcontent/uploads/2014/03/A-Participacao-Socialcomoprocesso-de-consolidacao-da-democraciano-Brasil.pdf>. Acesso em: 20 de novembro de 2019.
- COSTA, D. M. D. **Vinte anos de orçamento participativo: análise das experiências em municípios brasileiros**.Cadernos Gestão Pública e Cidadania, v. 15, n.56, São Paulo, 2010.
- CRUZ NETO, Nilo. **Orçamento participativo: o processo de implementação em São Luís**. São Luís, 2009.
- DAGNINO, Evelina. **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.
- GENRO, T.; SOUZA, U. **Orçamento participativo: a experiência de Porto Alegre**.São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo,1997. Disponível em: https://ecitydoc.com/download/automaticallygenerated-pdf-from-existing-images-108_.pdf. Acesso em: 22de setembro de 2019.
- GERHARDT, Tatiana Engel; SILVEIRA, Denise Tolfo [organização]. **Métodos de Pesquisa**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.
- JACOBI, P. **Participação e gerência dos serviços de saúde: desafios e limites no município de São Paulo**. Disponível em: [:bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/download/8794/7533](http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/download/8794/7533). Acesso em 28 de maio de 2019
- MACHADO. N. [et al.]. **GBRSP- Gestão baseada em resultados no setor público: uma abordagem didática para implementação em prefeituras, câmaras municipais, autarquias, fundações e unidades organizacionais**. São Paulo: Atlas, 2012.
- MÉTODOS DE PESQUISA**. UFRGS e pelo Curso de Graduação Tecnológica – Planejamento e Gestão para o Desenvolvimento Rural da SEAD/UFRGS. – Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

MINGHELLI, M. **Orçamento participativo: uma leitura jurídico-política**. Canoas: Ulbra, 2005.

OLIVEIRA, R. F. **Curso de direito financeiro**. 3 ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

OLIVEIRA, Silvio Luiz de. **Tratado de metodologia científica**. São Paulo: Pioneira, 2002

PALUDO, A. V. **Planejamento governamental: referencial teórico, conceitual e prático**. São Paulo: Atlas, 2011.

PASCOAL, V. F. **Direito financeiro e controle externo: teoria, jurisprudência e 400 questões**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

PAULA, A. P. P. **Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea**/ Ana Paula Paes de Paula. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

PIRES, V. **Orçamento participativo: o que é, para que serve, como se faz**. 01 ed. São Paulo: Manolé, 2001. Disponível em: <https://books.google.com.br>. Acesso em: 19 de novembro de 2019.

PISCITELLI, R. B.; TIMBÓ, M. Z. F.; ROSA, M. B. **Contabilidade pública: uma abordagem da administração financeira pública**. 5. Ed. São Paulo: Atlas S.A., 1997.

POLITIZE. **Orçamento participativo: como funciona e como participar**. 2016. Disponível em: <http://www.politize.com.br/orcamentoparticipativo-como-funciona/>. Acesso em: 14 de setembro de 2019.

PRODEP. Projeto Democracia participativa. **Orçamentos participativos no Brasil: 1997-2006**. Disponível em: <http://www.democraciaparticipativa.org/> Acesso em: 15 de julho de 2019.

REGULAMENTO DO ORÇAMENTO DEMOCRÁTICO ESTADUAL. Disponível em: https://portaldacidadania.pb.gov.br/Areas/ODE/Content/arquivos/regulamento_conselheiros_2017.pdf. Acesso em: 04 de novembro de 2019

SILVA, J. K. M. **Análise do processo de planejamento e execução do orçamento democrático estadual da Paraíba**. Patos: UEPB, 2015. Disponível em: <http://dspace.bc.uepb.edu.br/jspui/handle/123456789/9819>. Acesso em: 17 de outubro de 2019.

SIRAQUE, V. **O controle social da função administrativa do estado: possibilidades e limites na Constituição de 1988**. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo: São Paulo, 2004.

WAMPLER, B. **O Orçamento participativo: uma explicação para as amplas variações nos resultados**. In: Avritzer, Leonardo; Navarro, Zander (orgs.). *Ainovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo: Cortez, 2003.p. 61-86.