

MARILENE GOMES DE SOUSA RÊGO

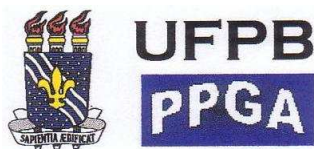
**A influência da implantação do Orçamento Participativo na
Cultura Política dos habitantes da cidade de
João Pessoa-PB**

Universidade Federal da Paraíba
Centro de Ciências Sociais Aplicadas
Programa de Pós-Graduação em Administração
Mestrado em Administração

João Pessoa - 2009

MARILENE GOMES DE SOUSA RÊGO

**A influência da implantação do Orçamento Participativo na
Cultura Política dos habitantes da cidade de
João Pessoa-PB**



Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal da Paraíba, na área de concentração Gestão Organizacional e Linha de Pesquisa Organizações e Recursos Humanos, para fins de obtenção do título de Mestra.

Orientador: Prof. Walmir Rufino da Silva, Dr.

João Pessoa - 2009

R343i

RÊGO, Marilene Gomes de Sousa

A influência da implantação do Orçamento Participativo na Cultura Política dos habitantes da cidade de João Pessoa - PB/ Marilene Gomes de Sousa Rêgo – João Pessoa: 2009.

117f.

1. Orçamento participativo 2. Gestão Pública 3. Cultura política I. Título

CDU 336.12

Dedico este trabalho ao meu esposo Elias e ao
nosso filho Samuel, que em breve nascerá.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente a Deus, a quem devo tudo o que sou e para quem sou imensamente grata, sendo somente Ele merecedor de toda a honra e de toda a glória (Fp 4.20, Bíblia Sagrada).

Ao meu esposo Elias, que abriu mão de muitas horas da minha presença para que eu pudesse dedicar tempo a este estudo.

Aos meus pais e irmãs, Aprodígio, Lusandira, Denise, Vera e Deisy, bem como à minha sogra Terêsa e família, pela ajuda e compreensão.

Ao meu Orientador, Professor Dr. Walmir Rufino, pela paciência e dedicação.

Aos Coordenadores e Docentes do Programa de Pós-Graduação em Administração, sem os quais esse trabalho não seria possível.

Aos colegas da turma, pelo rico convívio nos meses em que cursamos disciplinas juntos. A todos, sou muito grata.

A influência da implantação do Orçamento Participativo na Cultura Política dos habitantes da cidade de João Pessoa-PB

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

Aprovada em 02/03/09.

Prof. Walmir Rufino da Silva, Doutor
Orientador – UFPB

Prof^a. Sandra Leandro Pereira, Doutora
Examinadora – (UFPB)

Prof. Gesinaldo Ataíde Cândido, Doutor
Examinador – (UFCG)



RESUMO

A Gestão Pública no Brasil tem sofrido muita influência das modificações ocorridas na Política, tendentes a incluir a participação popular nas decisões do Governo. De forma prática, podemos citar as grandes discussões que envolvem a elaboração do Orçamento Público, mediante o uso do modelo do Orçamento Participativo, que prevê uma mudança na cultura política do povo brasileiro. Neste contexto, o presente trabalho analisa a influência da implantação do Orçamento Participativo na cultura política dos habitantes da cidade de João Pessoa, capital do Estado da Paraíba, Brasil. Para atingir esse objetivo foi realizada uma pesquisa caracterizada, quanto à natureza, como exploratória, quanto aos objetivos, descritiva e, referente à abordagem, quanti-qualitativa. Como procedimentos técnicos foram utilizadas a pesquisa bibliográfica, a análise documental e a pesquisa de campo. Os principais autores utilizados foram Ananias (2005), Azevedo (2005), Azevedo e Guia (2005), Bobbio (1988), Borba e Lüchmann (2007), Dahl (1993), Dutra e Benevides (2001), Holanda (2002), Pires (2001), Prates e Barros (1997), Sánchez (2002), Santos (2002) e Santos e Avritzer (2003). O universo da pesquisa foi formado pelos habitantes da cidade de João Pessoa e, como amostra, um total de 120 cidadãos comuns da cidade, que consistiram nos sujeitos da pesquisa. A eles foi aplicado um questionário composto de 18 questões, dos tipos, aberta, fechada e parcialmente aberta. Os dados qualitativos foram submetidos à técnica de Análise de Conteúdo de Bardin (2002) e, em relação aos dados quantitativos, utilizou-se o Statistical Package for the Social Sciences (SPSS), versão 8.0, onde se explorou a distribuição de freqüências, bem como a Planilha Eletrônica Excel, versão 2007, para a confecção de gráficos, tabelas e outros. Os resultados obtidos demonstraram que a Cultura Política dos habitantes da cidade de João Pessoa não sofreu influência da implantação do Orçamento Participativo, uma vez que não foram detectadas mudanças significativas em relação à cultura política tradicional.

PALAVRAS-CHAVE: Orçamento Participativo. Cultura Política. Gestão Pública.

ABSTRACT

The Public Administration in Brazil has undergone much influence of the modifications that occurred in Politic, which have a tendency to include popular participation in the Government decisions. In practice, we can point out the big discussions which involve the Public Budget elaboration, through the use of the Participative Budget model, that foresees a change of the political culture of Brazilian people. In this context, the present work analyses the influence of the Participative Budget implantation on the political culture of the inhabitants of João Pessoa city, capital of Paraíba state, Brazil. In order to achieve this aim a research was carried out. This research was characterized, in relation to its nature, as exploratory, in relation to its aims, as descriptive and, as for its approach, quanti-qualitative. As technical procedures it was utilized the bibliographic research, the documental analyses and the field work. The principal authors utilized were Ananias (2005), Azevedo (2005), Azevedo e Guia (2005), Bobbio (1988), Borba e Lüchmann (2007), Dahl (1993), Dutra e Benevides (2001), Holanda (2002), Pires (2001), Prates e Barros (1997), Sánchez (2002), Santos (2002) e Santos e Avritzer (2003). The universe of the research was formed by the inhabitants of João Pessoa city and, as sample, an amount of 120 common citizens of the city that were the subjects of the research. A questionnaire of 18 questions of the open, closed and partially open kind was applied to them. The qualitative data were submitted to the technique of Badin's Content Analyses (2002) and, in relation to the quantitative data, the Statistical Package for the Social Sciences (SPSS), version 8.0, was utilized, where the frequency distribution was explored, as well as the Excel Electronic Spread Sheet, version 2007, to the making of graphics, table and others. The achieved results show that the political culture of the João Pessoa city inhabitants did not undergo influence of the Participative Budget implantation, once it was not detected significative changes in relation to the traditional politics.

KEY-WORDS: Participative Budget. Political Culture. Public Administration.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1	Fatores que influenciam o sistema de planejamento governamental	44
Figura 2	Ciclo do Orçamento Participativo de João Pessoa	66

LISTA DE QUADROS

Quadro 1	Formas de governo	23
Quadro 2	Traços da cultura brasileira	34
Quadro 3	Conceitos de Orçamento Participativo	49
Quadro 4	Esquema Geral de pesquisa	61
Quadro 5	Classificação das regiões orçamentárias do município de João Pessoa	65
Quadro 6	Relação entre o número de participantes e o número de Delegados do Orçamento Participativo	67

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1	Sexo dos respondentes da pesquisa	71
Gráfico 2	Faixa etária dos respondentes da pesquisa	72
Gráfico 3	Estado civil dos respondentes da pesquisa	73
Gráfico 4	Grau de escolaridade dos respondentes da pesquisa	74
Gráfico 5	Renda mensal do pesquisado	75
Gráfico 6	Interesse em participar do Orçamento Participativo	79
Gráfico 7	Motivos para participar do Orçamento Participativo	80
Gráfico 8	Orçamento Participativo aumenta nível de exigência na escolha dos representantes políticos	83
Gráfico 9	Nível de consideração da Prefeitura Municipal de João Pessoa pela opinião da população	87
Gráfico 10	Autonomia da população para falar o que pensa nas reuniões do OP	88
Gráfico 11	Importância da participação da população no OP	89
Gráfico 12	Nível de representatividade pelos delegados do OP da sua região	91
Gráfico 13	Melhoria na aplicação dos recursos públicos	93
Gráfico 14	Mudanças verificadas nas Secretarias Municipais nos últimos três anos	94

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

OP	Orçamento Participativo
TSE	Tribunal Superior Eleitoral
PT	Partido dos Trabalhadores
PPA	Plano Plurianual
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
UO	Unidade Orçamentária
UA	Unidade Administrativa
SPSS	Statistical Package for the Social Sciences
OD	Orçamento Democrático
PSB	Partido Socialista Brasileiro
ZEIS	Zonas Especiais de Interesse Social
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
SEINFRA	Secretaria de Infra-estrutura do Município
SMS	Secretaria Municipal de Saúde
SUS	Sistema Único de Saúde
SEDES	Secretaria de Desenvolvimento Social

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	12
1.1 ÁREA TEMÁTICA E PROBLEMATIZAÇÃO	12
1.2 JUSTIFICATIVA.....	17
1.3 OBJETIVOS DO ESTUDO.....	21
2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA.....	22
2.1 POLÍTICA	22
2.2 CULTURA	26
2.2.1 Cultura Política.....	28
2.3 GESTÃO PÚBLICA	36
2.4 ORÇAMENTO PÚBLICO	39
2.4.1 Orçamento Público elaborado sob o modelo tradicional	42
2.4.2 Orçamento Participativo.....	48
3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	57
3.1 CARACTERIZAÇÃO E ENFOQUE DA PESQUISA.....	57
3.2 ABORDAGEM DO ESTUDO.....	57
3.3 UNIVERSO E AMOSTRA.....	58
3.4 CAPTAÇÃO DE DADOS.....	59
3.5 TRATAMENTO DE DADOS.....	61
4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS.....	63
4.1 PERFIL DOS SUJEITOS DE PESQUISA.....	71
4.2 CONHECIMENTO ACERCA DOS ORÇAMENTOS PÚBLICO E PARTICIPATIVO	76
4.3 INTERESSE EM PARTICIPAR DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO.....	79
4.4 CARACTERÍSTICAS DA CULTURA POLÍTICA	81
5 CONCLUSÕES.....	100
6 LIMITAÇÕES	106
7 SUGESTÕES.....	107
REFERÊNCIAS.....	108
GLOSSÁRIO.....	115
APÊNDICE A – QUESTIONÁRIO	116

1 INTRODUÇÃO

1.1 ÁREA TEMÁTICA E PROBLEMATIZAÇÃO

A política brasileira nos últimos anos vem passando por grandes modificações, modificações estas, que têm renovado os políticos e a forma de se fazer política, que trazem como consequência a mudança da cultura política dos indivíduos que habitam nas cidades brasileiras, independentemente do seu tamanho. Tais mudanças têm levantado uma grande discussão sobre a maneira como se elabora o orçamento que baliza a vida da sociedade.

Na cultura brasileira, de forma geral, há uma “ausência ‘natural’ dos cidadãos no processo decisório, dados o seu despreparo e a baixa disponibilidade de tempo para tanto” (PIRES, 2001, p.93). O espaço público é visto como uma terra de ninguém, esperando ser ocupada, cabendo aos mais diligentes fazê-lo (PIRES, 2001).

Uma outra nuance da cultura brasileira é a de que o homem brasileiro sempre esteve diante de uma liderança superior, que produziu nele uma postura de espectador, demonstrando baixa consciência crítica e, por consequência, baixa iniciativa, pouca capacidade de realização por vontade própria, pouca participação política, resultando em transferência de responsabilidade das dificuldades para as lideranças (PRATES; BARROS, 1997).

E esta cultura adentrou também na forma como é conduzida a vida pública, especialmente quando tratamos das atitudes e ações do povo e dos seus governantes diante da Política no País, no Estado ou no Município.

Observa-se atualmente que a “cultura” exerce uma atração em relação aos políticos, isto porque ela é reconhecida como um instrumento de política, e como algo desejável que cabe ao Estado promover (ELIOT, 1988).

Sob este aspecto, Bobbio, Matteucci e Pasquino (2004) chamam de cultura política o “conjunto de atitudes, normas, crenças, mais ou menos largamente partilhadas pelos membros de uma unidade social e tendo como objeto fenômenos políticos”.

No caso da cultura política brasileira, profundamente influenciada pela cultura nacional, herdada de seus antecedentes históricos, verifica-se que a mesma tem se baseado nas seguintes atitudes, normas e crenças: concentração de poder nas mãos de poucos, patrimonialismo, personalismo, postura de espectador, delegação de responsabilidades para os líderes, compromisso com interesses pessoais ou particulares, baixo nível de consciência crítica e a incessante busca por alcançar vantagem pessoal em tudo o que faz (“lei de Gérson”), dentre outras características (MOTTA; CALDAS, 1997; PIRES, 2001; HOLANDA, 2002).

Um fato isolado que se observou na história política do povo brasileiro foi quando, nos anos 90, estudantes e jovens, que ficaram conhecidos como os carapintadas, pintaram o rosto de verde e amarelo, em face de escândalos e denúncias de corrupção na gestão do então presidente Fernando Collor de Mello, e organizaram passeatas pelo seu impeachment. Tal atitude evidenciou, mesmo que de forma momentânea, o amadurecimento na cultura política brasileira, pois demonstrou um alto nível de consciência crítica, participação política e de compromisso com o interesse público.

Ao se observarem essas características, confirma-se o que diz Almond e Verba (1989) quando expõem que a cultura política de um povo está relacionada a um conjunto de idéias, ações e atitudes tomadas pelo cidadão em relação aos assuntos políticos, que dizem respeito à resolução dos problemas de interesse público.

Tendo em vista que esses problemas de interesse público podem ser resumidos no atendimento das necessidades coletivas, isso implica dizer que o governo precisa dispor de recursos para atingir esse fim e, para isso, de um orçamento. Em termos gerais, o orçamento é um plano de ação expresso em termos financeiros, onde figuram de um lado as despesas e de outro, as receitas que irão dar suporte àquelas. Na esfera pública, chamamos esse plano de “Orçamento Público”, que pode ser definido como a expressão financeira da política adotada por um determinado governo, de modo a concretizar as suas metas para um exercício financeiro, englobando as áreas da saúde, educação, segurança pública, assistência social etc.

Em sua forma tradicional, o Orçamento Público representa um conjunto de decisões tomadas por uma minoria detentora do poder, de modo autoritário, sem levar em consideração a opinião da população. Neste caso, os orçamentos são

elaborados, muitas vezes, dentro dos escritórios de contabilidade, sem maiores preocupações com o que ultrapassa as barreiras da matemática. Trazem em seu bojo escolhas feitas por representantes eleitos pelo povo e/ou através de suas equipes técnicas, que, em muitos casos, não conhecem bem a realidade local da população e, por conseqüência, as suas principais necessidades.

Esse entendimento é confirmado por Andrada (2007), quando este diz que cada vez mais as decisões da vida pública são elaboradas distante do povo e da atividade política, sob o argumento de que o conhecimento técnico é mais eficaz.

É lamentável que o Orçamento elaborado sob o modelo tradicional esteja sendo utilizado como um instrumento para a difusão de arranjos políticos egoístas, disseminando uma crise moral que assola muitos dos nossos representantes políticos, como se visualiza através da mídia, a descrença na busca do interesse público.

Desta maneira, o Orçamento Público elaborado sob o modelo tradicional abre espaço para o desenvolvimento de uma cultura da individualidade, onde cada um busca os seus próprios interesses e os privilegiados geralmente fazem parte das classes mais abastadas. Este tipo de orçamento reflete, portanto, o perfil político-cultural típico dos brasileiros.

Segundo Marquetti, Campos e Pires (2008), uma possibilidade que surge é a construção de inovações institucionais capazes de estender o processo democrático à população pobre, abrindo canais de participação para setores da sociedade que historicamente não tiveram voz na definição das políticas públicas nem controle das ações do Estado.

Para responder a este anseio, surgiu, no final da década de 80, o Orçamento Participativo (OP), uma nova metodologia de planejamento e elaboração do Orçamento Público, insculpida sob o modelo participativo, onde as decisões são tomadas a partir da participação direta da sociedade civil.

Com a participação popular fica mais fácil o controle das ações do Governo, evitando, assim, o desvio e o mau uso do dinheiro público. Concorda com isso, Ananias (2005), quando diz que o Orçamento Participativo se constitui em um antídoto contra a corrupção e o desperdício do dinheiro público. Com a sua implantação, as obras faraônicas, inacabadas, obras para atender a interesses partidários, clientelísticos, mesquinhos, obras para pagar dívidas de campanha tendem ao desaparecimento.

No entanto, a mobilização da população para lutar por um objetivo comum não é tarefa simples. De acordo com Ribeiro (2005), o OP sofre uma grande influência do contexto social e político no qual está inserido.

Desta forma, para que esta nova metodologia de planejamento alcance os resultados a que se propõe é necessário uma nova cultura, tanto do lado do Poder Executivo, encarregado de induzir e coordenar o processo, quanto por parte do cidadão comum, que passa a ser sujeito, e não mais objeto da política. A sua participação política ultrapassa o dia da votação eleitoral, se estendendo durante o ano inteiro, através de opiniões e sugestões em busca da qualidade da gestão pública.

A cultura política que está por trás do Orçamento Participativo deverá estar firmada no senso de cidadania, solidariedade, honestidade, compromisso com o interesse público, um bom nível de consciência crítica, entre outros (AZEVEDO; FERNANDES, 2005; DUTRA; BENEVIDES, 2001), se contrapondo, pois, à tradição política brasileira, marcada por uma série de vícios, que podem se constituir num óbice para o sucesso deste modelo. É o que diz Pires (2001), quando afirma que o populismo e o paternalismo, características marcantes da cultura política brasileira, se constituem em verdadeiros obstáculos a qualquer tipo de prática participacionista.

Ao mesmo tempo em que o modelo participativo requer uma cultura política apropriada aos seus fins, percebe-se que ele mesmo exerce um papel pedagógico na formação política do cidadão. É o que defende Sánchez (2002), quando fala da importância dos orçamentos participativos, uma vez que eles rompem com os vícios da política brasileira, a exemplo do patrimonialismo.

Atualmente, o Orçamento Participativo tem se tornado uma novidade em crescente expansão, tanto no Brasil quanto no mundo. No Brasil, já foi adotado em diversos municípios, de norte a sul do País, tais como Recife, Natal, Fortaleza, Porto Alegre, São Paulo, Florianópolis, Belo Horizonte e outras cidades.

Em João Pessoa, esta prática tem sido adotada desde 2005 pela Prefeitura Municipal e, através dela, pode-se conhecer algumas características da atual cultura política dos que habitam nesta cidade.

De maneira geral, o cenário cultural da região nordeste brasileira, no qual os habitantes da cidade de João Pessoa estão inseridos, está ligado ao chamado coronelismo, ao cangaceirismo e à persistência de formas arcaicas de relações sociais. O arcaísmo, neste caso, se confunde com o atraso nas relações sociais e

nas formas do exercício do poder. É uma região que conheceu um outro ritmo histórico e, portanto, conservou formas e estruturas das relações sociais e da dominação política que, em outras áreas, já teriam desaparecido, ou mesmo, nunca teriam tido vigência (BERNARDES, 2009).

Tendo em vista este cenário de dominação política, que abriu espaço para uma ausência de tradição de participação das pessoas na gestão da coisa pública, bem como em virtude da carência de conhecimento de seus habitantes para tal, observou-se que a cidade de João Pessoa se enquadrava no ambiente de estudo propício para a realização desta pesquisa.

Diante do exposto, a presente investigação se propõe a responder o seguinte problema de pesquisa: como a implantação do Orçamento Participativo na cidade de João Pessoa influencia a cultura política dos seus habitantes?

1.2 JUSTIFICATIVA

A partir da minha experiência, como servidora da área técnica do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, surgiu um interesse para estudar o estabelecimento de políticas públicas para a população das cidades brasileiras. O instrumento que, de forma concreta, é utilizado para a realização de políticas públicas é o Orçamento Público.

Para que as políticas públicas alcancem os seus objetivos de forma satisfatória, torna-se necessária a participação tanto de gestores públicos como também da população alvo dessas políticas, bem como a busca de um mesmo interesse, o de atender às necessidades coletivas.

Ao revisar a literatura da área, ressalta-se a importância da dimensão cultural da política para a compreensão e o fortalecimento da democracia participativa (AZEVEDO, 2005; RIBEIRO, 2005; PIRES 2001).

Pode-se visualizar esta dimensão político-cultural dos habitantes de uma cidade a partir da forma como se dá a Gestão Pública, especialmente quando da elaboração do Orçamento Público.

Por trás do modelo tradicional de elaboração do Orçamento Público esconde-se uma cultura de “ausência” da participação do cidadão comum na tomada de decisões da vida pública, seja por incompetência, falta de tempo ou de oportunidade deste para controlar e participar das ações do governo. Surge, então, uma cultura da individualidade, onde cada grupo de influência busca a concretização dos seus próprios interesses, vencendo geralmente aqueles que detêm maior conhecimento com as elites da região.

Com a implantação do Orçamento Participativo, pela Prefeitura Municipal de João Pessoa, há cerca de três anos, o Governo Municipal tem criado um espaço público não-estatal, a fim de que a população participe, democraticamente, da sua gestão, discutindo e debatendo as suas principais necessidades, fazendo com que os recursos públicos sejam utilizados de forma eficaz, justa e eficiente, conforme o interesse consentido da maioria, através da eleição das prioridades orçamentárias.

Dutra e Benevides (2001) dizem que, com a implantação do Orçamento Participativo, passa a haver uma complementaridade entre a democracia direta, exercida através da participação direta da população, e a democracia representativa,

exercida através dos seus representantes eleitos, fazendo com que os cidadãos desenvolvam uma consciência crítica e solidária em favor do interesse coletivo.

Esta consciência cidadã na condução da coisa pública, tem aumentado no Brasil, nos últimos anos, como pode ser observado em pesquisa publicada pelo jornal Gazeta Mercantil, em 4 de agosto de 2008, com base em dados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), quando afirma que “caiu o percentual do alheamento eleitoral”, expressão que usa para identificar que o percentual de eleitores que votam nulo, branco ou simplesmente se abstêm de comparecer às urnas vem diminuindo a cada eleição. Essa conduta revela, segundo os especialistas, que, provavelmente, a população brasileira esteja compreendendo melhor seu papel na escolha dos representantes políticos, logo, estaria mais consciente da sua participação na vida política do país.

A temática em torno do “Orçamento Participativo” é recente, tendo surgido no final da década de 80 e apresenta uma crescente aceitação, tanto no Brasil, quanto no mundo. Embora tenha sido difundida especialmente pelo Partido dos Trabalhadores (PT), não está atrelada a nenhum partido político, logo, despertando interesse de várias facções partidárias.

Para se estudar a cultura política, cujo objeto é o fenômeno político, numa democracia partidária, é necessário observar os partidos, o povo e a influência daquela sobre a atuação destes no processo de legitimação do poder político (DANTAS, 2003).

Os partidos exercem uma grande influência sobre o funcionamento dos sistemas políticos. Podem ser definidos como sendo instituições que buscam o poder político, competem entre si por votos e apoio político, organizam a disputa eleitoral por meio da integração e mobilização do eleitorado (PAIVA, 2008). Além disso, os partidos políticos são fundamentais na formação e sustentação dos governantes, na organização do processo legislativo, na indicação de lideranças e na canalização das demandas sociais em políticas públicas (PAIVA, 2008). Resumidamente, eles funcionam como pontes de ligação entre os cidadãos e o Estado.

De modo a não enveredar, necessariamente, no campo da ciência política, ater-se-á ao estudo das características da cultura política, decorrente da implantação do Orçamento Participativo, apenas no que diz respeito aos cidadãos

da cidade de João Pessoa, deixando para futuras investigações, essas considerações pertinentes aos partidos políticos.

O assunto é muito importante para o crescimento e desenvolvimento do país, pois, de acordo com Pires (2001), a participação popular é condição para a justiça e igualdade entre a sociedade civil e o Poder Público e contribui para a correção dos problemas da nossa cultura política.

Em geral, a literatura que trata do tema Orçamento Participativo, na sua maioria, apresenta estudos estatísticos e comparativos sobre as experiências anteriores deste modelo adotadas em várias cidades, especialmente, do sul e sudeste do Brasil, tecendo comentários acerca da importância do estudo da Cultura Política, com vistas a consolidar a democracia participativa, sendo desconhecida sequer a existência de uma pesquisa que enfoque diretamente estes dois assuntos.

Em termos acadêmicos, este trabalho fornecerá subsídios para futuras pesquisas sobre a cultura política dos participantes do Orçamento Participativo, do próprio Poder Executivo, indutor e coordenador do processo, como também estudos envolvendo os fatores determinantes para o sucesso do funcionamento do OP. De forma geral, está se resgatando e valorizando as ações da Administração Pública, tão carente de estudos nessa área.

Possibilitar-se-á discutir a relação custo-benefício inerente ao funcionamento do Orçamento Participativo pela Prefeitura de João Pessoa, pois, pouco importa investir recursos em um processo caro e demorado, que não está sendo compreendido e/ou bem aproveitado pela população comum. As pessoas precisam saber e querer participar do exercício do poder político, o que se dá mediante a formação de uma cultura política apropriada para os fins da democracia participativa.

Ademais, o estudo é de grande relevância, pois irá contribuir para o conhecimento da cultura política dos habitantes da cidade de João Pessoa-PB a partir da implantação do Orçamento Participativo, e não se conhece a existência de nenhuma pesquisa no Estado acerca do assunto.

Desta forma, em face da implantação do Orçamento Participativo pela Prefeitura Municipal de João Pessoa, resta saber qual a influência da implantação do Orçamento Participativo na Cultura Política dos habitantes desta cidade. Esse conhecimento contribuirá, também, para o melhoramento do processo democrático, bem como a eficiência, transparência e efetividade desta política pública, pois, saber-se-á o nível de interesse e informação dos cidadãos comuns, coesão social,

autonomia e responsabilidade da população em participar da mesma. Será possível detectar a necessidade ou não de fazer maiores investimentos na educação política para a construção da cidadania da população, como também verificar a legitimidade das decisões nele tomadas.

1.3 OBJETIVOS DO ESTUDO

A presente pesquisa tem como objetivo geral, analisar a influência da implantação do Orçamento Participativo na cultura política dos habitantes da cidade de João Pessoa – PB.

Para atingir esse objetivo, fez-se necessária a elaboração dos seguintes objetivos específicos:

- a) verificar o nível de conhecimento dos habitantes da cidade de João Pessoa sobre o que significa Orçamento Público;
- b) conhecer o nível de conhecimento dos habitantes da cidade de João Pessoa sobre o que significa Orçamento Participativo;
- c) apresentar o nível de interesse da população em participar do Orçamento Participativo;
- d) identificar algumas características da cultura política dos habitantes da cidade de João Pessoa a partir da implantação do Orçamento Participativo.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

No Brasil, existem muitos aspectos políticos que influenciam a forma como os gestores públicos conduzem as suas administrações, seja em qual for o nível do governo, federal, estadual ou municipal, e, principalmente, quando se tratam de assuntos econômicos e financeiros.

Um dos exemplos claros desta problemática se observa quando da elaboração da lei orçamentária anual, da lei de diretrizes orçamentárias e do plano plurianual, quando votados pelas Casas Legislativas correspondentes, no intuito de instrumentalizar os planos do governo para a aplicação dos recursos públicos.

A grande polêmica ocorre, entretanto, a partir da discussão relacionada à forma como os gestores públicos têm elaborado os seus instrumentos de planejamento de gestão, especialmente, o Orçamento Público, na maioria das vezes, utilizando-se o modelo tradicional, desconsiderando a participação direta da população.

Isto posto, remete-nos a uma discussão sobre a implementação de modelos que passam, na maioria das vezes, pelo crivo do poder político.

2.1 POLÍTICA

O tema “política” é importante para o presente estudo, pois está intimamente relacionado com a forma como é conduzida a gestão pública.

Segundo Azambuja (2001), na sua conceituação erudita, política é a arte de conquistar, manter e exercer o poder, o governo. Pode ser definida também como a orientação ou a atitude de um governo em relação a certos assuntos e problemas de interesse público: política financeira, política educacional, política social, política do café etc. Pode ser definida também como sendo a Ciência do Estado (AZAMBUJA, 2001).

A política está relacionada com a realização dos objetivos de determinados atores no confronto com outros atores. A coexistência de interesses divergentes é

um problema intrínseco à política. Ela funciona como um sistema de coordenação de interesses, que visa resolver este impasse (REIS, 2000).

Esta coordenação de interesses vai depender do elemento “poder” ou “autoridade” do Estado, a que se chama de governo.

O governo pode ser classificado de várias formas, sendo a mais importante a classificação dupla apresentada por Aristóteles, que divide as formas de governo em puras e impuras, conforme a autoridade é exercida tendo em vista o bem geral ou somente o interesse dos governantes. O outro critério por ele explanado é o numérico, conforme o governo esteja nas mãos de um só homem, de vários homens ou de todo o povo (AZAMBUJA, 2001). Para resumir, apresenta-se o Quadro 1.

<i>Formas puras</i>	{	<i>monarquia</i> : governo de um só <i>aristocracia</i> : governo de vários <i>democracia</i> : governo do povo
<i>Formas impuras</i>	{	<i>tiranía</i> : corrupção da monarquia <i>oligarquia</i> : corrupção da aristocracia <i>demagogia</i> : corrupção da democracia

Quadro 1: Formas de governo
Fonte: Azambuja (2001, p.201).

Para os objetivos deste trabalho, discorrer-se-á apenas sobre a forma de governo chamada de democracia.

De acordo com o antes nominado autor, democracia vem da palavra grega “demos” que significa povo e “kratía”, de krátos (governo, poder, autoridade).

Nas palavras de Dutra e Benevides (2001), democracia é o regime político da soberania popular, com respeito integral aos direitos humanos.

Por sua vez, Azambuja (2001) introduz o conceito de representação como um dos fundamentos da democracia. Para ele, democracia é o regime em que o governo é exercido pelos cidadãos, quer diretamente, quer por meio de representantes eleitos por esses mesmos cidadãos. Neste sentido, define cidadão como sendo o indivíduo que tem capacidade legal para votar e ser votado.

Com isso, deixa caracterizada a democracia direta, o governo do povo exercido de forma direta, e a democracia representativa, a qual não deixa de suscitar acirradas controvérsias (BASTOS, 2004).

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

Bastos (2004) questiona a duplicidade de sujeitos presente na representação, de um lado, o que representa e de outro, o que é representado, sob o aspecto da fidedignidade existente entre a vontade de um e de outro. O referido autor indaga se o representante reflete ou espelha necessariamente a vontade do representado.

Com o intento de buscar alternativas para a democracia representativa, Bobbio (1989) e Dutra e Benevides (2001) defendem a complementaridade da democracia direta e representativa, entendendo que elas podem se integrar reciprocamente, conformando a democracia íntegra e que, entre estes dois tipos de democracia, há um *continuum* de formas intermediárias.

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

Segundo Bastos (2004, p. 137), o governo democrático “é aquele que tende a coincidir, cada vez mais, com a vontade popular, embora esta coincidência até os dias atuais não tenha sido plenamente alcançada”.

Azevedo e Fernandes (2005) mostram que, na sociedade em que vivemos, onde existem dezenas de percepções e de atividades diferentes, com pessoas diferentes, com sonhos e interesses diferentes, reunir de forma democrática esta diversidade de interesses, buscando o consenso de todos, exige e impõe a adoção da via da participação popular.

Fernando Pimentel, ex-Prefeito da cidade de Belo Horizonte, ao apresentar a obra de Azevedo e Fernandes (2005), entende ser de suma importância a participação popular para a instauração de um genuíno formato democrático em nossa sociedade.

Ao exercício direto e pessoal da cidadania nos atos de governo dá-se o nome de democracia participativa (CARVALHO, 2002). Nas palavras de Marquetti e

Campos (2008, p.15), ela “ênfatiza a presença dos cidadãos comuns nos processos de tomada de decisões, colocando-os em condições de igualdade com as elites econômicas e sociais”.

A idéia da democracia participativa é uma tese que vem ganhando adeptos e a preferência na sociedade brasileira, principalmente nos últimos 20 anos, após o grande movimento social e político que culminou na elaboração da Constituição de 1988 (SÁNCHEZ, 2002).

Com o sucesso da implantação de alguns mecanismos da democracia participativa, especialmente da política do orçamento participativo, em diversos lugares, no Brasil e no mundo, têm surgido inúmeras discussões acerca da participação cidadã na deliberação sobre as políticas públicas, do controle social sobre o Estado e da renovação das relações entre governantes e governados (SÁNCHEZ, 2002).

Uma das virtudes das práticas deste tipo de democracia é a capacidade de se adaptarem aos lugares onde são implementados, incorporando aspectos da dinâmica social e da cultura política local (MARQUETTI; CAMPOS; PIRES, 2008).

Isto posto, a fim de dar subsídios ao estudo da cultura política preponderante no Orçamento Participativo, mecanismo da democracia participativa, iniciar-se-á discutindo, de forma geral, o tema cultura.

2.2 CULTURA

Os primeiros estudos sobre o termo “cultura” se deram por volta da segunda metade do século XVIII, quando este foi entendido inicialmente como um processo, relacionado ao cultivo de vegetais ou criação e reprodução de animais e, por extensão, cultivo ativo da mente humana. No final do mesmo século, tornou-se um nome para configuração ou generalização do espírito que informava o “modo de vida global” de determinado povo (WILLIAMS, 1992).

Dentre os autores que tratam do assunto, Edward B. Tylor, em 1871, trouxe a definição considerada mais importante, na qual muitas outras se basearam, que define cultura como sendo todo aquele “complexo que inclui conhecimento, crença, arte, moral, direito, costume e outras capacidades e hábitos adquiridos pelo homem como membro da sociedade” (DIAS, 2005, p.51).

Contribuindo para o tema, Willens (1981) define cultura como sendo um conjunto de idéias, conhecimentos, técnicas e artefatos, de padrões de comportamento e atitudes que caracteriza uma sociedade.

A partir das definições acima apresentadas, observa-se a importância da cultura como condição para a vida em sociedade. Neste diapasão, faz-se necessário conhecer os sentidos sob os quais ela pode se apresentar. Eliot (1988) indica três sentidos para o estudo da “cultura”, segundo se tenha em mente o desenvolvimento de um indivíduo, de um grupo ou classe, de toda uma sociedade. Para ele, a cultura do indivíduo depende da cultura de um grupo ou classe, e que a cultura do grupo ou classe depende da cultura da sociedade a que pertence este grupo ou classe. No entanto, quando discute sobre a possibilidade de se alcançar o objetivo consciente de conseguir cultura, compreende que não se deve “colocar para o grupo o que pode ser o objetivo apenas do indivíduo; e para toda a sociedade o que pode ser o objetivo unicamente de um grupo” (p. 34).

Sob um aspecto mais crítico, Chauí (1993) explica que as relações de dominação existentes entre classes sociais podem mascarar a cultura de um grupo. A autora faz a diferenciação entre as expressões “cultura do povo” e “cultura popular”. Ela entende ser mais correta a utilização da primeira expressão ao invés da segunda, pois, ao se assinalar a cultura como sendo do povo permite-se observar que ela não está simplesmente no povo, mas que é produzida por ele, enquanto a

noção de “popular” é suficientemente ambígua para levar à suposição de que representações, normas e práticas porque são encontradas nas classes dominadas são do povo. Em resumo, não é porque algo está no povo que é do povo.

O estabelecimento da cultura popular se dá quando o povo repete, à sua maneira e segundo os seus recursos, os padrões culturais vindos do alto, que, não podendo ser integralmente copiados, visualiza-se uma distância que separa o modelo e a cópia, não como variação de grau do mesmo padrão e, sim, como diferença real entre duas culturas. Desta forma, a cultura do povo funciona como um instrumento para a dominação por parte daqueles que detêm o poder e que nele são mantidos na qualidade de elites justamente por serem tomados como paradigma do “melhor”, a que todos aspiram (CHAUI, 1993).

Em termos atuais, através do processo de globalização, as culturas locais sofrem a influência de culturas maiores. É o que defende Dias (2005), quando diz que o fenômeno da globalização, no campo cultural, não só retira poder ou influência das comunidades locais e nações para transferi-los para a arena global, mas também ocasiona o efeito contrário, pressionando as realidades locais, criando novas pressões por maior autonomia local.

Neste mundo globalizado, as barreiras entre os países são quebradas e o domínio capitalista, que antes era apenas local, se apropria do grande bolo, fragilizando as culturas locais, que cedem cada vez mais espaço à padronização geral (ANDRADA, 2007). Neste sentido, Martí (2005) esclarece que o avanço das técnicas de comunicação, difundindo informações culturais, políticas e ideológicas para todo o mundo em questão de segundos, fez com que o mundo se tornasse uma imensa “aldeia global”.

Os blocos econômicos, que reúnem diversos países dão uma nova conformação aos Estados, com reflexos imediatos na vida das pessoas, que assistem à diminuição das soberanias nacionais em favor de uma coletividade maior, relegando a um segundo plano as identidades nacionais e as premências locais, tudo em busca da consolidação da economia de mercado, que não admite contornos para atender ou ceder a certos isolamentos, tradições ou costumes (ANDRADA, 2007).

Desta forma, para que um governo sobreviva em meio a esta “aldeia global”, seja resolvendo os seus problemas internos ou garantindo a sua adaptação ao

mundo exterior (SCHEIN, 1995), torna-se necessário saber e conhecer melhor a sua cultura política.

2.2.1 Cultura Política

A “cultura” é atualmente reconhecida como um instrumento da política, e como “algo socialmente desejável que cabe ao Estado promover” (ELIOT, 1988, p. 105). E como tal, ela exerce um papel muito importante para os governos em meio aos momentos de crise.

De acordo com Dahl (2001), as perspectivas para que um governo democrático sobreviva às dificuldades, sejam elas de natureza política, ideológica, econômica ou militar, a que está sujeito, são melhores quando os seus cidadãos e seus líderes apóiam vigorosamente as práticas, as idéias e os valores democráticos.

Este apoio surge quando essas convicções e predisposições estão incrustadas na cultura do país e são transmitidas, em boa parte, de uma geração para outra. Em outras palavras, quando o país possui uma cultura política democrática (DAHL, 2001).

Almond e Verba (1989) entendem que o conceito de cultura política está delimitado às atitudes e orientações dos cidadãos em relação aos assuntos políticos: “O termo ‘cultura política’ refere-se às orientações especificamente políticas, às atitudes com respeito ao sistema político, suas diversas partes e o papel dos cidadãos na vida pública” (ALMOND; VERBA, 1989, p. 12).

Sendo mais abrangente, Bobbio, Matteucci e Pasquino (2004) mencionam que a expressão “cultura política” designa, para a ciência política contemporânea, “o conjunto de atitudes, normas, crenças, mais ou menos largamente partilhadas pelos membros de uma unidade social e tendo como objeto fenômenos políticos” (p. 306). Para eles, esse conjunto pontua toda a ação social, incorporando às instituições os seus valores e a sua força edificada na tradição.

Assim como as diferentes épocas, lugares e contextos históricos exercem uma influência sobre a cultura política de um povo (PIRES, 2001), da mesma forma as questões sociais e econômicas assumem um papel importante na formação deste cenário. Para confirmar este ponto, Costa (1987), baseada em Marx, afirma que as

diferenças entre classes sociais não se reduzem a uma diferença quantitativa de riqueza, mas a uma diferença de existência. Os indivíduos de uma mesma classe social partilham de uma mesma forma de pensar, que inclui seus valores, seus comportamentos, suas regras de convivência e seus interesses.

A essas diferenças sociais e econômicas, segue-se uma diferença na distribuição de poder. As classes dominantes economicamente encontram meios para se prevalecer do aparato oficial do Estado e, através dele, legitimar seus interesses sob a forma de leis e planos econômicos e políticos (COSTA, 1987).

Neste contexto, Dias (2005, p. 247) introduz o conceito de “elite”, definindo-a como sendo uma “minoridade presente em todas as sociedades e que, de várias formas, é detentora de autoridade ou poder, em oposição a uma maioria que dele está privada”.

Em que pese Chauvi (1993) justificar que esta subordinação se dá porque a elite, não só detém a propriedade dos meios de produção e o aparelho do Estado, mas porque tem competência para detê-los, por causa do saber, para Bobbio (1988), uma sociedade é tanto melhor governada quanto mais repartido for o poder e mais numerosos forem os centros de poder que controlam os órgãos do poder central. Este é o conceito do que se chama pluralismo, uma idéia presente em toda a história do pensamento político.

Por conseguinte, fazendo-se as devidas distinções entre a teoria de Marx e o pluralismo, de acordo com este último, a sociedade é constituída por uma multiplicidade de grupos portadores de interesses diferentes, mas não necessariamente incompatíveis; para o marxismo, a sociedade é formada de classes antagônicas (BOBBIO, 1988).

Essa diferenciação é importante para definir os centros de poder que tendem a se formar na sociedade. Quando os interesses dos grupos são compatíveis, os conflitos praticamente não existem e os centros de poder tendem a se unificar. De outro lado, quando os interesses dos grupos são antagônicos, a tendência é multiplicar esses centros de poder (BOBBIO, 1988).

É indubitável que a existência de oposição é um fato inerente a todo e qualquer processo político. Isso porque, em sentido amplo, é através da política que toda sociedade enfrenta uma questão crucial: definir quais os critérios que irão presidir a alocação da riqueza e dos valores socialmente produzidos. Uma vez que esta riqueza e estes valores são finitos. Significa dizer que o processo político

sempre traz latente uma dose de competição que pode, no máximo, ser abafada, mas nunca eliminada (BALBACHEVSKY, 1998).

Na visão moderna, está em voga criar mecanismos para absorver esta competição, institucionalizando procedimentos capazes de dar voz à insatisfação, ao mesmo tempo em que neutralizam os componentes desagregadores presentes na atividade da oposição, tornando-a alternativa de governo (BALBACHEVSKY, 1998).

Estes mecanismos estão representados pela participação cidadã na deliberação sobre as políticas públicas, do controle social sobre o Estado e da renovação das relações entre governantes e governados (SÁNCHEZ, 2002).

No entendimento de Bobbio (1988), o único soberano legítimo é o povo, mas este nunca deve ser um soberano absoluto. A existência de uma multiplicidade de centros de poder, sem que nenhum deles seja inteiramente soberano, ajuda a controlar o poder e a assegurar o consentimento de todos para a solução pacífica dos conflitos. Este conceito nos remete à idéia de democracia.

Para o mencionado autor, na democracia todos são livres porque são iguais, não no sentido da igualdade genérica, desprovida de um sentido prático, mas no sentido de “igualdade de poder”.

No entanto, para que se torne realidade esta “igualdade de poder” é necessário desenvolver uma cultura política de participação, na qual o cidadão compreenda e utilize o seu poder político, de modo a desenvolver a sua cidadania de forma plena, o que não é uma tarefa tão fácil. Sánchez (2002) discorre sobre o desafio de promover nos limites da ação pública uma verdadeira “revolução cultural”, capaz de alterar as formas tradicionais de gestão, tornando eficazes os seus processos e, principalmente, permitindo um protagonismo social mais intenso e generalizado, que seria fruto do desenvolvimento de uma cultura participativa.

Para que ocorra esta mudança cultural, torna-se necessário que o próprio Estado crie condições propícias à participação, adequando as suas ferramentas de modo que sejam compreendidas por todos, adotando a transparência, a comunicação como meio fundamental de aproximação com a sociedade; e essa aproximação não pode conter nenhum tipo de exclusão sob pena de continuar o Estado privilegiando alguns setores (“a elite social”); é preciso desenvolver a confiança do cidadão, antes que o Estado sofra as conseqüências dos casos de corrupção praticados em nome do povo (FERREIRA, 2006).

A cultura participativa é muito importante para o avanço da democracia participativa, pois uma das razões através das quais numa sociedade existem pessoas livres e pessoas não-livres, ou ainda, mais livres e menos livres, é a péssima distribuição do poder.

Mesmo apegado à “questão social”, Marx considera que a emancipação política representa um grande progresso. Marx chama também a esta “emancipação política” de “democracia política” (WEFFORT, 1998).

Na realidade da Administração Pública Brasileira, a despeito das funções desempenhadas pelos partidos políticos, a própria estrutura do Poder Executivo, definida na Constituição Federal, favorece a concentração do poder político e a manutenção de privilégios e mecanismos de exclusão. E isso impede o desenvolvimento da Política, pois, no entendimento de Oliveira e Lotta (2005), esta só se torna possível por meio da institucionalização de diversos canais de participação e a conseqüente descentralização do poder político, rompendo, assim, com a cultura assistencialista e clientelista presente no Brasil, criando canais de diálogo, de participação e de transparência, de forma que a população se torne um agente no desenvolvimento local.

A favor da instituição de mecanismos de participação popular na vida política do Estado, Dutra e Benevides (2001) defendem a existência de uma complementaridade entre democracia direta e democracia representativa. Para eles, a democracia direta, nas suas várias formas, exerce um efeito extremamente positivo na democracia representativa, no sentido de que age como um corretivo aos vícios da nossa cultura política.

Voltando-se a falar nos fenômenos de natureza política, precisamos saber que cada povo consolida no seio de sua convivência social práticas que ao longo do tempo vão se tornando tradição. Essas práticas alimentam a construção da própria sociedade, tornando-se fator distintivo das nacionalidades.

No Brasil, a cultura política é marcada por fenômenos, cujas raízes residem na formação colonial do país. A sociedade brasileira se formou a partir da união de três raças: a portuguesa, a indígena e a africana, completando assim o chamado “triângulo racial” (MOTTA; CALDAS, 1997).

Holanda (2002) aponta diversas características que compõem o perfil típico da cultura política brasileira. Dentre elas, destaque-se o personalismo, o patrimonialismo e a cordialidade.

Estas características em destaque formam em si a base do perfil político-cultural do brasileiro. É a partir delas, talvez, que as demais características se formam, direta ou indiretamente.

Sob o aspecto antropológico da cultura política brasileira, percebe-se que o personalismo, ou culto excessivo da personalidade, surgiu da grande influência da cultura dos colonizadores portugueses. Segundo Holanda (2002), esta marca fundamental que caracteriza a tradição ibérica, sendo um elemento seu de originalidade, remonta a períodos anteriores à modernidade ocidental, antes dos desenvolvimentos ocorridos entre os séculos XVIII e XIX.

O culto da personalidade prejudica a construção de uma organização social baseada nos princípios burocráticos da legalidade e da impessoalidade. O seu exagero desemboca numa incompreensão do senso de coesão social, uma vez que o indivíduo procura favorecer a si mesmo em detrimento da unidade do grupo (HOLANDA, 2002).

No caso do processo eleitoral brasileiro, percebe-se que a disputa política ocorre entre a pessoa dos candidatos e não entre as agremiações partidárias e seus respectivos programas.

Se esse culto excessivo do personalismo não fornece condições para que se estruture uma organização social coesa, favorece, em oposição, uma coesão doméstica, a ampliação dos privilégios da família ou do grupo de intimidade do indivíduo (AZEVEDO, 2006).

Na definição de Pereira (1998, p.26), patrimonialismo significa a “incapacidade ou a relutância de o príncipe distinguir entre o patrimônio público e seus bens privados”.

O patrimonialismo acontece quando uma ação social acerca-se por condutas ligadas à personalidade de um líder. Desta forma, a única forma de coesão que se sobrepõe, em tese, ao indivíduo é uma coesão patrimonial, no sentido de unidade doméstica, onde os interesses pessoais e privados assumem o leme das atitudes públicas (AZEVEDO, 2006).

A perspectiva de que o líder atuará no poder político em prol de interesses particulares advém dessa ligação ou relação de confiança pessoal que ele mantém com o povo, ou com a sua maioria.

A atitude de identificação pessoal de um líder com as camadas sociais, menos prestigiadas social e economicamente, prover, além de um personalismo, uma outra característica, o assistencialismo.

De acordo com Ferreira (2001), pode-se definir assistencialismo, como sendo o ato de dar assistência, ajuda a alguém. Desta forma, o apoio personalista, ao contrário do que se pode imaginar, é baseado, não numa paixão ideológica, mas em interesses materiais, econômicos e políticos, e é isso o que caracteriza aquele “componente patrimonial” da sociedade brasileira.

No Brasil, não há uma oposição nítida entre Estado e família. Na verdade, no país, em decorrência da predominância do “tipo primitivo da sociedade patriarcal” desde tempos remotos, conforme observa Holanda (2002), a distinção entre o Estado e o núcleo familiar – ou de amizade – é precária. Antes, as funções públicas são pautadas por esta indefinição. Enquanto que o Estado moderno se caracteriza por relações, cuja dinâmica é timbrada na impessoalidade, a família é constituída por laços de intimidade, paixão e pessoalidade. Em razão disso, está demonstrada a dificuldade, tanto dos detentores de funções públicas quanto do povo brasileiro, de compreenderem a distinção fundamental entre os domínios do privado e do público (AZEVEDO, 2006).

A paixão devotada a um candidato se dá não só pela confiança personalista a ele conferida, mas, sobretudo, no caso brasileiro, pela perspectiva de auferir vantagens patronais com a sua vitória nas eleições. Essa paixão é desenvolvida em termos de uma política de cordialidade.

Sendo fruto do conceito de “homem cordial”, que foi desenvolvido por Holanda (2002), a política da cordialidade se manifesta por atitudes apaixonadas nas disputas políticas que envolvem principalmente o procedimento eleitoral. Não se trata, porém, de um interesse oriundo de um ideal ao modo romântico, mas de uma devoção com fins particularistas e patrimoniais.

Vale dizer que o cordial não se restringe à bondade, à generosidade ou à hospitalidade, mas à própria conduta passional que envolve da amizade à inimizade. O emprego do termo cordial suscita uma questão de fundo, motivadora de condutas que seguem muito mais razões emocionais que objetivas e impessoais.

Essa política de cordialidade também pode ser chamada de clientelismo, que Ferreira (2001, p.158) define como “o tipo de relação política em que uma pessoa dá

proteção a outra(s) em troca de apoio, estabelecendo-se um laço de submissão pessoal”.

Contribuindo para o tema, Freitas (1997) faz um estudo dos traços da cultura brasileira, que, a despeito, de ali serem mais dirigidos ao âmbito organizacional, merecem nossa atenção visto que aspectos importantes da cultura política brasileira emanam de traços da cultura nacional. Pode-se enumerá-los no Quadro 2, a seguir:

Traço	Características-chave
1. Hierarquia	Tendência à centralização do poder dentro dos grupos sociais Distanciamento nas relações entre diferentes grupos sociais Passividade e aceitação dos grupos inferiores
2. Personalismo	Sociedade baseada em relações pessoais Busca de afetividade e afeto nas relações Paternalismo: domínio moral e econômico
3. Malandragem	Flexibilidade e adaptabilidade como meio de navegação social Jeitinho
4. Aventureiro	Mais sonhador do que disciplinado Tendência à aversão ao trabalho manual ou metódico

Quadro 2: Traços da cultura brasileira

Fonte: adaptado de Freitas (1997).

A seguir, comentaremos algumas dessas características-chave dos traços culturais, as mais importantes para o objetivo do presente estudo.

O traço hierarquia tem seu nascedouro na família patriarcal, que forneceu o grande modelo moral, quase inflexível, que regula as relações entre governantes e governados, definindo as normas de dominação, conferindo *centralização de poder* nas mãos dos governantes e a subordinação aos governados. Como agravante desta hierarquização das relações sociais, a sociedade brasileira mostra-se miscigenada, de várias cores e raças, de gradações variadas. Isto implica em múltiplas possibilidades de classificação da sociedade, seja pela cor da pele, pelo dinheiro, pelo nome de sua família, etc., dando vazão a diferentes formas de preconceito.

Quanto ao personalismo, percebe-se que este se refere ao mesmo traço que Holanda (2002) aponta como presente na cultura política do país, caracterizando-o como baseado em relações pessoais, busca de afetividade e afeto nas relações e ao paternalismo, em termos morais e econômicos.

Para Prates e Barros (1997), o homem brasileiro sempre esteve diante de uma referência dominadora externa, que produziu nele uma *postura de espectador*,

demonstrando baixa consciência crítica e, por conseqüência, baixa iniciativa, pouca capacidade de realização por autodeterminação e de transferência de responsabilidade das dificuldades para as lideranças. Este processo de infantilização, que reforça o baixo nível de consciência crítica, faz com que, mesmo havendo maior liberdade de atuação, não se saiba o que se quer, não demonstrando existir vontade própria. Assim, envolvido em um clima de perplexidade, o libertado sente-se novamente forçado a conformar sua conduta às expectativas da autoridade externa.

Outro traço cultural muito importante da cultura brasileira é a flexibilidade, entendida esta como uma estratégia suscitada em oposição ao formalismo, cujas características seriam a criatividade e o pragmatismo. Também chamada de “jeitinho brasileiro”. Representa uma categoria com duas faces: de adaptabilidade e de criatividade. A primeira diz respeito a uma capacidade criativa que se exercita dentro de determinados limites prefixados. A segunda traz no seu bojo um elemento inovador, a flexibilidade de conviver com a hierarquia em um ambiente de igualdade de fato (PRATES; BARROS, 1997).

Em outras palavras, para Matheus (1997), o “jeitinho” é a maneira original que tem o brasileiro de harmonizar a “regra jurídica” e as “práticas da vida diária”.

O espírito aventureiro do brasileiro foi proveniente da influência portuguesa, que demonstrou ser mais interessante a vida de senhor e a ociosidade, em detrimento à luta irrestrita pelo pão de cada dia, o esforço manual e metódico, encabeçado pelo povo judeu (PRATES; BARROS, 1997). Nas palavras do mesmo autor, “o brasileiro busca limitar seu foco a perspectivas de proveito material que dêem retorno a curto prazo” (p.53).

Estas características aqui reunidas e outras delas decorrentes formam o perfil político-cultural do povo brasileiro, que desempenha uma influência muito grande na vida diária das pessoas e, principalmente, na forma como a sociedade e o governo encaram os assuntos que dizem respeito aos fenômenos políticos que envolvem a gestão pública.

2.3 GESTÃO PÚBLICA

Gestão é o ato de gerir, dirigir, governar. Gestão Pública é o mesmo que Gestão na Administração Pública, logo, torna-se necessário conhecer sobre a Administração Pública ou Administração Governamental.

Kohama (1996, p. 31) define Administração Pública como sendo “todo o aparelhamento do Estado, preordenado à realização de seus serviços, visando a satisfação das necessidades coletivas”.

Para Silva (2002, p. 95), a Gestão na Fazenda Pública, ou Gestão do Patrimônio Público, é definida como “o conjunto de operações que visam diretamente alcançar os fins próprios da administração governamental”. A gestão desenvolve-se pelas ações dos órgãos do Estado e estas ações precisam estar em consonância com a finalidade dos Entes Públicos.

No entendimento de Amato (1971), Administração Pública, no sentido mais amplo, é todo o sistema de governo, todo o conjunto de idéias, atitudes, normas, processos, instituições e outras formas de conduta humana que determinam: a) como se distribui e se exerce a autoridade política; b) como se atendem aos interesses públicos.

Já nas palavras de Pietro (2002), existem basicamente dois sentidos mais comuns para a expressão “Administração Pública”:

- a) em sentido subjetivo, formal ou orgânico, ela designa os entes que exercem a atividade administrativa; compreende pessoas jurídicas, órgãos e agentes públicos incumbidos de exercer uma das funções em que se triparte a atividade estatal: a função administrativa;
- b) em sentido objetivo, material ou funcional, ela designa a natureza da atividade exercida pelos referidos entes; nesse sentido, a Administração Pública é a própria função administrativa que incumbe, predominantemente, ao Poder Executivo.

Concordando com Pietro (2002), Morais (2000) define a Administração Pública objetivamente como a atividade concreta e imediata que o Estado desenvolve para a consecução dos interesses coletivos e subjetivamente como o conjunto de órgãos e de pessoas jurídicas aos quais a lei atribui o exercício da função administrativa do Estado.

No caso do Brasil, a Administração Pública Brasileira tem seus limites e possibilidades traçados pela Constituição e pelas leis. A Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988, consagrou no capítulo da Administração Pública os princípios do Estado burocrático, como pode-se observar no *caput* do Art. 37 a seguir:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...]. (BRASIL, 2006, p. 70).

Através deste dispositivo, a Administração Pública Brasileira foi classificada em administração direta e administração indireta.

A administração direta, na qual o Estado executa diretamente suas tarefas, isto é, através de seus órgãos e agentes, compreende o conjunto de órgãos que integram os três poderes – o Executivo, o Legislativo e o Judiciário – das pessoas federativas, ou seja, as pessoas jurídicas de direito público com capacidade política. Portanto, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, ao atuarem através de seus órgãos, constituem administração direta (FREIRE, 2002).

A administração indireta, na qual o Estado delega as suas atividades a outras entidades, compreende o conjunto de pessoas administrativas – cuja criação ou autorização para instituição está sujeita à reserva legal – com personalidade jurídica própria (pública ou privada) que, vinculadas à respectiva administração direta, têm o objetivo de desempenhar atividades administrativas de forma descentralizada, seja como serviço público, seja a título de intervenção no domínio econômico (FREIRE, 2002).

Voltando-nos ao supracitado artigo 37 da Constituição Federal de 1988, merece especial atenção, quando se trata de gestão na Administração Pública, a obediência aos princípios que regem a mesma. Neste dispositivo, há menção expressa aos seguintes princípios: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, nada impedindo que existam outros.

O princípio da legalidade é aquele em que o Administrador só pode fazer o que for expressamente autorizado por lei, sob pena de invalidade de seus atos e de expor-se à responsabilidade disciplinar, civil e criminal. Enquanto nas organizações privadas se pode fazer tudo o que a lei não proíba, nas organizações públicas só se

pode fazer aquilo que a lei determina, com exceção, em alguns casos, da autonomia administrativa e financeira que alguns entes da Administração Pública detêm.

De acordo com o princípio da impessoalidade, o Administrador deve realizar tão somente os interesses públicos, usando os poderes conferidos para a consecução do objetivo público.

Já o princípio da moralidade exige que a atividade administrativa esteja conforme a moral administrativa e com o interesse público.

O princípio da publicidade rege que todos os atos praticados pela Administração Pública devam ser divulgados oficialmente, a fim de que alcancem seus efeitos externos.

O princípio da eficiência passou a constituir o texto constitucional a partir da publicação da Emenda Constitucional nº 19/98. De acordo com esse princípio, França (2000) diz que toda ação administrativa deve ser orientada para a concretização material e efetiva da finalidade posta pela lei, segundo os preceitos jurídico-administrativo. Para isso, todo agente público deve exercer suas atribuições com o melhor desempenho possível, com vistas a lograr os melhores resultados.

Segundo Pietro (2002), existem dois princípios fundamentais do Direito Administrativo que decorrem do impasse entre a liberdade do indivíduo e a autoridade da Administração são os princípios da legalidade, acima comentado, e o princípio da supremacia do interesse público.

Em obediência ao princípio da supremacia do interesse público, no confronto entre o interesse do particular e o interesse público, prevalecerá o segundo. Tal não significa o esquecimento do interesse e direito do particular, mas garante a prevalência do interesse público, no qual se concentra o interesse da coletividade.

Desta forma, balizando-se por estes princípios, o Estado desempenha suas atividades, em diversas áreas, políticas, sociais, econômicas, administrativas, educacionais, de segurança etc. Para isso, precisa obter recursos financeiros, quer decorrentes da exploração do seu próprio patrimônio, quer das contribuições de várias espécies feitas por particulares (SILVA, 2002).

Ao conjunto de recursos disponíveis pertencentes ao ente público em determinado período de tempo, bem como aos gastos que serão custeados com estes recursos, dá-se o nome de Orçamento Público.

Mas antes de se iniciar o estudo sobre Orçamento Público, faz-se necessário saber, em linhas gerais, o que é um orçamento.

Orçar é um verbo que vem do italiano *orzare* (século XVI), que significa calcular, estimar, computar (CUNHA, 1989). Quando um empresário ou um consumidor final usa a expressão orçamento, ele está se referindo a um cálculo ou estimativa de custo ou preço para se adquirir um bem ou serviço. Nas palavras de Amato (1971) o orçamento consiste, essencialmente, em um plano de ação expresso em termos financeiros.

De agora em diante, passa-se a destrinchar o que vem a ser um Orçamento Público.

2.4 ORÇAMENTO PÚBLICO

O Orçamento Público é um tema complexo de se estudar, pois envolve uma série de aspectos a serem observados: político, jurídico, contábil, econômico, financeiro, administrativo etc. Seu conceito tem assumido significativas mudanças ao longo do tempo, em decorrência da evolução de suas funções, hoje marcadamente diversas daquelas que o distinguiam no passado (GIACOMONI, 2001).

Em sentido formal, o orçamento público surgiu na Inglaterra por volta do ano de 1822 (GIACOMONI, 2001).

Para um melhor entendimento do assunto, pode-se classificar o orçamento, segundo a história da sua evolução conceitual, em duas fases:

- a) orçamento tradicional;
- b) orçamento moderno.

Mesmo admitindo-se que o orçamento, desde o início, teve seu papel de disciplinador das finanças públicas, pode-se dizer que sua função principal era possibilitar aos órgãos de representação um **controle político sobre os executivos**. Assim, fica caracterizado o **orçamento tradicional**, nele o aspecto econômico tinha posição secundária. O controle no sentido contábil e financeiro acabava sendo usado em benefício do controle político. As finanças públicas caracterizavam-se por sua “neutralidade”, pois o equilíbrio financeiro impunha-se naturalmente e o volume do gasto público não chegava a ser significativo em termos econômicos (GIACOMONI, 2001).

Antes do final do século XIX, mesmo já existindo consciência acerca da importância do gasto público no sistema econômico, houve uma grande mudança na concepção do orçamento. Na medida em que o Estado começara a deixar a “neutralidade”, passando a intervir como corretor de distorções do sistema econômico e como propulsor de programas de desenvolvimento, foi surgindo o **orçamento moderno**, que trazia na sua essência a necessidade de que os orçamentos públicos representassem **instrumentos de administração**, inclusive utilizando-os com o objetivo de proporcionar a ampliação ou estabilização dos níveis da atividade econômica (GIACOMONI, 2001).

No conceito moderno, o orçamento procura aplicar os recursos objetivando uma maior produção com o menor custo possível e procura, ainda, como antes comentado, desenvolver seu papel de regulador da economia, uma vez que o Governo tem a função de atender as necessidades econômicas e sociais da população, aumentar a renda nacional e distribuir essa renda para assegurar um nível de vida digno à população (PIRES, 2002).

Segundo Kohama (1996), para proporcionar o melhor nível de atendimento das necessidades coletivas, o Governo utiliza-se de técnicas de planejamento e programação de ações que são condensadas no Processo de Planejamento-Orçamento ou Orçamento-Programa.

De acordo com Silva (2002), o Orçamento-Programa deve ser entendido como uma etapa do planejamento.

No Brasil, este Processo de Planejamento-Orçamento consubstancia-se nos seguintes instrumentos: a) Plano Plurianual (PPA); b) Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO); e c) Lei de Orçamentos Anuais (LOA) ou Orçamento ou Lei Orçamentária Anual.

Definindo cada um deles, tem-se que o plano plurianual é um plano de médio prazo, através do qual intenta-se ordenar as ações do governo em direção ao alcance dos objetivos e metas fixados para um período de cinco anos, ao nível de governo federal, e de quatro anos ao nível dos governos estaduais e municipais (KOHAMA, 1996).

Por sua vez, a lei de diretrizes orçamentárias tem como finalidade orientar a elaboração da lei orçamentária anual, de forma a adequá-la às diretrizes, objetivos e metas da administração pública, estabelecidos no plano plurianual. Piscitelli, Timbó

e Rosa (1999) dizem que a LDO funciona como uma ponte entre o plano e o orçamento.

Quanto ao Orçamento Público, sob o enfoque da autorização legal, Baleeiro (2002) conceituou o mesmo como sendo o ato pelo qual o Poder Legislativo prevê e autoriza ao Poder Executivo, por um certo período de tempo, a realização de despesas, bem como, a arrecadação das receitas já criadas em lei. Trata-se de um plano de curto prazo, que vale, normalmente, por um ano.

Para os objetivos deste trabalho, será dado um enfoque apenas ao Orçamento Público, que a partir de agora será definido sob diferentes aspectos:

- a) funciona como um ato preventivo e autorizativo das despesas que o Estado deve efetuar em um exercício (AMATO, 1971);
- b) sob o ponto de vista administrativo, pode-se enxergá-lo como um conjunto bem integrado de decisões sobre os propósitos da entidade e os meios para lográ-los, incluindo a disposição dos recursos materiais e humanos, as formas de organização, os métodos de trabalho e as medidas de tempo, quantidade e qualidade (AMATO, 1971);
- c) diante do aspecto político, é visto como um Plano de Governo ou Programa de Ação do grupo ou facção partidária que detém o poder. Constitui um plano de ação política que se traduz na continuidade, ou não, de despesas anteriormente criadas e em despesas novas ou em redução de despesas (SILVA, 2002);
- d) em termos financeiros, o orçamento é caracterizado pelo fluxo monetário das receitas (entradas) e despesas (saídas), meio efetivo e normal da execução orçamentária (SILVA, 2002);
- e) o aspecto econômico do orçamento faz referência ao resultado da ação política, que visa proporcionar a execução do melhor plano, ou seja, aquele que resulta em maior produção com menor gasto (SILVA, 2002);
- f) quanto à questão jurídica, o Orçamento Público é uma lei, a Lei Orçamentária Anual. A Constituição de 1988, em seu art. 165, § 5º, determina que esta compreenderá os seguintes orçamentos: o fiscal, o de investimento das empresas e o da seguridade social, nos termos ali descritos;

Pode-se observar que a idéia subjacente a este delineamento é a de propiciar uma visão de conjunto, integrada, das ações empreendidas pela Administração Pública.

De acordo com as mudanças sociais, políticas, e econômicas, o orçamento vai ganhando novas funções, de tal forma a adaptar-se às novas realidades.

Sob o aspecto político, objeto do presente estudo, o Orçamento Público pode ser elaborado de duas formas:

- a) sob o **modelo tradicional** (autoritário), através do qual, o próprio Poder Executivo administra os recursos públicos e é o que decide onde aplicá-los, de acordo com os gastos que julga necessários à satisfação das necessidades da população;
- b) sob o **modelo participativo** (democrático): o Poder Executivo, apesar de deter a competência para a elaboração do Orçamento, apenas induz e coordena o processo de escolha das prioridades orçamentárias, que são eleitas pela própria população, através do Orçamento Participativo.

Os capítulos seguintes tratam destes dois modelos de elaboração do Orçamento Público.

2.4.1 Orçamento Público elaborado sob o modelo tradicional

O Orçamento público elaborado sob o modelo tradicional observa uma seqüência de etapas uniforme e anual que deve obediência aos ditames da Constituição Federal e de leis específicas, no caso, a Lei 4.320/64 e a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Essa seqüência de etapas, chamada de ciclo orçamentário, é definida por Kohama (1996) como sendo o conjunto de fases desenvolvidas pelo processo orçamentário, que podem ser assim consubstanciadas: elaboração, estudo e aprovação, execução e avaliação.

As fases do ciclo orçamentário são repetidas em períodos pré-fixados, nos quais os orçamentos são, sucessivamente, elaborados, estudados e votados, executados e, finalmente, têm seus resultados avaliados. Deve, portanto, espelhar

todo o processo de planejamento e quantificação das metas de governo, consubstanciadas nos seus planos.

O ciclo orçamentário não pode e nem deve ser confundido com o exercício financeiro, pois este corresponde a uma das fases do ciclo, ou seja, à execução do orçamento, tendo em vista que a fase de preparação da proposta orçamentária e sua elaboração pelo Poder Legislativo precedem o exercício financeiro, e a fase de avaliação e prestação de contas vai além deste (SILVA, 2002).

O processo de elaboração e discussão da proposta orçamentária desenvolve-se praticamente durante todo o ano, a fim de permitir que o orçamento seja executado a partir do início do exercício financeiro seguinte (PISCITELLI; TIMBÓ; ROSA, 1999).

A elaboração do orçamento, que consiste na fixação dos objetivos concretos para o período considerado, bem como os recursos necessários para tal (KOHAMA, 1996), é de competência do Poder Executivo, pois é ele que administra os recursos públicos e é o que está mais próximo de conhecer as necessidades da população. Inclui as etapas a serem desenvolvidas pelo próprio Poder Executivo até se chegar à consolidação final do projeto de lei orçamentária, que deverá estar em consonância com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

Mas, não é tão simples assim conhecer as necessidades a serem contempladas no Orçamento. Para Amato (1971), o verdadeiro planejamento exige um processo contínuo de investigação, interpretação e decisão, sintonizado com a trajetória da evolução econômico-social.

As previsões devem ser feitas onde existam o conhecimento direto dos dados e os recursos estatísticos. E estes geralmente existem nas repartições encarregadas da arrecadação, da custódia, e da contabilidade dos recursos públicos. Mas ainda assim, deve-se assinalar o erro de basear o cálculo em dados puramente matemáticos, à revelia das mudanças das condições sociais (AMATO, 1971).

Existem muitos fatores que influenciam o processo de planejamento governamental, pode-se observar alguns deles na Figura 1.

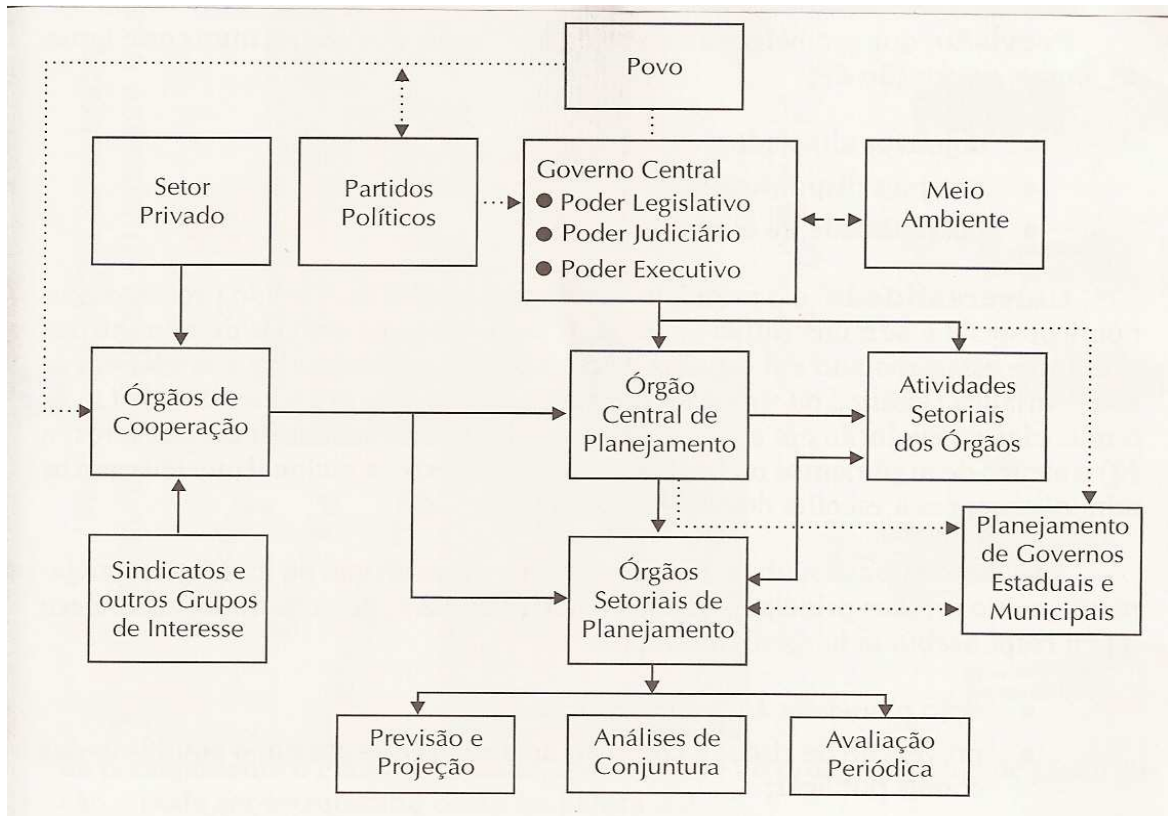


Figura 1: Fatores que influenciam o sistema de planejamento governamental
 Fonte: Silva (2002, p.33).

Os fatores políticos também exercem uma grande influência na elaboração da proposta orçamentária, e, pode-se dizer, em todo o planejamento governamental. Para Silva (2002), existem alguns fatores políticos que influenciam a elaboração da proposta orçamentária: partidos políticos, povo, poder legislativo, orientação do governo (econômica, administrativa e social), plano de ação do governo (plano plurianual), diretrizes orçamentárias, proposta orçamentária e o projeto de lei.

Para esse mesmo autor, o planejamento deve ser prévio à ação governamental e deve ser compreendido como um processo racional para a definição de objetivos, definição das fontes de recursos, como também deve percorrer algumas fases:

- a) diagnóstico da situação existente;
- b) identificação das necessidades de bens e serviços;
- c) definição clara dos objetivos para a ação;
- d) discriminação e quantificação de metas e seus custos;
- e) avaliação dos resultados obtidos;
- f) estar integrado com os demais instrumentos de planejamento.

A partir do planejamento será elaborada a Proposta Orçamentária. De acordo com o Art. 22 da Lei 4.320, de 17 de março de 1964, Proposta Orçamentária é o “conjunto de documentos que o chefe do Poder Executivo enviará ao Poder Legislativo para sua apreciação e votação” (BRASIL, 1964). Pode-se extrair daí que a proposta orçamentária constitui o próprio projeto de lei orçamentária, que deverá ser enviado ao Poder Legislativo nos prazos definidos em lei.

O prazo para envio do projeto de lei orçamentária pelo Chefe do Poder Executivo ao Poder Legislativo é de até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro, que no caso do Brasil, coincide com o ano civil. A devolução do mesmo para sanção se dará até o encerramento da sessão legislativa.

A fase do estudo e aprovação do Orçamento é de competência do Poder Legislativo, que verifica se a proposta orçamentária corresponde às reais necessidades do povo.

Após a aprovação e publicação da Lei de Orçamento, dá-se início aos preparativos para sua execução, que ocorrerá a partir de 1º de janeiro do exercício seguinte, quando tem início o *exercício financeiro*, que corresponde ao período no qual se executa o orçamento aprovado pelo Poder Legislativo.

Logo após a promulgação da lei orçamentária e com base nos limites nela fixados, o Poder Executivo aprovará um quadro de cotas orçamentárias da despesa que cada Unidade Orçamentária (UO) fica autorizada a utilizar (KOHAMA, 1996).

Para a melhor compreensão da fase de execução do Orçamento, é necessário apresentar dois novos conceitos, a saber: Unidades Orçamentárias e Unidades Administrativas (UA).

Por Unidade Orçamentária, pode-se compreender, cada repartição pública da administração direta a que o Orçamento atribui, especificamente, recursos para o atendimento de seus programas de trabalho e sobre os quais exerce o poder de disposição (SILVA, 2002). As Unidades Orçamentárias são, portanto, responsáveis pela execução dos projetos e atividades que lhe são consignados no Orçamento e podem utilizar suas atribuições diretamente ou através das Unidades Administrativas.

A fase de execução, segundo Kohama (1996, p. 70), constitui-se na “concretização anual dos objetivos e metas determinados para o setor público, no processo de planejamento integrado, e implica a mobilização de recursos humanos, materiais e financeiros”. Consiste na etapa principal do processo orçamentário

porque é nela que acontecerá o efetivo cumprimento da função do Estado, que é o atendimento das necessidades públicas. Para isso, deve-se, necessariamente, fundamentar-se na programação, não só para ajustar-se às orientações estabelecidas no orçamento aprovado, mas também para alcançar a máxima racionalidade possível na solução de problemas que decorrem da impossibilidade de se fazer previsões exatas à época da elaboração do orçamento (KOHAMA, 1996).

É na etapa de execução do orçamento, que se buscará tornar em realidade todos os objetivos e metas que foram fixados na etapa do planejamento.

A avaliação consiste na verificação do atendimento das metas e objetivos fixados para o exercício financeiro. Kohama (1996) menciona que esta etapa é destinada a julgar o nível dos objetivos fixados no orçamento e as modificações nele ocorridas durante a execução, como também o grau de racionalidade na utilização dos recursos correspondentes.

Kohama (1996) entende que a fase de avaliação deve ser simultânea à execução, uma vez que a avaliação desempenha um papel importante como orientadora da execução e proporciona consistência nas futuras programações.

Em todas as fases do ciclo orçamentário, devem ser obedecidos alguns parâmetros norteadores para a elaboração do orçamento público. Eles objetivam assegurar o cumprimento dos fins a que se propõe o orçamento, são os princípios orçamentários. Acerca deles, não existe uniformidade de classificação. Piscitelli, Timbó e Rosa (1999) pressupõem a evolução destes princípios no decorrer do tempo.

Segundo Kohama (1996), os mais comuns são os seguintes: programação, unidade, universalidade, anualidade, exclusividade, clareza e equilíbrio.

O princípio da programação prevê que o orçamento deve ter o conteúdo e a forma de programação, ou seja, deve expressar os programas ou o conjunto dos objetivos selecionados por cada um dos órgãos do setor público.

Pelo princípio da unidade, o orçamento deve ser uno, ou seja, cada pessoa jurídica de direito público, cada esfera da Administração deveria dispor de um orçamento que incluísse suas receitas e despesas (PISCITELLI; TIMBÓ; ROSA, 1999). De forma mais simples, Silva (2002, p.46) explica que “o princípio da unidade estabelece que todas as receitas e despesas devem estar contidas numa só lei orçamentária”.

Além de ser único, o orçamento deve compreender todas as receitas e todas as despesas, isto é o que prevê o princípio da universalidade.

Já o princípio da anualidade ou periodicidade dispõe que o orçamento deve ser elaborado e autorizado para execução em um determinado período de tempo, normalmente um ano (PISCITELLI; TIMBÓ; ROSA, 1999).

Segundo o princípio da exclusividade, o orçamento não poderá conter dispositivo estranho à fixação das despesas e previsão das receitas.

Conforme o princípio da clareza, o orçamento deve ser claro e compreensível para qualquer indivíduo.

Em obediência ao princípio do equilíbrio, deverá ser preservada a igualdade entre receitas e despesas em um determinado período (SILVA, 2002).

Todos estes princípios são buscados, a fim de que o orçamento seja uma peça técnica bem planejada e que alcance todos os recursos e necessidades da população. No entanto, considerando-se que, neste modelo, as prioridades da administração pública são escolhidas sem a participação da sociedade civil, estabelece-se uma distância intransponível entre governantes e governados, não respeitando a vontade cidadã.

Para Ananias (2005), o processo tradicional de elaboração dos orçamentos públicos é inacessível à cidadania, sendo, portanto, uma prática abominada nos governos éticos, democráticos e populares. O orçamento, neste caso, é orientado por critérios unicamente técnicos, sem o envolvimento da comunidade na discussão das prioridades.

Para resolver este problema, surge uma nova metodologia de elaboração do Orçamento Público, que passa a ser elaborado juntamente com a população, que elege as suas principais necessidades a serem atendidas pelas políticas públicas do governo. Esta nova metodologia é conhecida como Orçamento Participativo.

2.4.2 Orçamento Participativo

Em relação ao Orçamento Público elaborado sob o modelo tradicional, o Orçamento Participativo segue os mesmos conceitos e técnicas inerentes àquele, só que agora tomando por base as decisões políticas referenciadas em processo de discussão de prioridades com a população organizada (PIRES, 2001).

O Orçamento Participativo surgiu a partir de uma necessidade atual da nossa sociedade de renovar os fundamentos da vida democrática. Segundo Sánchez (2002), a hegemonia do neoliberalismo, a prevalência dos elementos de regulação ditados pelo mercado e o declínio da capacidade regulatória do Estado sobre diversos aspectos da vida social têm atualizado a discussão sobre os mecanismos de participação da cidadania nas decisões públicas.

Na visão de Boschi (2005), o OP parece constituir um modelo de gestão pública que, ao incentivar a participação regular dos cidadãos na gestão estatal e aumentar o controle permanente do Estado pelas organizações da sociedade, pode contribuir significativamente para a ampliação da esfera pública.

Feitas estas considerações iniciais, passa-se a apresentar algumas definições de Orçamento Participativo, com as suas respectivas idéias-chave e autores, reunidos no Quadro 3, a seguir:

Definições de Orçamento Participativo	Obra	Idéia-chave
“mecanismo de gestão democrática e participativa das políticas públicas para decidir a melhor alocação dos recursos”.	Sánchez (2002, p.13)	Gestão democrática e participativa
“modalidade alternativa de tratamento dos recursos públicos, por introduzir a população no processo de discussão e definição da peça orçamentária municipal”.	Borba e Lúchmann (2007, p. 24)	Alternativa de tratamento dos recursos públicos
“é uma inovação institucional que representa uma nova forma de combinar democracia com a definição das políticas públicas”.	Marquetti (2008, p.53)	Inovação institucional (democracia e definição de políticas públicas)
“um modelo de partilha do poder político mediante uma rede de instituições democráticas orientadas para obter decisões por deliberação, por consenso e por compromisso”.	Santos (2002, p. 526)	Partilha do poder político
“adoção de práticas diferenciadas de gestão orçamentária municipais, nas quais o ingrediente inovador anunciado consiste na abertura de canais e mecanismos de participação popular no processo de destinação dos recursos públicos das prefeituras”	Pires (2001, p. 77)	Abertura de canais de participação popular
“é uma decisão política, mas que implica um círculo virtuoso político, democrático e técnico também, em que a relação de todas estas partes e a construção de um planejamento participativo constituem o eixo central de todo o processo”.	Lemos (2005, p. 24)	Decisão política e planejamento participativo

Quadro 3: Conceitos de Orçamento Participativo.

Fonte: elaboração própria (2009).

A partir das definições citadas no Quadro 3, percebe-se que o OP contempla algumas idéias-chave, a saber: participação popular, governo, democracia, repartição do poder político e planejamento da gestão. Pode-se entender que o governo, por ocasião do planejamento de sua gestão, abre espaço para a participação popular, de forma democrática, dividindo, assim o poder político, a fim de alcançar uma gestão pública mais eficiente.

Para Dantas (2003), o OP supõe a criação de um espaço público não estatal que se baseia na participação livre, universal e democrática de todos os moradores da cidade na definição de prioridades orçamentárias e de obras e serviços com base na aplicação de critérios distributivos segundo parâmetros que levam em conta a população envolvida, carências e demandas não atendidas e preferência popular apurada.

O OP se encontra amparado legalmente nas mais diversas esferas da lei federal e municipal. Em nível federal, temos o Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001), e em nível municipal, as Leis Orgânicas de cada município, dependendo da vontade de seus gestores. A Constituição Federal não trata diretamente do Orçamento Participativo, somente fala da questão do plebiscito

e do referendo, em seu artigo 14, bem como da cooperação das associações representativas no planejamento municipal (artigo 29, parágrafo XII), além de incumbir à Lei Orgânica Municipal a normatização de tais dispositivos. Entretanto, não basta haver a lei para que um governo se comprometa com a participação popular. A lei apenas faculta ao gestor optar em delegar ao cidadão a gestão pública (SÁNCHEZ; CASTELLARI; 2002).

Na medida em que ocorre esta delegação, Ananias (2005) explica que se passa de um governo conservador para um governo democrático e popular, no qual há um comprometimento com a emancipação social, econômica e política, a fim de que as pessoas possam ser protagonistas da História. Para o mesmo autor, um governo que aposta na conscientização política dos cidadãos, na organização social e popular na construção coletiva de uma sociedade mais justa, mais ética necessita manter canais de comunicação constantes, objetivos, sinceros e ágeis. Estes canais estariam representados no OP.

Mas isso não é fácil de fazer, pois, depende do interesse e envolvimento não somente da Administração Municipal, mas também de todos os habitantes da cidade. Ademais, na medida em que se incentiva a participação popular e a construção de uma sociedade mais igualitária, mais justa, estar-se-á provocando o surgimento de uma sociedade mais consciente, mais atuante, que conhece tanto os seus deveres quanto os seus direitos, e que, portanto, terá um outro nível de exigência com os seus dirigentes (ANANIAS, 2005).

Outro ponto importante é a questão da autonomia da população envolvida. Segundo Azevedo (2005), o OP é uma experiência induzida e coordenada pelo Poder Executivo, logo, se as regras são elaboradas pelo Executivo municipal, torna-se necessário questionar acerca da autonomia dos seus participantes.

A diversidade de interesses que é inerente à convivência política, torna necessária a coordenação do processo (AZEVEDO, 2005; PIRES, 2001). Pires (2001), ao explanar sobre os princípios norteadores da metodologia do Orçamento Participativo, explica que o princípio da autonomia dos movimentos objetiva evitar que os mesmos sejam cooptados e se integrem passivamente à vontade do governo. As reuniões, assembléias e plenárias devem ser desenvolvidas com absoluta autonomia, tendo como liderança a própria população, nunca se permitindo que o governo tome iniciativas ou adote comportamentos que impliquem assumir a direção das discussões e/ou iniciativas.

O OP deve levar em consideração a opinião do povo, evitando, sempre, o risco de sufocar a experiência participativa, em favor do conhecimento técnico e das competências institucionais desenvolvidas pela administração pública (SÁNCHEZ; CASTELLARI, 2002). Apesar da força e do conhecimento global que o governo possui, o OP não faz parte da Prefeitura, é um espaço público, onde deve se inserir a variável democrática, ou seja, o povo. Logo, se faz necessário que as pessoas passem a ser ouvidas e chamadas a opinar, expressando, assim, as suas opiniões (MARQUES, 2005).

Por isso, a tomada de decisão no OP é realizada com base em acordos, cabendo ao governo, além de exercer esta função de coordenador do processo, auxiliar oferecendo a preparação necessária para as lideranças, dando esclarecimentos, divulgando informações, o material necessário etc.

Santos (2002), em artigo sobre o OP de Porto Alegre, resume este ponto, afirmando que o papel desempenhado pelo Executivo é decisivo para o processo do Orçamento Participativo, sobretudo pelo acesso privilegiado às informações relevantes.

No entendimento de Bobbio (1989), um bom critério para avaliar o desenvolvimento da democracia seria observar se o número de espaços que possibilitam o exercício do direito de participar nas decisões políticas aumentou. Isso significa que o governo está dando importância à participação popular no processo.

Neste sentido, Dahl (1993) defende a existência de muitos centros de poder e diz que a existência de um governo responsivo às preferências dos cidadãos é um pressuposto fundamental para a democracia. Além disso, afirma que todos os membros adultos de uma sociedade estão qualificados para participar de decisões coletivas que afetam seus interesses.

Marquetti (2008) também concorda que, em princípio, todos os cidadãos podem participar da elaboração do orçamento municipal com direito a terem voz ativa na definição das políticas públicas. No entanto, Santos e Avritzer (2003) apontam que esta participação estaria sendo vítima de uma dupla patologia, advinda de uma crise da democracia liberal. A primeira seria a patologia da participação – o absenteísmo, ou seja, a ausência de participação, – e a patologia da representação – os cidadãos que não se consideram representados.

De acordo com Azevedo (2005, p.123), o “OP não está livre de problemas atribuídos à lógica da democracia representativa como a concentração do poder decisório nas mãos de uma minoria e o problema da qualidade da representação”.

Nas primeiras etapas do OP existe participação direta da população, e depois o trabalho fica a cargo de representantes, que, por vezes, formam lideranças especializadas e afastadas da base, que é a população (AZEVEDO, 2005).

Para o bom funcionamento do OP, é primordial reconhecer a necessidade desses representantes e problematizar as questões referentes à qualidade da representação. A compreensão destes aspectos é essencial para o aperfeiçoamento do mecanismo decisório e adoção de regras que assegurem a maior participação e transparência possíveis nas negociações.

Azevedo e Guia (2005) entendem que, partindo-se de uma participação restrita, motivada por interesses concretos e imediatos do bairro, chega-se a uma participação ampliada onde se discute a cidade. Da mesma forma, Dutra e Benevides (2001), no OP as pessoas lutam não apenas pelas demandas de suas ruas e de seus bairros, mas adquirem uma visão integral de sua cidade, de seu estado e de seu país. Portanto, tornam-se cidadãos e cidadãos solidários, com consciência crítica e preocupação social, entendendo os processos de dominação, combatendo-os e se reconhecendo como construtores de uma nova sociedade.

Alguns estudos recentes analisam o OP a partir da temática da redistribuição (SANTOS, 2002; MARQUETTI; CAMPOS; PIRES, 2008). Sob este aspecto Marquetti (2008) explana que um dos objetivos iniciais do OP é a “inversão das prioridades” nos gastos públicos. No entendimento de Azevedo (2003), as políticas redistributivas têm como objetivo redistribuir renda na forma de recursos e/ou financiamento de equipamentos e serviços públicos, visando a uma certa equidade. De forma mais abrangente, Frey (2000, p. 224) menciona que seu objetivo é “o desvio e o deslocamento consciente de recursos financeiros, direitos ou outros valores entre camadas sociais e grupos da sociedade”. Isso significa dizer que o financiamento desse tipo de política se dá a partir da retirada de recursos de um grupo para beneficiar outro. Ou seja, há um deslocamento de recursos das camadas sociais de alta renda para as de baixa renda (MORAES, 2008).

Nas palavras de Ananias (2005), pode-se considerar o Orçamento Participativo como uma política pública altamente bem-sucedida, pois verifica-se que

há um potencial aumento da eficiência e eficácia quanto à distribuição e aplicação dos recursos conseguidos por meio da participação popular.

Para Sánchez e Castellari (2002), antes do OP, os recursos públicos eram decididos “dentro de quatro paredes”, sendo o interesse político o comandante da distribuição dos recursos, e a fiscalização da aplicação desses recursos sempre foi relegada a um segundo plano, o que favorecia a propina, a corrupção e os caixas de campanha.

Surgido em meados dos anos 80, o Orçamento Participativo apresentou uma grande difusão no Brasil e no exterior. Uma das experiências mais significativas de utilização dessa nova forma de administrar é a do Município de Porto Alegre, citado como modelo de emprego de OP em todo o Brasil. Em seguida, são citadas algumas cidades com experiência de OP (MARQUETTI; CAMPOS; PIRES, 2008): Porto Alegre, Recife, Belém, Belo Horizonte, Campinas, São Paulo, Salvador, Fortaleza, Buenos Aires (Argentina), Montevideu (Uruguai), Villa el Salvador (Peru), Cuenca (Equador), Port Asis (Colômbia), Guelph (Canadá), Córdoba (Espanha), Sevilha (Espanha), Saint-Denis (França), Pieve Emanuele (Itália) e Rheinstetten (Alemanha).

Para Sánchez (2002), existiram dois fatores que foram determinantes para o nascimento do OP: havia a trajetória política no campo social do Partido dos Trabalhadores (PT) e dos demais partidos aliados, e havia a experiência de ativismo social, de organização e luta do movimento comunitário de Porto Alegre.

A contribuição dada pelo PT foi decisiva para a consolidação dessa cultura de participação, pois se trata de um partido socialista e de trabalhadores, que se viu confrontado por várias vezes com os dilemas e as pressões da participação no processo eleitoral e na vida política do país (SÁNCHEZ, 2002).

Acerca da tradição associativa, Borba e Lüchmann (2007) explicam que esta variável está ancorada na premissa de que o desenvolvimento e o acúmulo de relações sociais horizontais, que constituem a base do associativismo, são elementos centrais de ruptura com o clientelismo e o autoritarismo, na medida em que sem uma tradição associativa, como diz Boschi (1999), tendem a prevalecer relações clientelistas fundadas em relações assimétricas, hierárquicas e verticais.

Ora, tendo em vista que o OP consolida a idéia de que o processo de elaboração do Orçamento Público tem que contemplar uma efetiva participação popular nas decisões e definições de políticas públicas, funcionando como um fórum cidadão de competências e atribuições reconhecidas pelo Poder Público (DANTAS,

2003), nada mais importante do que a existência de uma cultura anterior arraigada em uma formação histórica mais ativa, mais participativa, menos relação com os políticos e maior mobilização dos próprios atores da comunidade, a exemplo da situação encontrada em Porto Alegre, como antes comentado (AVRITZER, 2002).

Com relação a esta maior mobilização das pessoas da comunidade, Sánchez (2002) comenta que a gestão das políticas públicas, em particular, a gestão das políticas locais ou municipais, é crescentemente percebida como um terreno fértil para a adoção de mecanismos participativos. Entende-se que isto se deva a uma maior facilidade de expressão da opinião pública, devido à menor distância existente entre o governo local e a população.

Para Dutra e Benevides (2001), o Orçamento Participativo é um processo de aprofundamento da democracia direta e reflete o início da construção do socialismo. Consideram também que a participação na forma de democracia direta requer e resulta em um processo de educação política, com vistas a exercer o controle público sobre o Estado, através da participação popular no processo decisório.

Visando alcançar este aprofundamento da democracia, é necessário, segundo Sánchez (2002), desenvolver com plenitude o potencial que os mecanismos participativos têm de constituir consensos sociais e legitimidade política para formas cada vez mais includentes de cidadania, abrangendo parcelas cada vez maiores e mais ativas da população.

O Orçamento Participativo torna-se assim uma escola de formação política e de reconhecimento do poder de transformação social (ANANIAS, 2005).

Entretanto, Ribeiro (2005) menciona que, em experiência do OP da Habitação em Belo Horizonte, Minas Gerais, parcela significativa dos coordenadores do núcleo, revestidos do papel de liderança política, estavam reproduzindo com muita destreza a cultura política tradicional, justamente a que eles estavam imbuídos de combater: o clientelismo político, o mandonismo e a política do favor. Eles estavam reconhecendo as possibilidades do “cargo” que lhes dariam oportunidade de acesso, utilizaram-se de códigos de autoridade e poder, visando ampliar seu prestígio como liderança comunitária e/ou angariar benefícios pessoais.

Além desse caso, existem muitas concepções contrárias à participação democrática. Sánchez (2002) elenca algumas delas, a saber:

- a) a participação aumenta a lentidão na tomada de decisões: mais pessoas precisam ser consultadas e mais pontos de vista precisam ser analisados,

antes de se tomar uma decisão, por isso se despende um maior lapso de tempo;

- b) a participação aumenta os custos na tomada de decisões: mais recursos humanos, financeiros, tecnológicos, de tempo etc. são necessários, seja em relação ao próprio processo de elaboração do Orçamento Participativo ou às possíveis mudanças implementadas nos projetos e custos do Orçamento Público;
- c) a participação não incorpora valor agregado à decisão: a participação das pessoas não garante uma melhoria nas decisões tomadas, visto que estas são tomadas por pessoas leigas, carentes de conhecimento sobre grande parte dos complexos temas que cercam a gestão pública;
- d) a participação provoca um excesso de particularismos: cada participante tende a buscar os seus próprios interesses e, com isso, se perde o sentido de buscar a defesa dos interesses gerais;
- e) a participação somente leva em conta o curto prazo: em virtude de interesses particulares, que visam somente benefícios imediatos de poucos, determinadas decisões, que poderiam ser benéficas a todos a médio e longo prazo, são evitadas;
- f) a participação provoca a erosão de instituições e partidos: através dos mecanismos de participação direta na elaboração das políticas públicas, o povo passa a exercer o papel das instituições e partidos políticos e estes, conseqüentemente, tendem a perder a sua importância, como representantes do povo.

Alega-se, ainda, que, a despeito de suas boas intenções, a participação popular envolve uma parcela minoritária dos cidadãos em suas decisões. Sánchez (2002) aponta, nesse sentido, os seguintes argumentos:

- a) os cidadãos, de fato, não querem participar: os cidadãos não querem se envolver realmente no processo complicado e cansativo que caracteriza qualquer tomada de decisões públicas;
- b) os cidadãos, quando participam, o fazem de uma forma muito inconstante: não se pode garantir regularidade na presença dos cidadãos nas reuniões do orçamento participativo;

- c) os cidadãos dispostos a participar são sempre os mesmos: os cidadãos potencialmente capacitados ou dispostos a participar acabam constituindo uma pequena minoria que sempre está presente;
- d) os cidadãos que se mobilizam e pretendem participar, muitas vezes, só representam a si próprios e a seus interesses: normalmente, os cidadãos que costumam mobilizar-se defendem interesses muito particulares.

Muito embora essas críticas tentem denegrir a imagem do Orçamento Participativo, não se pode negar que este ainda está engatinhando e requer, tal como prevê Azevedo (2005), uma mudança na cultura política tradicional. Esta mudança está diretamente relacionada com o fortalecimento da democracia participativa, mediante um processo de conscientização política, capaz de reduzir e/ou afastar os problemas inerentes à participação. Desta forma, no caso da cidade de João Pessoa, faz-se necessário saber como a implantação do Orçamento Participativo influencia a cultura política dos seus habitantes. Visando resolver este problema de pesquisa, passa-se a apresentar os procedimentos metodológicos que orientaram o presente trabalho.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Neste item serão abordados aspectos inerentes à metodologia utilizada no presente estudo.

3.1 CARACTERIZAÇÃO E ENFOQUE DA PESQUISA

A presente pesquisa classifica-se, quanto à natureza, como exploratória, pois é realizada em área na qual há pouco conhecimento acumulado e sistematizado (VERGARA, 2004).

Quanto aos objetivos, caracteriza-se como descritiva, pois expõe características de determinada população ou fenômeno, sem a preocupação de explicá-lo, embora sirva de base para tal (VERGARA, 2004).

O estudo está circunscrito a uma só unidade, entendida essa como a cidade de João Pessoa, capital e o município mais populoso do estado brasileiro da Paraíba.

3.2 ABORDAGEM DO ESTUDO

Referente à abordagem, enquadra-se como quanti-qualitativa, pois, se utiliza da abordagem qualitativa, com o apoio da abordagem quantitativa, através de métodos estatísticos. Em termos qualitativos, o presente estudo se justifica devido à configuração dos seguintes aspectos: escolha adequada de métodos e teorias; análise de diferentes perspectivas; reflexão dos pesquisadores sobre o tema da pesquisa, variedade de abordagens e métodos (FLICK, 2004).

Para Richardson (1999), a pesquisa qualitativa pode ser caracterizada como a tentativa de compreender detalhadamente os significados e características situacionais apresentadas pelos entrevistados, em lugar da produção de medidas quantitativas de características ou comportamentos. Através deste tipo de pesquisa,

procura-se revelar as convicções dos entrevistados, que se tornam mais importantes do que o conhecimento teórico do investigador.

Já o método quantitativo, segundo Richardson (1999), representa, em princípio, a intenção de garantir a precisão dos resultados, evitar distorções de análise e interpretação, possibilitando reduzir os riscos e aumentar a margem de segurança quanto às inferências. É muito utilizado nos estudos descritivos, naqueles que procuram descobrir e classificar a relação entre variáveis, bem como nos que investigam a relação de causalidade entre fenômenos.

3.3 UNIVERSO E AMOSTRA

Segundo Vergara (2004), o universo da pesquisa ou população é o nome que se dá ao conjunto de elementos que possuem as características que serão o objeto do estudo. Já, quando trata de amostra, se refere a uma parte deste universo escolhido segundo algum critério de representatividade.

Dessa forma, no presente trabalho, o universo da pesquisa é formado pelos habitantes da cidade de João Pessoa, capital da Paraíba. Como amostra, tivemos uma quantidade total de 120 cidadãos comuns, que consistiram nos sujeitos de pesquisa.

Inicialmente a pesquisa pretendia ser totalmente qualitativa, o que não interferia na quantidade dos sujeitos de pesquisa utilizada, no entanto, com o decorrer do tempo, percebeu-se a necessidade de serem inseridas questões de natureza quantitativa, quando já não mais era possível voltar atrás na quantidade dos mesmos, sob a condição de ser prejudicado o cronograma da pesquisa.

Sendo assim, para a escolha da amostra, foram sorteadas 4 regiões orçamentárias das 14 existentes, a saber, as de números dois, três, onze e doze.

Dessas regiões foram escolhidos, intencionalmente, três bairros de cada, classificados como de classe A, de alto poder aquisitivo, B, de médio poder aquisitivo, e C, de baixo poder aquisitivo.

A partir daí, os 120 sujeitos foram escolhidos de forma aleatória, através de sorteio das residências a serem visitadas em cada rua dos bairros, compondo, assim a amostra.

Vale informar que para a realização do sorteio que objetivou escolher aleatoriamente as regiões orçamentárias, foi utilizado o Programa Smith's Statistical Package, versão 1.0, software livre, disponível na internet no endereço eletrônico <<http://www.economics.pomona.edu/StatSite/SSP.html>>.

3.4 CAPTAÇÃO DE DADOS

O trabalho utilizou como procedimentos técnicos para a captação dos dados, a pesquisa bibliográfica, a análise documental e a pesquisa de campo.

A pesquisa bibliográfica, segundo Vergara (2004), é o estudo sistematizado desenvolvido com base em material publicado em livros, revistas, jornais, redes eletrônicas, ou seja, material acessível ao público em geral.

Com relação à pesquisa documental, foram feitas consultas ao Regimento Geral do Orçamento Democrático de João Pessoa, Ano I - 2005.

De acordo com Vergara (2004), a pesquisa de campo deve ser realizada no local onde ocorre o fenômeno ou que dispõe de elementos para explicá-lo. Desta forma, foi utilizado questionário aplicado a 120 habitantes da cidade de João Pessoa, em tempo real, no período de 09/10/2008 a 10/11/2008.

Este instrumento de pesquisa consistiu de 18 perguntas, sendo 5 delas abertas e as demais fechadas ou parcialmente abertas, classificadas por assunto em duas partes, sendo a primeira delas, relacionada a "Orçamento e Cultura Política" e a segunda, referente ao "Perfil dos respondentes da pesquisa".

O questionário foi submetido a um pré-teste, onde se percebeu a necessidade de alteração do mesmo, de modo a incluir nova opção no quesito que trata da "autonomia da população para falar o que pensa nas reuniões do Orçamento Participativo", possibilitando que o entrevistado pudesse exprimir a sua falta de conhecimento para responder à questão. Quanto ao item que tratou no nível de escolaridade do entrevistado, foi necessário incluir a opção indicadora de condição de analfabetismo. No mais, observa-se que o fato de existirem questões abertas ou parcialmente abertas foi suficiente para englobar os diversos tipos de respostas.

Para realizar os procedimentos operacionais da coleta de dados, foi contratado um estudante universitário, nível de graduação, aluno do curso de Enfermagem da Universidade Federal da Paraíba, o qual, além da preparação prévia dada pela pesquisadora, já realizara pesquisa anterior, de cunho científico, na sua área de atuação, além de já ter cursado, na grade curricular do seu curso, disciplina de Metodologia de Pesquisa.

Desta forma, as pessoas foram entrevistadas em suas residências, localizadas em diferentes ruas de cada bairro escolhido, sendo as mesmas convidadas a participarem desta pesquisa, por sua livre e espontânea vontade.

Foi observado um certo nível de resistência à aplicação do questionário. As pessoas de baixa renda, embora mais acessíveis ao contato com o entrevistador, não se achavam qualificadas a responder o questionário. Já aquelas de melhor condição financeira, se comportavam de modo mais hostil à entrevista.

Em cada uma das 4 regiões orçamentárias sorteadas, de números dois, três, onze e doze, foram escolhidas 30 pessoas, residentes nos bairros classificados nos tipos A, B ou C, conforme explicado no item anterior.

Visando fornecer um maior detalhamento da pesquisa, foi elaborado o Quadro 4, indicando, além do esquema geral da mesma, a forma de captação dos dados.

Objetivo Geral: analisar a influência da implantação do Orçamento Participativo na cultura política dos habitantes da cidade de João Pessoa – PB.			
Objetivos específicos	Ferramentas de mensuração		Forma de Captação dos dados
	Categorias / Variáveis	Indicadores	Questionário/ Questões
Verificar o nível de conhecimento dos habitantes da cidade de João Pessoa sobre o que significa Orçamento Público;	- orçamento público	- Nível de conhecimento acerca do Orçamento Público	Parte I Q.1
Conhecer o nível de conhecimento dos habitantes da cidade de João Pessoa sobre o que significa Orçamento Participativo;	- orçamento participativo	- Nível de conhecimento acerca do Orçamento Participativo	Parte I Q. 2
Apresentar o nível de interesse da população em participar do Orçamento Participativo;	- interesse	- Nível de interesse de participação	Parte II Q.3
Identificar algumas características da cultura política da cidade de João Pessoa a partir da implantação do Orçamento Participativo.	- motivação - consciência crítica - consideração à opinião da população - autonomia da população - importância da participação popular - qualidade da representação - melhoria na aplicação dos recursos - mudanças na gestão da cidade.	- Características da cultura política da população; - Forma de aplicação dos recursos públicos; - Setores mais Beneficiados; - Mudanças na forma de gestão.	Parte I Q.4 a 13

Quadro 4: Esquema geral de pesquisa
Fonte: elaboração própria (2009).

3.5 TRATAMENTO DE DADOS

Após a coleta dos dados, teve início a fase de tratamento dos mesmos a fim de proceder à análise e discussão dos resultados da pesquisa.

As respostas às perguntas fechadas do questionário foram escritas diretamente na folha da pesquisa, conforme Apêndice A, e, quanto às questões abertas ou parcialmente abertas, foram armazenadas em gravador de voz.

Para a análise dos dados qualitativos, foi utilizada a Análise de Conteúdo, definida por Bardin (2002), como o conjunto de técnicas de análise das comunicações, visando obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção destas mensagens.

Desta maneira, a partir das gravações das entrevistas foi feita a transcrição das falas, em arquivo eletrônico específico, na mesma seqüência dos questionários escritos. Depois de agrupadas por questão, as falas foram analisadas, resumidas, e agrupadas por nível de freqüência.

Em seguida, elaborou-se a relação dos grupos de respostas mais comuns com as principais correntes teóricas relacionadas ao assunto, de modo a confirmar ou não as teorias existentes.

Em relação aos dados quantitativos, utilizou-se o Statistical Package for the Social Sciences (SPSS), um dos programas de análise estatística mais usados nas ciências sociais, na sua versão 8.0, com a finalidade de se observar a distribuição de freqüência dos dados coletados, bem como a Planilha Eletrônica Excel, versão 2007, para a confecção de gráficos, tabelas e outros.

As perguntas fechadas deram origem aos dados quantitativos e as questões abertas, na maioria das vezes, aos dados qualitativos, sem esquecer os casos em que de tão repetidas que eram as respostas das questões abertas, que foi mais interessante quantificá-las. Deste modo, passa-se a analisar, no capítulo seguinte, todos os dados coletados, observando-se a seqüência determinada pelo esquema geral de pesquisa antes demonstrado.

4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

De início, são apresentados neste item os dados coletados na pesquisa documental. Posteriormente, seguem os resultados da pesquisa de campo, realizada em alguns bairros da cidade de João Pessoa.

O Orçamento Participativo da Prefeitura Municipal de João Pessoa, capital do Estado da Paraíba, chamado de Orçamento Democrático (OD), constitui uma política de trabalho adotada pela administração do seu Prefeito, Senhor **Ricardo Vieira Coutinho**, filiado ao Partido Socialista Brasileiro (PSB), durante a sua gestão, no período de 2005 a 2008 e agora, recentemente reeleito, para novo mandato, de 2009 a 2012.

O Orçamento Democrático foi criado em 2005 e sua regulamentação foi feita através do Regimento Geral do Orçamento Democrático de João Pessoa, o qual constituiu a fonte da presente pesquisa documental.

De acordo com Artigo 1º, alínea “a” deste instrumento normativo, encarregado de definir a constituição, princípios básicos, finalidade, atribuições e funcionamento do Orçamento Participativo, o OD é um instrumento de participação direta dos cidadãos e cidadãs no processo de elaboração, implementação e fiscalização da Lei de Diretrizes Orçamentárias, da Lei Orçamentária Anual e do Plano Plurianual do município de João Pessoa-PB.

Sua finalidade, de acordo com o Art. 3º do Regimento Geral, é a de instituir a democracia participativa na gestão das políticas públicas, criar espaços públicos não estatais de articulação de interesses e formular a LDO, a LOA, o PPA e o Plano de Investimento Setorial.

No presente estudo, abordou-se o OP como o principal instrumento inovador proposto pela atual administração para a elaboração da Lei Orçamentária Anual. Não foi discutida a relação deste com a elaboração dos demais instrumentos de planejamento da gestão pública, quais sejam, a LDO e o PPA.

De acordo com o Art. 2º do Regimento Geral, os princípios básicos que regem o Orçamento Democrático são:

- a) o fortalecimento do poder local;
- b) o empoderamento da sociedade, através de sua participação na gestão pública municipal;

c) o estabelecimento do controle social dos recursos públicos, através de mecanismos de prestação de contas e de transparência das políticas públicas.

Tecendo alguns comentários acerca desses princípios, pode-se dizer que o fortalecimento do poder local diz respeito à reintrodução de elementos de participação local, tais como as assembleias regionais, setoriais etc. Deste modo, aumenta o nível de conhecimento, participação, consciência crítica e de união das pessoas que antes não tinham voz na definição das políticas públicas da cidade.

Com relação ao empoderamento da sociedade, através de sua participação na gestão pública municipal, não significa dizer que está sendo atribuído poder à população, mas sim, que a mesma está exercendo o poder que já lhe é inerente, só que agora, de forma direta.

Através do princípio do controle social dos recursos públicos, a sociedade tem como exercer o controle das ações do governo, no que respeita à gestão desses recursos, mediante as prestações de contas de tudo o que for pago com dinheiro público, tudo isso de forma inteligível e transparente à população.

Esse processo de comunicação e de prestação de contas com a transparência das políticas públicas representa o estabelecimento de uma boa governança democrática e inovadora.

Com o propósito de proporcionar a participação da população em toda a cidade, o município de João Pessoa foi dividido em 14 regiões orçamentárias, compostas por bairros e suas respectivas Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), e, de acordo com o Art. 4º do Regimento Geral, essas regiões foram organizadas de acordo com o Quadro 5.

Região	Bairros e Zonas Especiais de Interesse (ZEIS)
Região I	Aeroclube, Bessa, Jardim Oceania, Manaíra, Bairro São José, Comunidade São Luis, Travessa Washington Luis, Chatuba I, II e III, Comunidade da Barreira, Comunidade Ribeirinha;
Região II	Tambaú, Cabo Branco, Altiplano, Portal do Sol, Seixas, Penha, São Domingos, Rabo do Galo, Hotel Nazareno, Barreira do Cabo Branco;
Região III	Mangabeira, Costa do Sol, Colégio Invadido, Campo Americano, Jardim Mangueira, Balcão, Feirinha, Boa Esperança, Vila União, Condomínio I, II e III, Cidade Verde, Ipep, Conjunto dos Militares, Projeto Mariz I, II e III, Patrícia Tomaz;
Região IV	Valentina, Paratibe, Planalto Boa Esperança, Mussumago, Planalto Boa Esperança, Gramame, Barra de Gramame, Condomínio Independência I e II, Frei Damião, Santa Bárbara;
Região V	José Américo, Cuiá, Geisel, Ernani Sátiro, Costa e Silva, Grotão, João Paulo II, Água Fria, Cidade dos Colibris, Funcionários, Esplanada, Colibri I e II, Jardim Laranjeiras, Conjunto da FAC, Boa Vista, Nossa Senhora da Luz, Nossa Senhora do Rosário, Favela do Ernani Sátiro, Nova Vida, Taipa, Vila da Palha, Comunidade da Gauchinha I e II, Vila da Paz, Bananeiras, Arame, Nova República, Citex, Boa Vista, Colibris II, Maria de Nazaré, Condomínio da Paz, Condomínio Fraternidade, Jardim Sepol;
Região VI	Bairro das Indústrias, Jardim Veneza, Mussuré, Mumbaba, Distrito, Padre Ibiapina, Chico Mendes, Margarida Alves, Pedro Teixeira, Três Lagoas, Condomínio da Paz, Vila da Vitória, Nova Trindade, João Magliano, Cidade Verde, Cajueiro, Engenho Velho, Jardim Verônica, José Vieira Diniz, Conjunto Nossa Senhora das Graças;
Região VII	Cristo, Varjão, Jaguaribe, Rangel, Nova Trindade, Boa Esperança, Jardim Bom Samaritano, Novo Horizonte, Pedra Branca, Paulo Afonso/Alta Tensão, Riacho Doce ou CEASA, Cemitério, Buraco da Gia I, Abandonados, Monte das Oliveiras, São Geraldo, Paulo Afonso II, Paturi, Jardim Paulo Afonso, Paulo Afonso III/Alta Tensão;
Região VIII	Oitizeiro, Jardim Planalto, Cruz das Armas, Ninho da Perua, Jardim Guaíba, Cabral Batista, Bola na Rede, Baleado, Independência, Lagoa Antonio Lins, Cidades;
Região IX	Alto do Mateus, Ilha do Bispo, Trincheiras, Varadouro, Bairro dos Novais, Beira da Linha, Miramangue, Feirinha, Acampamento 05 de Junho, São Judas Tadeu, 19 de Maio, Jardim da Mônica, Aratu, Vila União I, Santa Emília de Rodat, Cangote do Urubu, Buraco da Gia, Tanque, Redenção, Cibrazen, Avenida Nova Liberdade, José Felix, Condomínio Índio Piragibe, Condomínio Beira da Linha, Renascer I, Saturnino de Brito, Porto do Capim, Frei Vital, Feira Mulungu, Vila Caifu, Nassau/Praça 15 de Novembro, Comunidade Nova II, Trapiche, Sanhauá, Conjunto Tiradentes, Conjunto Residencial Manoel de Lins, Jardim Paraíso, Motorista I, II e III;
Região X	Roger, Tambiá, Treze de Maio, Asa Branca, Favela do S, Baixo Roger, Ninho da Perua, Felipéia, Vila Japonesa, Riacho;
Região XI	Mandacarú, Alto do Céu, Padre Zé, João Galdino de Carvalho, Pé de Moleque, Beira da Linha, São Pedro, Jardim Mangueira, Porto de João Tota, Vem – Vem, Jardim Ester, Jardim Coqueiral, Beira Molhada, Vila dos Teimosos, Rua do Cano;
Região XII	Bairro dos Estados, Bairro dos Ipês, João Agripino, Pedro Gondim, Brisamar, Ipês II, Tancredo Neves/Mangue;
Região XIII	Centro, Torre, Tambauzinho, Expedicionários, Miramar, Padre Hildon Bandeira, Cafofo, Liberdade, Brasília de Palha, Vila Tambauzinho, Tito Silva, Comunidade Miramar, Travessa Yayá;
Região XIV	Castelo Branco, Bancários, Anatólia, Jardim São Paulo, Jardim Cidade Universitária, São Rafael, Santa Clara, Timbó, Eucalipto, Comunidade Paulo Miranda, Santa Bárbara, Eucalipto.

Quadro 5: Classificação das regiões orçamentárias do município de João Pessoa

Fonte: Regimento Geral do Orçamento Democrático de João Pessoa.

As regiões foram divididas, levando-se em consideração, grandezas demográficas, estruturações de renda e estratificações sócio-culturais, onde se cumpre o ciclo de reuniões e assembléias populares. Cada região possui um representante regional que faz a articulação para a realização das etapas do Ciclo do Orçamento Democrático.

O Ciclo do Orçamento Participativo de João Pessoa, de acordo com o Artigo 5º do Regimento Geral, é composto de cinco etapas. São elas, na seqüência da primeira até a quinta: Reuniões Regionais, Assembléias Populares Regionais, Assembléia de Delegados do Orçamento Democrático, Audiências Públicas Setoriais e Conselho do Orçamento Democrático. Visualiza-se este ciclo na Figura 2.

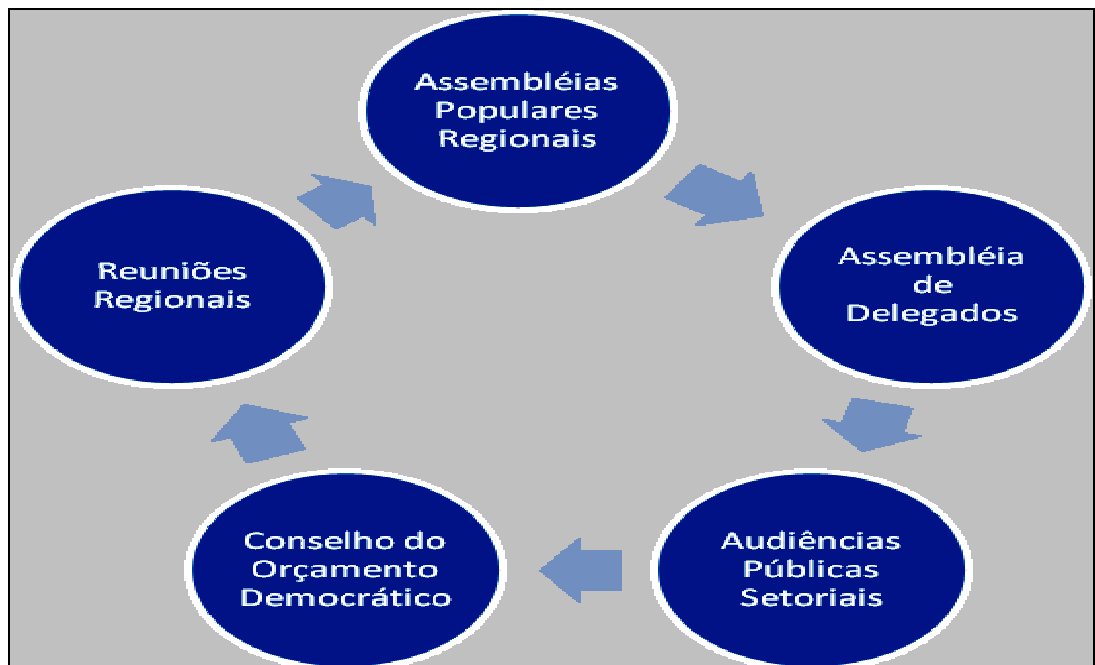


Figura 2: Ciclo do Orçamento Participativo de João Pessoa-PB
Fonte: elaboração própria (2009).

A **primeira etapa** consiste nas reuniões realizadas em cada uma das catorze regiões orçamentárias. De início, está previsto proporcionar aos participantes uma apresentação cultural, visando valorizar a cultura paraibana. A partir daí, cada região tem uma reunião anual com o Prefeito, e seus auxiliares, onde é feito um diagnóstico da situação da prefeitura, e um balanço da gestão anterior. Em cada reunião é feita uma apresentação do Orçamento Democrático para o ano em curso, e são distribuídas cartilhas explicativas sobre o processo. Nesta etapa, o calendário de Assembléias Populares Regionais é amplamente divulgado.

Como objetivos das Reuniões Regionais, pode-se citar:

- a) avaliação do governo com a população;
- b) mobilizar e organizar a população em torno das questões que devem nortear a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual para o exercício seguinte;
- c) distribuir os formulários para que a população indique as obras, serviços e ações a serem realizadas no próximo exercício;
- d) definir as três prioridades de cada região, de acordo com as obras, serviços e ações indicadas pela população, dentre outros.

Na **segunda etapa** ocorrem as Assembléias Populares Regionais. Cada região faz uma assembléia anual com a presença de representantes da Prefeitura para eleger as prioridades das comunidades. Nesta etapa, são eleitos os principais temas a serem debatidos nas Audiências Públicas Setoriais. A cada dois anos, a assembléia regional elege, proporcionalmente, os Delegados do Orçamento Participativo, conforme o disposto no Quadro 6.

Número de Participantes	Proporção	Número de Delegados
01-300	01 Delegado para 15 participantes	No máximo 20
301-500	01 Delegado para 20 participantes	No máximo 30
501-800	01 Delegado para 25 participantes	No máximo 42
801-1.100	01 Delegado para 30 participantes	No máximo 52
1.101-1.500	01 Delegado para 35 participantes	No máximo 63
Acima de 1.500	-----	No máximo 70

Quadro 6: Relação entre o número de participantes e o número de Delegados do Orçamento Participativo

Fonte: Regimento Geral do Orçamento Participativo de João Pessoa-PB.

O papel dos delegados não começa logo no início das reuniões do OP. Nas primeiras etapas do processo existe participação direta da população, e depois o trabalho fica a cargo de representantes.

De acordo com o Regimento Geral do Orçamento Democrático de João Pessoa, em seu artigo 13, as atribuições dos Delegados Regionais são as seguintes:

- a) formar comissões de acompanhamento de obras de investimento do Orçamento Democrático na Região;
- b) acompanhar e fiscalizar as obras e serviços implementados na Região;
- c) reunir-se com a comunidade para avaliar e informar sobre as deliberações e sobre o andamento das obras e a aplicação do Orçamento Democrático;

- d) acompanhar e contribuir para a aprovação do Orçamento Democrático na Câmara de Vereadores;
- e) formar comissões para fiscalizar as ações setoriais em cada Região, dentre outras.

A cada ano, pode haver uma renovação ou substituição de até um terço dos Delegados Regionais, caso a Assembléia Popular Regional considere necessário. Para o desempenho de suas funções, os delegados passam por um curso de capacitação, cujo calendário é divulgado, normalmente, nesta etapa do processo.

Também nesta segunda etapa são apresentadas as obras que realizar-se-ão durante o ano, as comissões de fiscalização de obras e serviços e as prioridades da LDO para o exercício seguinte.

Como objetivos das Assembléias Populares Regionais, pode-se elencar:

- a) apresentar o resultado detalhado das prioridades, ações, serviços e obras solicitadas pela população de cada região, para o ano seguinte, de acordo com os formulários preenchidos nas reuniões regionais;
- b) eleger para renovar, na totalidade, os delegados, dentre outros.

Na **terceira** etapa acontece a Assembléia Anual de Delegados, que é realizada com a presença do Prefeito e auxiliares. As prioridades de investimento de cada região são aprovadas. São apresentados os temas priorizados pelas Assembléias Regionais, para serem debatidos nas Audiências Públicas Setoriais. Cada região é orientada a criar uma Comissão de Delegados para o acompanhamento das obras de investimento. No primeiro ano, é prevista a criação do Conselho do Orçamento Democrático. Nos anos subseqüentes à criação do Conselho, avaliação e propostas de adequação e/ou modificações na estrutura do Conselho. De acordo com o Artigo 8º do Regimento Geral do Orçamento Democrático, a cada dois anos, há eleição de dois Conselheiros por região. O calendário do Curso de Capacitação de Conselheiros é divulgado e nas Audiências Públicas.

Para esta etapa, pode-se enumerar como objetivos:

- a) apresentar as comissões de fiscalização e acompanhamento das ações, serviços e obras, composta por delegados eleitos da segunda etapa do ciclo do OD;
- b) eleger os conselheiros, para a renovação total do Conselho do Orçamento Democrático;

c) participação de representantes do Governo Municipal.

Na **quarta etapa** ocorrem as Audiências Públicas Setoriais. Nelas são discutidos os temas priorizados nas demandas das regiões. Cada setor apresenta um balanço da gestão anterior e as ações setoriais empreendidas e o Plano de Ações e Investimentos para o próximo exercício. Participam Delegados e Conselheiros do Orçamento Democrático com direito de voto e a população em geral com direito de voz. De acordo com o Artigo 9º do Regimento Geral, nesta etapa, são eleitas as prioridades setoriais e é criada a Comissão de Delegados e Conselheiros do Orçamento Democrático para acompanhamento das ações de Investimentos Setoriais. Como objetivos das Audiências Populares Setoriais pode-se citar:

- a) cada secretaria deve apresentar as ações empreendidas no ano, de acordo com a LDO e a LOA;
- b) apresentar o Plano de Ações, Serviços e Obras para o exercício atual, de acordo com a LDO e LOA;
- c) divulgação das Comissões de Delegados e Conselheiros responsáveis pelo acompanhamento das ações, serviços e obras setoriais, dentre outros.

A **quinta etapa** está a cargo do Conselho do Orçamento Democrático. De acordo com o artigo 10º, alínea “b” do Regimento Geral, este Conselho é formado por um Conselheiro titular e um suplente para cada região, com mandato de dois anos, eleitos na Assembléia de Delegados; três Conselheiros titulares e três suplentes representantes do Poder Executivo, todos indicados pelo Prefeito; um Conselheiro titular e um suplente, representantes do Poder Legislativo, indicados pela Câmara de Vereadores.

As atribuições deste Conselho, definidas na alínea “a” do antes citado artigo, são:

- a) discutir e analisar o Plano de Investimentos, de acordo com as prioridades eleitas pela Assembléia Popular, pela Assembléia dos Delegados, e pelas Audiências Públicas Setoriais do Orçamento Democrático;
- b) participar do processo de consolidação da Lei de Diretrizes Orçamentárias, da Lei Orçamentária Anual e do Plano Plurianual, e emitir parecer para apreciação do Poder Legislativo;

- c) acompanhar a discussão e a votação desses instrumentos de planejamento na Câmara dos Vereadores;
- d) acompanhar a execução orçamentária anual e os Planos de Investimentos Setoriais, de acordo com a LDO, a LOA e o PPA, dentre outras.

Nesta etapa é realizada a avaliação do Ciclo do Orçamento Democrático. A população, a equipe do OD e a gestão vão avaliar todas as etapas do mesmo, buscando refletir sobre o impacto da gestão democrática e popular na melhoria da qualidade de vida dos moradores de João Pessoa.

Os objetivos desta etapa consistem em:

- a) avaliar a participação da população, da equipe do OD e da gestão como um todo, nas etapas do ciclo, do ponto de vista quantitativo e qualitativo;
- b) avaliar o impacto da gestão democrática do governo popular e participativo na melhoria da qualidade de vida;
- c) avaliar o impacto da gestão democrática do governo popular e participativo na transformação da cultura político-organizacional da população;
- d) avaliar o impacto da gestão democrática do governo popular e participativo na sua relação com a sociedade civil organizada, dentre outros.

Além de toda esta organização do processo, coordenada pela Prefeitura Municipal, ainda existe dentro do Governo, a Secretaria da Transparência Pública, que é a responsável pelo bom andamento do Orçamento Democrático.

Com base em todos estes dados, referentes à finalidade, princípios básicos, atribuições e funcionamento do Orçamento Participativo implantado pela Prefeitura Municipal de João Pessoa, agora são analisados os dados coletados na pesquisa de campo, sob a direção do esquema geral de pesquisa, conforme antes delineado.

4.1 PERFIL DOS SUJEITOS DE PESQUISA

Neste item foram analisados os dados relativos ao perfil dos respondentes da pesquisa, que consistiu na Parte II do Questionário aplicado (Apêndice A).

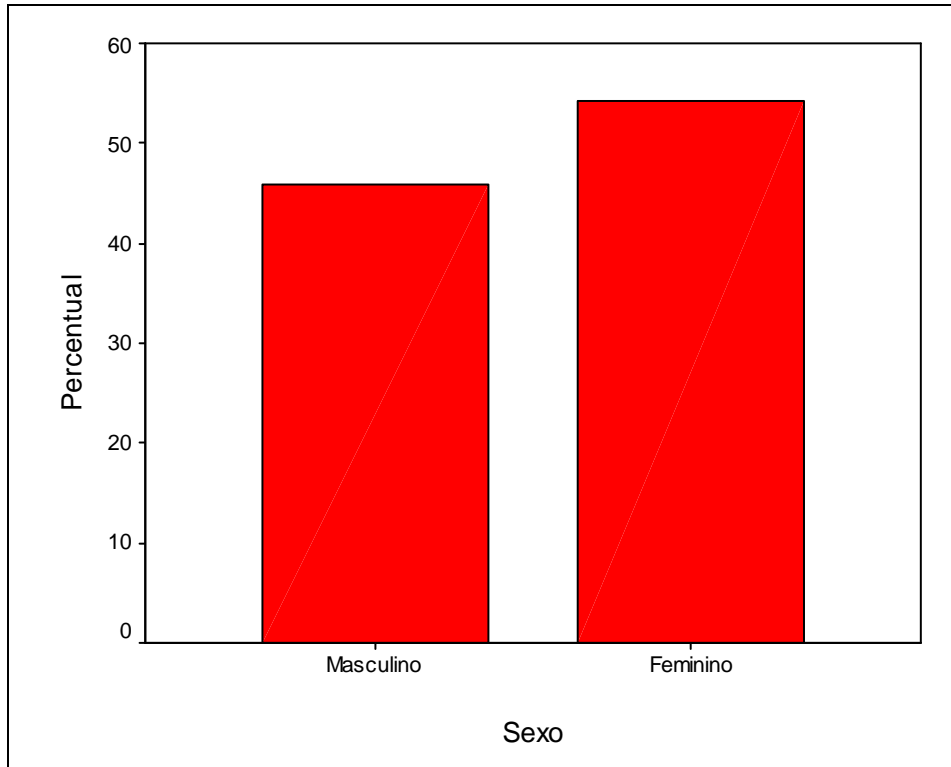


Gráfico 1: Sexo dos respondentes da pesquisa
Fonte: elaboração própria (2009).

Quanto ao fator sexo, o Gráfico 1 mostra que 54,2% dos entrevistados foi representado por pessoas do sexo feminino e o restante, 45,8%, por pessoas do sexo masculino.

Esta predominância do sexo feminino refletiu-se também no resultado do Censo Demográfico realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 2000, segundo o qual se constatou que 53,3% da população residente na cidade de João Pessoa é formada por mulheres.

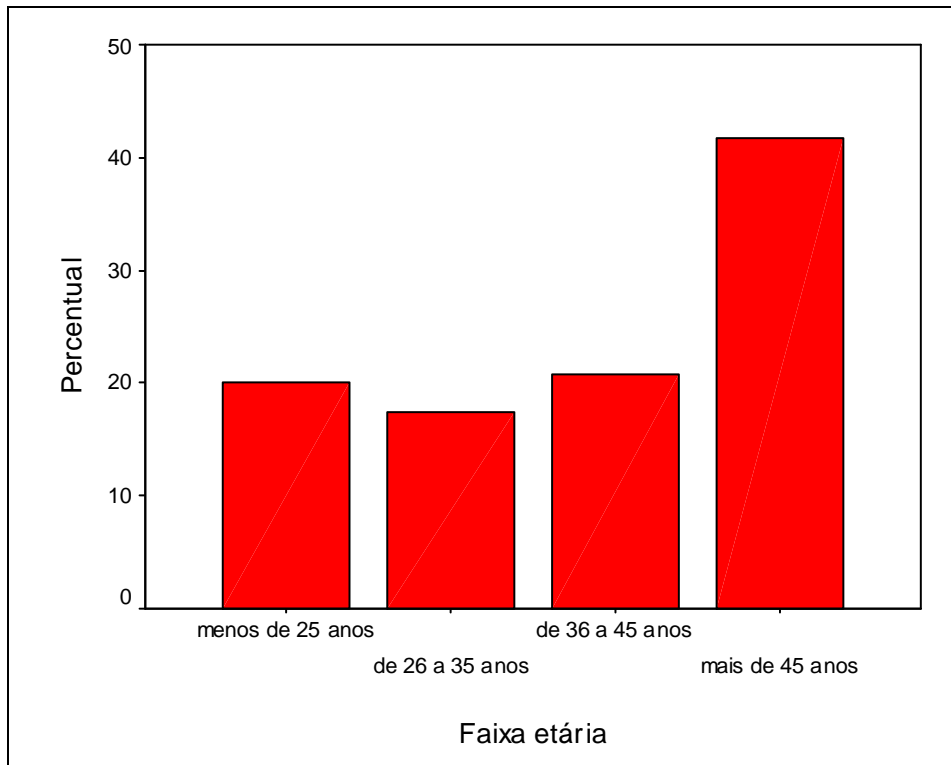


Gráfico 2: Faixa etária dos respondentes da pesquisa
 Fonte: elaboração própria (2009).

Conforme o Gráfico 2, observa-se que 41,7% dos respondentes da pesquisa possuíam mais de 45 anos de idade, o que implica em dizer, pessoas mais vividas e experientes com os problemas da cidade. No segundo lugar, 20,8% dos entrevistados possuíam de 36 a 45 anos, em terceiro, 20,0% da amostra apresentou menos de 25 anos e, por último, 17,5% dos entrevistados foram pessoas de 26 a 35 anos de idade.

Estes dados confirmam a tendência apontada nos resultados dos Censos Demográficos de 1991 e 2000, segundo a qual, em razão do continuado processo de transição para baixos níveis de mortalidade e de fecundidade, a população do Brasil caminha a passos largos rumo a um padrão demográfico com predominância de população adulta e idosa (IBGE, 2006).

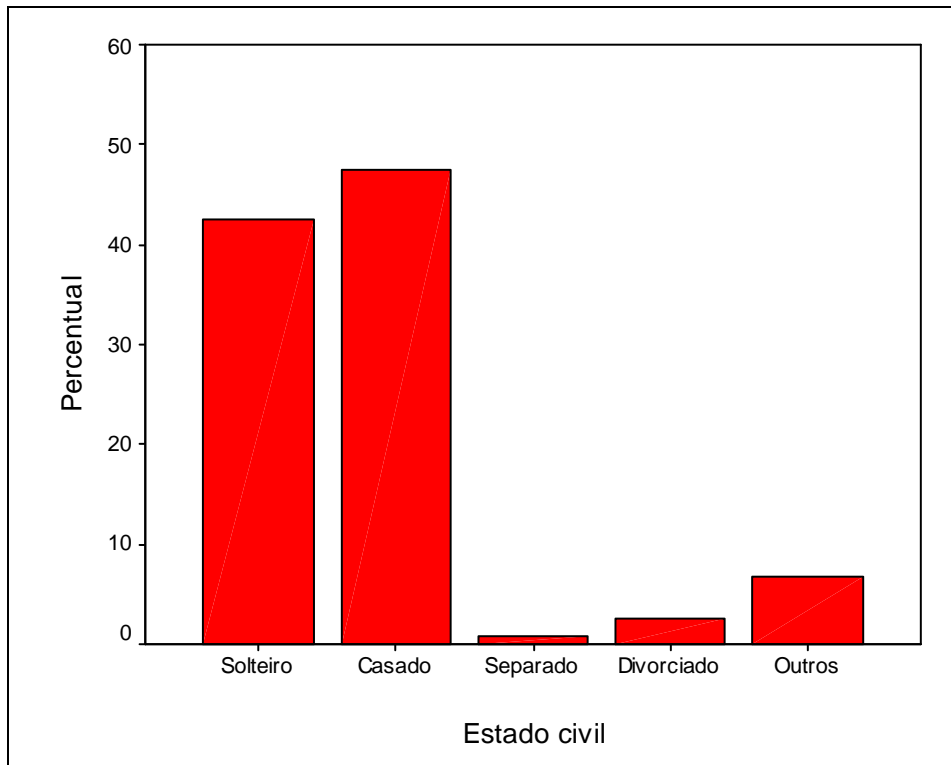


Gráfico 3: Estado civil dos respondentes da pesquisa
 Fonte: elaboração própria (2009).

No que respeita ao estado civil do entrevistado, o Gráfico 3 mostra que 47,5% das pessoas pesquisadas são casadas, 42,5% são solteiras, 6,7% não se enquadraram em nenhuma das opções, 2,5% são divorciadas e o restante, 0,8% são separadas.

Este resultado pode ser explicado a partir das Estatísticas de Registro Civil da Cidade de João Pessoa, realizadas em 2007, pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, que apontou a predominância do número de 4.196 casamentos registrados naquele ano em relação ao número de 822 divórcios e de 408 separações judiciais concedidas em primeira instância.

Este resultado corrobora o Gráfico 2, que tratou da faixa etária dos respondentes da pesquisa, onde se constata que pessoas mais velhas tendem a ser casadas.

Além disso, normalmente, as mulheres com mais de 45 anos de idade, casadas, as quais predominaram na presente pesquisa, possuem um estilo de vida mais estável, tendo compromissos domésticos, sendo, possivelmente, mais fáceis de serem encontradas em casa e, portanto, mais acessíveis a esta pesquisa.

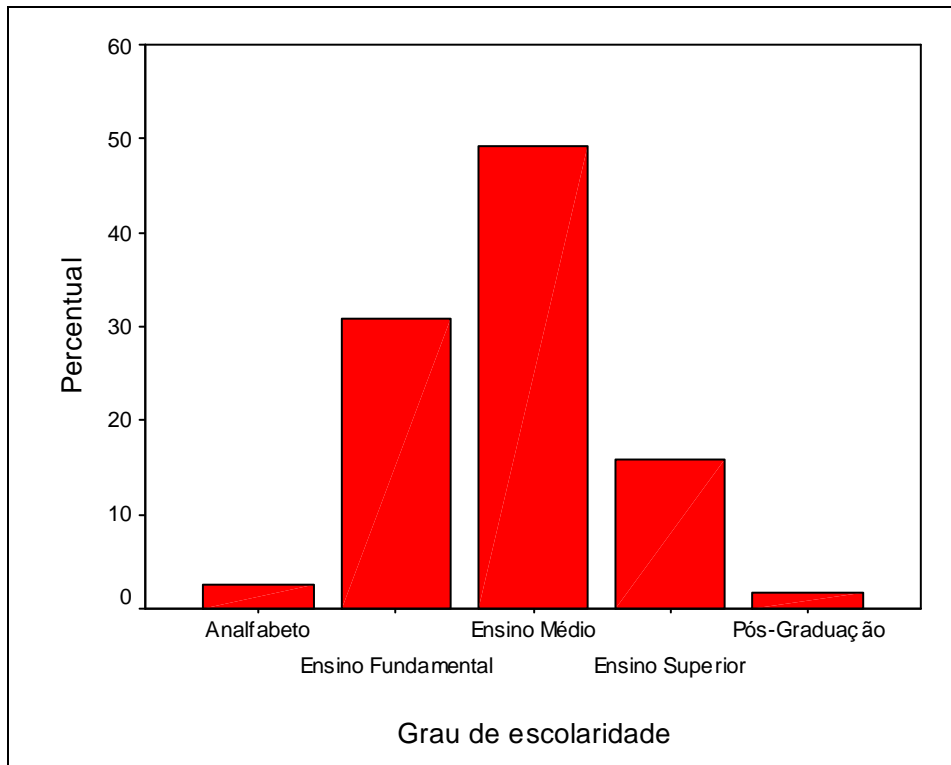


Gráfico 4: Grau de escolaridade dos respondentes da pesquisa
 Fonte: elaboração própria (2009).

Em relação ao nível de escolaridade, de acordo com o Gráfico 4, observa-se que 49,2% dos pesquisados possuem ensino médio, 30,8% possuem o ensino fundamental, 15,8% já passaram pelo ensino superior, 2,5% são analfabetos e apenas 1,7% detêm ou faz algum curso de nível de pós-graduação.

Este resultado apresenta relação com os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) 2006-2007, realizada pelo IBGE, segundo os quais verifica-se que, no citado período, houve um aumento de 3,9% do número de mulheres com mais de dez anos idade, pertencentes ao grupo das pessoas com 11 anos ou mais de estudos, que corresponde, em contagem seqüencial, ao nível do ensino médio em diante.

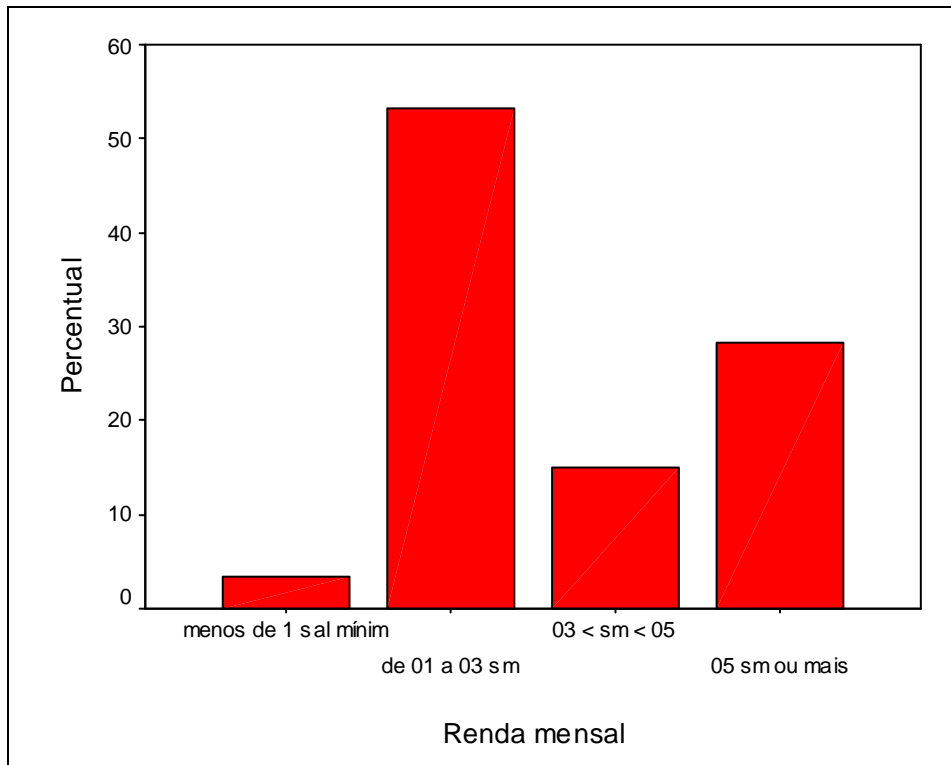


Gráfico 5: Renda mensal do pesquisado
 Fonte: elaboração própria (2009).

De acordo com o Gráfico 5, constata-se que 53,3% dos entrevistados estão incluídos na faixa salarial mensal, de 01 a 03 salários mínimos, 28,3% percebem 05 salários mínimos ou mais, 15,0% percebem mais de 03 e menos de 05 salários mínimos e 3,3% recebem menos de 01 salário mínimo.

Estes dados podem ser confirmados por estudos recentes publicados no sítio eletrônico do IBGE, que apontam que a maioria dos domicílios urbanos brasileiros tem renda per capita de até dois salários mínimos. Em sua Síntese de Indicadores Sociais, a entidade aponta que 72,6% dos lares urbanos no País tinham em 2007 rendimentos de até R\$ 760,00 por pessoa.

Prosseguindo-se na análise e discussão dos resultados, o subitem seguinte trata da Parte I do Questionário, que diz respeito aos temas Orçamento e Cultura Política.

4.2 CONHECIMENTO ACERCA DOS ORÇAMENTOS PÚBLICO E PARTICIPATIVO

Com a finalidade de se verificar o nível de conhecimento dos entrevistados acerca dos Orçamentos Público e Participativo, foram analisadas as questões abertas constantes da Parte I do questionário utilizado (Apêndice A), na seqüência ali constante.

No que tange ao conhecimento da população acerca do que significa “Orçamento Público”, dentre os entrevistados, 39,2% não souberam dizer nada sobre o assunto. Com relação àqueles que contribuíram de alguma forma acerca do assunto, no percentual de 60,8%, estes apresentaram como respostas mais freqüentes e significativas as seguintes:

- a) **dinheiro decorrente dos impostos** - consiste no dinheiro proveniente da arrecadação dos impostos, que o Governo tem para administrar a cidade, visando o benefício de toda a população. Exemplificando, são apresentadas as seguintes falas: “São as coletas dos impostos que são empregados para o benefício da população, da comunidade” e “Eu acho que tá relacionado com dinheiro que o prefeito emprega com o dinheiro que a gente paga dos impostos”;
- b) **resolução dos problemas da cidade** - é a verba que os gestores utilizam para resolver os problemas da cidade, que implicam em gastos com obras públicas, saúde, educação, saneamento etc. Ex.: “É a verba destinada para realizar os compromissos que têm os governantes, como saúde, educação, saneamento básico” e “É o dinheiro que a prefeitura tem pra gastar com o povo, com os problemas da cidade”;
- c) **planejamento** - é um ato de previsão da receita e fixação da despesa, onde os gastos vão ser executados de acordo com o que está previsto no orçamento. Ex.: “É a previsão dos gastos do governo por determinado período e como vai ser alocado esses recursos” e “Eu entendo como orçamento público como um ato de previsão da receita e fixação da despesa, onde os gastos vão ser executados de acordo com o que está previsto no orçamento”. Este conceito está alinhado com a definição proposta por Amato (1971), segundo a qual, o Orçamento Público

funciona como um ato preventivo e autorizativo das despesas que o Estado deve efetuar em um exercício.

Dentre aqueles que opinaram alguma coisa sobre Orçamento Público, 95,8% da amostra ofereceu importantes contribuições. Apenas 4,2% trouxe respostas completamente distantes do tema. No geral, a despeito do percentual de 39,2%, referentes às pessoas completamente desconhecedoras do que seja um Orçamento Público, o assunto foi bem destrinchado por 60,8% dos entrevistados, que assim o conhecia, contribuindo, em alguns casos, com definições voltadas para a participação popular, orçamento participativo, transparência na gestão etc. Isto significa que as pessoas não estão alheias a muitos assuntos tratados na atualidade relacionados à gestão pública.

Acerca da questão que diz respeito ao nível de conhecimento do entrevistado sobre o tema “Orçamento Participativo”, da amostra escolhida, 61,7% não soube dizer absolutamente nada sobre o assunto. Quanto ao restante dos entrevistados, 38,3%, as respostas mais freqüentes foram agrupadas da seguinte maneira:

- a) **participação da comunidade no orçamento do Governo** - é a participação da população na elaboração do orçamento público. Exemplificando, são apresentadas as seguintes falas: “É a participação da comunidade no orçamento” e “É quando o cidadão opina em relação aos projetos pra comunidade”. Este enfoque corrobora a definição de Sánchez (2002), que diz ser o Orçamento Participativo um mecanismo de gestão democrática e participativa das políticas públicas para decidir a melhor alocação dos recursos.
- b) **participação da população na Política** - é o orçamento no qual a sociedade participa das decisões do Governo acerca de como e onde deverão ser investidos os recursos. Para exemplificar, apresentam-se as seguintes falas: “A população vai ajudar também nas coisas que os políticos vão fazer” e “Acho que é a participação da comunidade do município que entra em acordo com o prefeito, os vereadores pra ver como as verbas desse município vai ser aplicada”. Pode-se observar que o cidadão comum corrobora o entendimento dos teóricos. Segundo Santos (2002), o OP pode ser definido como uma partilha do poder político mediante uma rede de instituições democráticas orientadas para obter decisões por deliberação, por consenso e por compromisso. Já, Bobbio

(1988) contribui com o tema, dizendo que nem mesmo o povo, que é o único soberano legítimo, deve ser um soberano absoluto. Para ele, devem existir múltiplos centros de poder, sem que nenhum deles seja inteiramente soberano, a fim de que se alcance a solução pacífica dos conflitos, garantindo-se, assim, uma base para a democracia.

- c) **definição das necessidades prioritárias do Governo** - é o orçamento em que a população pode opinar, acerca de como serão aplicados os recursos públicos, definindo as necessidades prioritárias a serem atendidas. Para exemplificar, citam-se as seguintes falas: “É aquele em que a população pode opinar a respeito de como será aplicado os recursos financeiros do seu bairro, por exemplo, então você pode decidir sobre uma obra de uma construção, ou uma estrada, qualquer coisa que venha melhorar as condições de seu bairro, então a população é quem define o que vai ser feito, define as prioridades no orçamento” e “É na feitura do orçamento a participação dos cidadãos dizendo as prioridades onde deverão ser alocados os recursos“. Esta visão coaduna-se com a definição proposta por Borba e Lüchmann (2007), que o definem como uma modalidade alternativa de tratamento dos recursos públicos, que introduz a população no processo de discussão e definição do Orçamento Público.

Percebe-se, a partir destes resultados, que alguns respondentes entendem que o Orçamento Participativo está relacionado com a participação da população na Política local, o que está em conformidade com a teoria, pois, segundo Silva (2002), sob o aspecto político, o Orçamento Público é visto como um Plano de Governo ou Programa de Ação do grupo ou facção partidária que detém o poder. A esse respeito, vale ressaltar a importância deste entendimento para o exercício pleno da cidadania da população.

Por outro lado, algumas pessoas mostraram sua descrença com esta nova forma de gestão, que, segundo eles, não modifica em nada a maneira de aplicar os recursos. Ofereceu, ainda, críticas em torno das promessas não cumpridas dos políticos, em geral. Exemplificando, citam-se as seguintes falas: “Promete muitas coisas e nada cumpre” e “É quando o governo faz de conta que gasta com a gente e não gasta com a gente, ele faz as reuniões, faz todo um processo, mas na realidade não influi em nada, ele gasta onde quer e como quer”.

4.3. INTERESSE EM PARTICIPAR DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

Quanto ao interesse em participar do Orçamento Participativo, os dados coletados na pesquisa estão representados no Gráfico 6, a seguir:

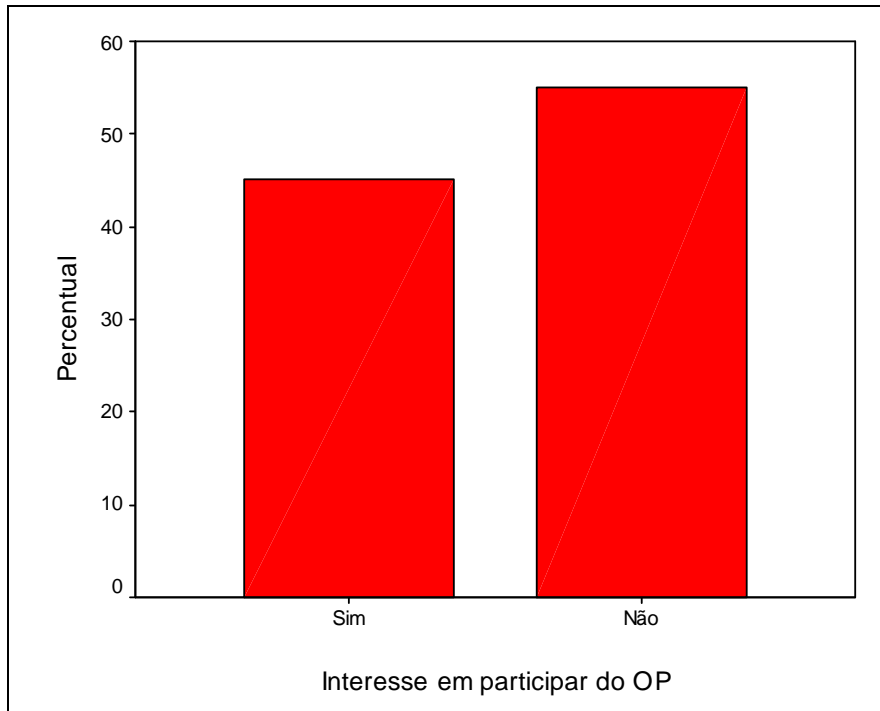


Gráfico 6: Interesse em participar do Orçamento Participativo
Fonte: elaboração própria (2009).

A partir do Gráfico 6, pôde-se observar que 55,0% da população pesquisada não demonstrou interesse em participar do Orçamento Participativo, ao passo em que o restante, 45,0% dos pesquisados, se diz interessado em participar do mesmo.

Em que pese Marquetti e Campos (2008) afirmarem que, em princípio, todos os cidadãos podem participar da elaboração do orçamento municipal com direito a terem voz ativa na definição das políticas públicas, nem todos assim o fazem.

Apesar de todos os membros adultos de uma sociedade estarem qualificados a participar de decisões coletivas que afetam seus interesses (DAHL, 1993; MARQUETTI; CAMPOS, 2008), os números confirmam a teoria de Sánchez (2002), de que os cidadãos, na realidade, não querem participar do Orçamento Participativo. Para enfatizar, este autor argumenta que os cidadãos não querem, de fato, se envolver em um processo complicado e cansativo que caracteriza qualquer tomada de decisões públicas.

Da mesma forma, Santos e Avritzer (2003) têm razão quando explanam acerca da existência da patologia da participação, ou seja, a ausência de participação da população no processo democrático. Todos querem se prevalecer das melhorias advindas da participação popular, mas ninguém quer pagar o preço devido para alcançá-las. Isto denota a existência de uma cultura personalista (ou individualista) e patrimonialista, nos termos expostos por Holanda (2002).

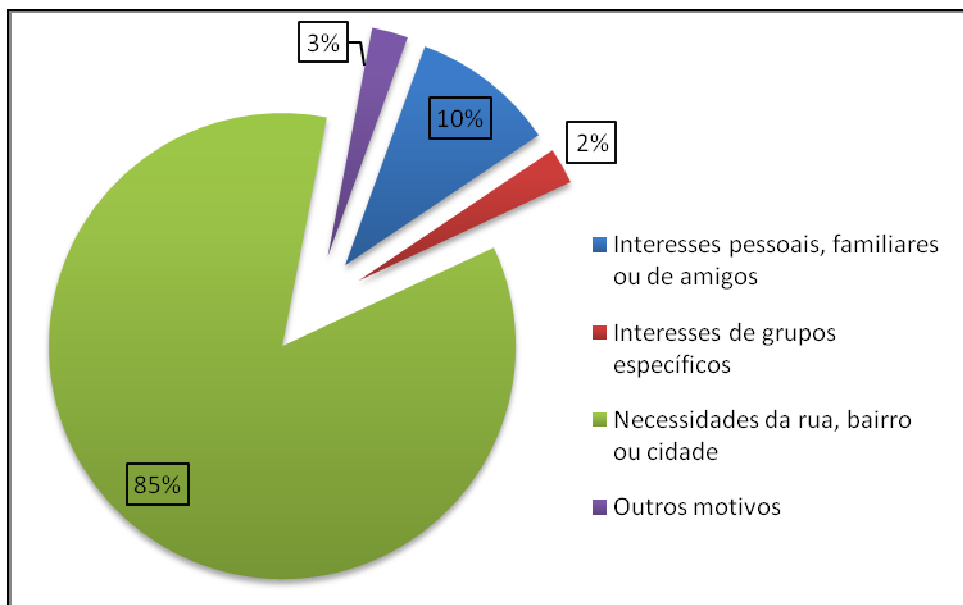


Gráfico 7: Motivos para participar do Orçamento Participativo
Fonte: elaboração própria (2009).

Com relação à motivação para participar do Orçamento Participativo, verifica-se, a partir do Gráfico 7, que 85,0% dos entrevistados estão interessados em participar do OP, pelo fato de estarem buscando o atendimento das necessidades da rua, bairro ou cidade onde moram. Em segundo lugar, 10,0% dos respondentes buscam atender interesses pessoais, de familiares ou amigos. Na terceira posição, estariam outros motivos, com 3,0% dos pesquisados, representando as pessoas que estariam interessadas em participar do OP por curiosidade e interesse por assuntos políticos. Quanto aos demais, representando 2,0% da amostra, estes estariam preocupados em defender interesses de grupos específicos, quais sejam, de sindicatos e associações de bairro.

Em uma perspectiva de longo prazo, pode-se compreender que as necessidades da rua, bairro ou cidade ainda representam uma visão muito reduzida diante do complexo que envolve uma gestão municipal completa, no entanto, esta

motivação inicial constitui o primeiro passo para que o cidadão se insira no processo de participação popular, que o fará, com o tempo, adquirir uma visão integral do seu estado, do seu país e, assim, contribuir de forma mais ampla em problemas maiores da cidade. Este entendimento corrobora as palavras de Dutra e Benevides (2001), quando afirmam que no OP as pessoas lutam não apenas pelas demandas de suas ruas e de seus bairros, mas adquirem uma visão integral de sua cidade, de seu estado e de seu país.

Azevedo e Guia (2005) também concordam com esta opinião dizendo que, partindo-se de uma participação restrita, motivada por interesses concretos e imediatos do bairro, chega-se a uma participação ampliada onde se discute a cidade.

Isto posto, de acordo com os dados da pesquisa, em sendo as necessidades da rua, bairro ou cidade o principal motivo que leva ou levaria os entrevistados a participarem do OP, observa-se, sob este ângulo, que as pessoas estão preocupadas não somente com elas mesmas, mas com a vizinhança, com os demais moradores do bairro e da cidade, contradizendo, portanto, a teoria de Sánchez (2002), de que os cidadãos que se mobilizam e pretendem participar do OP, muitas vezes, só representam a si próprios e a seus interesses.

4.4 CARACTERÍSTICAS DA CULTURA POLÍTICA

A partir deste ponto, são analisados os dados referentes às características da cultura política dos habitantes da cidade de João Pessoa, após a implantação do Orçamento Participativo.

Quando os entrevistados foram consultados acerca do que acontece com o poder dos políticos quando a população participa ativamente do Orçamento Participativo. Foram obtidas, em suma, as seguintes respostas:

Em primeiro lugar, um grupo de entrevistados, representando 45,0% da amostra, respondeu que, com a participação ativa da população no OP, o poder dos políticos aumenta, pois o gestor vai estar ciente das necessidades da população a serem satisfeitas na sua gestão, ganhando, assim, a simpatia do povo. Para exemplificar esta afirmativa, apresentam-se as seguintes falas: “Com certeza

aumenta, porque ele vai ficar sabendo o que o público quer, e no que eles vão querendo, o político vai focar aquilo e vai ser uma participação do político muito boa“ e “Eu acredito que o poder dos políticos aumenta, porque a participação do povo faz com que o orçamento melhore”.

Estes dados não confirmam a teoria de Sánchez (2002), segundo a qual, através dos mecanismos de participação direta da população na elaboração das políticas públicas, o povo passa a exercer o papel dos seus representantes políticos (instituições e partidos políticos) e estes, conseqüentemente, tendem a perder a sua importância, como representantes do povo.

De modo pejorativo, houve respostas indicando que o poder dos políticos sempre aumenta, pois, independentemente do instrumento utilizado pela Política, ocorre a manipulação do povo, que se constitui, na grande maioria, de pessoas leigas, facilmente induzidas a responderem e a opinarem conforme o interesse dos políticos. A fim de fundamentar este entendimento, cita-se a fala a seguir: “ as pessoas que participam são induzidas a responderem e a opinarem por aquilo que os políticos querem realmente fazer para mostrar, sendo obra de fachada. Aumenta o poder, é uma nova forma de manipulação”.

Em segundo lugar, 29,2% dos pesquisados entendem que o poder dos políticos diminui com a participação popular no OP, pois, com a inserção da variável “povo”, as decisões ficam mais descentralizadas, dependendo da formulação de um consenso entre povo e governo, reduzindo, assim, a iniciativa do governante. Exemplificando, temos as seguintes falas: “Eu acho que eles ficam meio temerosos, porque assim, quando a população expressa o que pensa, quando eles começam a entender alguma coisa do que eles tão fazendo por lá, eles começam a exigir, e eles não quer que exija, eles quer fazer o que bem entender, porque quando a comunidade chega e fala a gente quer assim, aí eles tem que fazer também porque é um direito nosso” e “Certamente, com a participação do público eles ficam mais aquém, mais resumidos, diminui o poder porque tudo vai depender da combinação com as pessoas”.

Na terceira posição, os respondentes da pesquisa, no percentual de 25,8%, enfatizaram que a participação ativa da população no OP não influencia o poder dos políticos, que permanece o mesmo. Pode-se compreender esta forma de pensar a partir das seguintes falas: “Eu acho que são parcerias. Nem aumenta, nem diminui, fica uma colaboração, tanto da parte das pessoas que participam quanto da gestão”

e “Eu acho que não faz diferença alguma, porque assim você dá sua opinião, mas raramente eu acho que eles vão botar em prática o que você vai falar, eles vão fazendo a vontade deles, não vão se importar muito com o que você vai falar não”.

Com relação ao nível de exigência da população quando da escolha dos seus representantes políticos, as respostas foram consolidadas no gráfico a seguir:

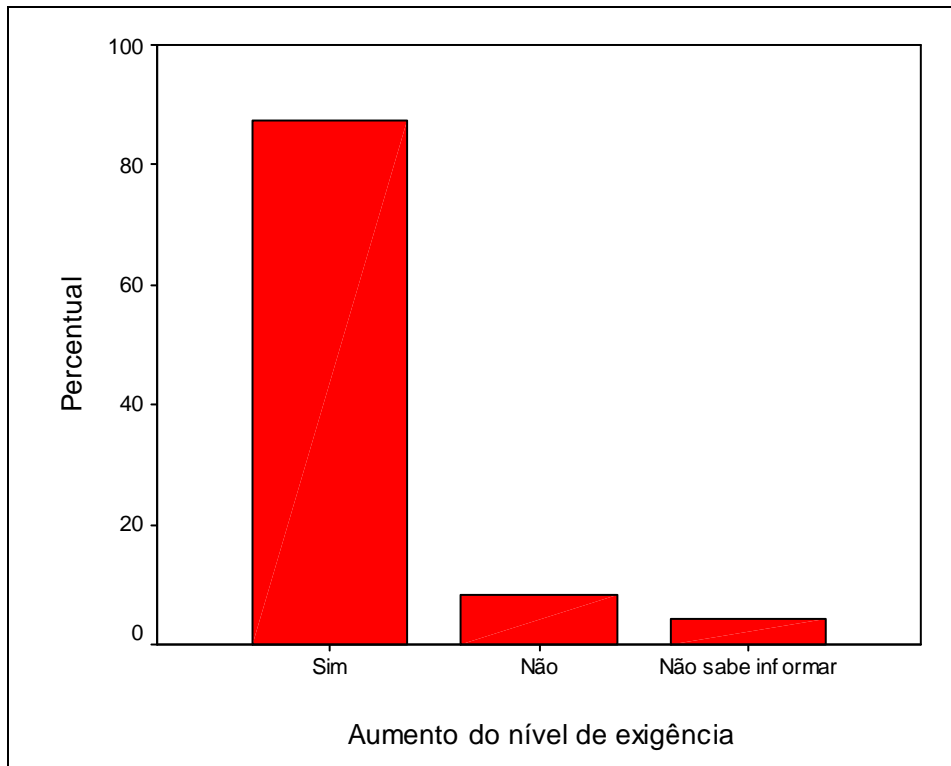


Gráfico 8: Orçamento Participativo aumenta nível de exigência na escolha dos representantes políticos
Fonte: elaboração própria (2009).

De acordo com o Gráfico 8, constata-se que 87,5% dos entrevistados entendem que a implantação do Orçamento Participativo está fazendo com que as pessoas se tornem mais críticas e exigentes com relação à escolha dos seus representantes políticos. Ao passo em que 8,3% entendem que o OP não tem revelado mudanças neste sentido e o restante, 4,2% dos pesquisados, não soube responder à pergunta.

Questionados acerca dos motivos pelos quais o Orçamento Participativo torna as pessoas mais críticas e exigentes na escolha dos seus representantes políticos, os pesquisados responderam, em ordem de frequência, da maior para a menor, o seguinte:

- a) **conhecimento, transparência e compreensão** – o OP proporciona o conhecimento e a compreensão das receitas e gastos formadores do orçamento do governo, tornando transparente a gestão pública. Da mesma forma, há um melhor conhecimento dos representantes políticos, se eles cumprem ou não o que dizem nas suas campanhas eleitorais. Estes conhecimentos reunidos fazem com que cada vez mais seja aguçada a consciência crítica da população. Exemplificando, apresentam-se as seguintes falas: “Com certeza. Porque a pessoa tendo conhecimento de como funciona esse orçamento, as prioridades, as pessoas vão ficar mais atentas pra poder reivindicar dos seus governantes” e “Eu acho que sim, você tendo noção do montante que é recebido e que é destinado, você vai saber se a pessoa lá na gestão tá cumprindo ou não”;
- b) **fiscalização e cobrança de melhorias** – as pessoas fazem cobranças, no sentido de que os políticos apliquem com seriedade os recursos públicos, trazendo efetivas melhorias para a população, evitando, assim, desvios e más aplicações de recursos. Por exemplo, citam-se as seguintes falas: “Fica, pois vai saber quem realmente tá trabalhando, se o dinheiro tá sendo utilizado direitinho, aí vai exigir, se aquele político for eleito e não corresponder, na próxima eleição ele não vai ser reeleito, aí vai escolher outro para atender o que a comunidade tá pedindo” e “Com certeza, porque as pessoas sabem que tem dinheiro e vai trabalhar para ser destinado aos lugares corretos, pra não ser desviados, pra não ser roubados como tantos fazem por aí”;
- c) **conscientização política** – as pessoas passam a se interessar mais pelos assuntos políticos, observando melhor os seus governantes, através do acompanhamento de suas ações, o que implica em um maior envolvimento na condução da coisa pública. Exemplificando, apresentam-se as seguintes falas: “Sim, porque dessa forma elas passam a participar da condução do estado das ações políticas e quando elas passam a participar elas ficam mais envolvidas, se informam até mais e assim vão tendo mais critérios para escolher seus candidatos e não apenas vão conhecer os candidatos de dois em dois anos ou de quatro em quatro anos, aí se envolvendo mais na condução da coisa pública elas passam a ser mais exigentes politicamente” e “Mais exigentes e mais conscientes,

porque as pessoas passam a ter uma responsabilidade em tudo que tá sendo feito, as pessoas vão se sentir culpadas por colocar um mal político no poder, e o político está fazendo uma má administração, as pessoas se sentem culpadas por isso”;

- d) **autonomia do povo** – o povo começa a se desprender culturalmente das políticas personalista e patrimonialista, criando coragem e autodeterminação para expor opiniões conscientes, baseadas na sua própria vontade, tendo voz ativa para lutar pelos interesses do seu bairro, cidade etc. Exemplos de falas: “Acho que sim, porque a gente vai ter assim a vontade própria, porque a maioria das vezes a gente é obrigado a votar num candidato porque trabalha num serviço público, aí é obrigado a votar naquele candidato com medo de perder o emprego, porque na maioria das vezes somos até ameaçados, se não votar é arriscado perder o emprego. Eu acho que sim, porque aí eles observam se aquele político honrou o compromisso, se não honrou ele não vota mais não” e “Sim, porque elas vão querer não o que eles têm a dar, mas o que elas próprias querem, tipo se ele quer fazer uma escola, mas a comunidade não aceita, ela quer maternidade. Acho que ficam mais críticas assim. Porque a vontade não vai ser totalmente dele, mas a vontade do que eles tão precisando mais”;
- e) **participação, força e unidade do povo** – com a participação das pessoas, no processo do OP, elas adquirem ou aumentam a consciência de que o poder dos governantes provém delas. Isto confere força às manifestações populares, e com isso aumenta a pressão política que estas exercem sobre os representantes políticos, que tendem a se preocupar mais com os seus governos, de modo a se manterem no poder. Exemplificando, foram selecionadas as seguintes falas: “Fica sim, porque todos participando a força é maior” e “Com certeza, porque os políticos mostram mais interesse quando a comunidade tá mais atenta ao que tá acontecendo”;
- f) **decepção com os políticos** – o povo está desiludido com as atitudes dos políticos, que, muitas vezes, não honram com os compromissos assumidos nas campanhas eleitorais. Para exemplificar, apresentam-se as seguintes falas: “Sim. Porque as pessoas exigem mais dos políticos agora

e como vê pode ver um bocado aí falam, falam, mas agir que é bom nada, então a população merece pelo menos ter uma chance de expressar suas opiniões e cobrar mais deles” e “Sim, com certeza. A gente deve exigir mais, eles falam uma coisa e quando é no dia eles fazem uma coisa completamente diferente”;

- g) **cidadania** – as pessoas desejam exercer com seriedade e compromisso os seus direitos e deveres de cidadão, não somente por ocasião das eleições, mas durante toda a duração do mandato. Colaborando com a gestão, as pessoas passam a ter mais responsabilidades em relação a tudo o que está sendo decidido. Ex.: “Eu acho que sim, porque elas estão ali vivenciando, e acabam compreendendo melhor como funciona o Estado e aprende a ter mais responsabilidade, brasileiro sabe muito pouco sobre as suas responsabilidades, deveres e suas próprias necessidades, eu acho que eles participando acabam tendo mais vontade” e “Ficaram, ficaram um pouco. Porque eles exigem mais, eles estão na rua, quando o político não presta, eles vão pra rua brigar pelos direitos da gente”;
- h) **nível de escolaridade** – condiciona o desenvolvimento da criticidade da população ao nível escolar, cultural e financeiro da população. Ex.: “Sim, se as pessoas, as que participem tiverem consciência, um nível de escolaridade... Quem mais participa é o pessoal de baixa renda, aqueles que não têm um certo nível cultural pra opinar”.

Estes dados confirmam o entendimento de Ananias (2005), Dutra e Benevides (2001) quando defendem que, na medida em que se incentiva a participação popular e a construção de uma sociedade mais igualitária, mais justa, provoca-se o surgimento de uma sociedade mais consciente, mais atuante, mais crítica que conhece tanto os seus deveres quanto os seus direitos, e que, portanto, terá um outro nível de exigência com os seus dirigentes. Elas adquirem uma visão macro dos governos, seja em quais forem os seus níveis de atuação, federal, estadual ou municipal.

O Orçamento Participativo torna-se assim uma escola de formação política e de reconhecimento do poder de transformação social onde as pessoas entendem os processos de dominação, combatendo-os e se reconhecendo como construtores de uma nova sociedade (ANANIAS, 2005).

Pertinente ao nível de consideração da Prefeitura Municipal de João Pessoa pela opinião da população quando vai decidir sobre o uso do dinheiro público, as respostas se comportaram da seguinte maneira:

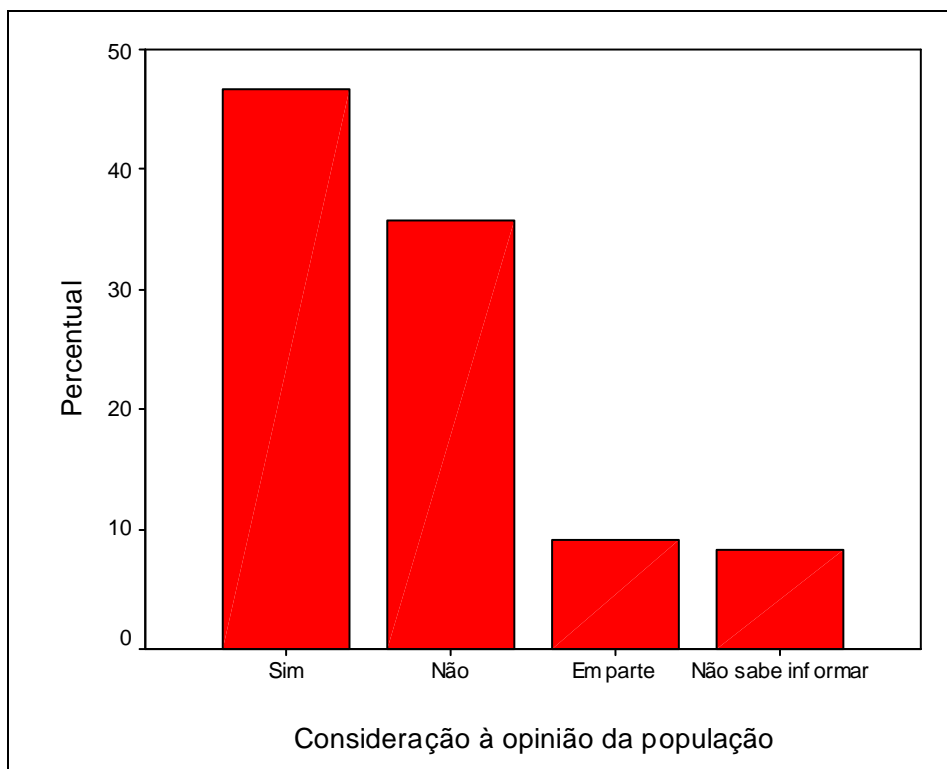


Gráfico 9: Nível de consideração da Prefeitura Municipal de João Pessoa pela opinião da população
Fonte: elaboração própria (2009).

De acordo com o Gráfico 9, verifica-se que 46,7% dos entrevistados acreditam que a Prefeitura Municipal de João Pessoa leva em consideração a opinião da população quando vai decidir sobre o uso do dinheiro público. Do contrário, 35,8% não acreditam nisso, 9,2% acreditam parcialmente e 8,3% não sabem dar esta resposta.

Acerca do assunto Sánchez e Castellari (2002) comentam que a criação de efetivos canais para a participação popular, ouvindo o povo e suas opiniões, evita que o mesmo deixe de participar ou de acreditar no processo. Percebe-se um momento de inclusão, no qual está havendo a inserção da variável democrática, ou seja, o povo, mencionada por Marques (2005).

Estamos diante de um processo democrático, pois, segundo Dahl (1993), a existência de um governo responsivo às preferências dos cidadãos é um pressuposto fundamental para a democracia.

No que tange à autonomia da população para falar o que pensa nas reuniões do OP, foram constatados os seguintes resultados:

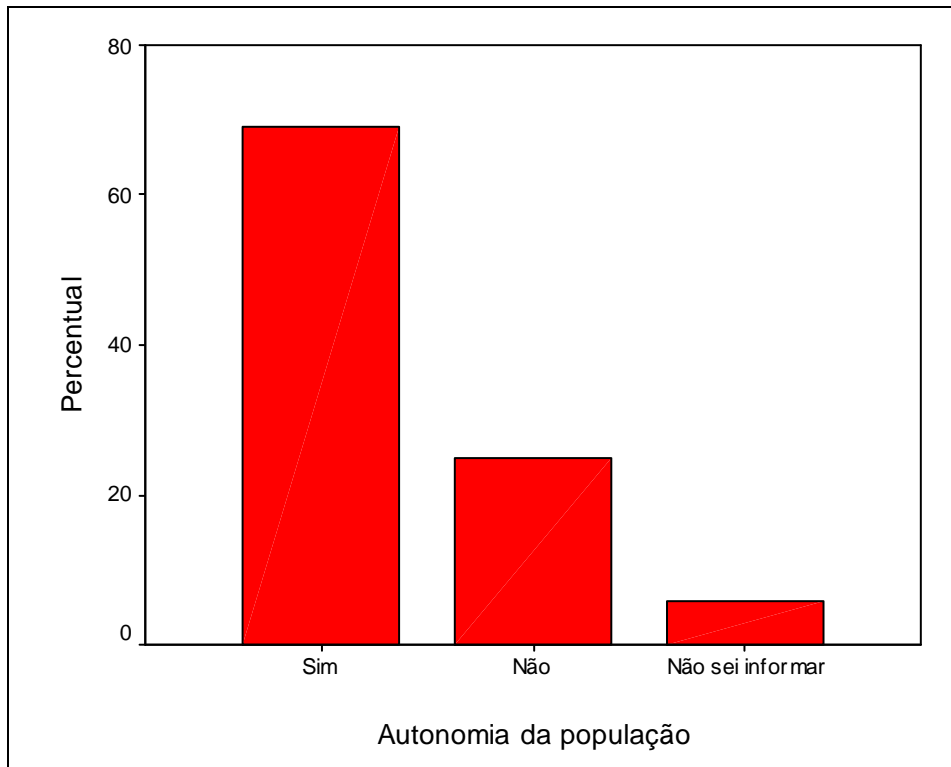


Gráfico 10: Autonomia da população para falar o que pensa nas reuniões do OP
Fonte: elaboração própria (2009).

Segundo o Gráfico 10, 69,2% dos entrevistados entendem que a população pessoense tem autonomia para falar o que pensa nas reuniões do Orçamento Participativo, ao passo em que 25,0% dos entrevistados entendem que as pessoas não têm autonomia para falar o que elas realmente pensam e querem. O restante, 5,8% dos entrevistados, não soube responder à questão.

Mesmo com a Prefeitura coordenando o processo do OP, elaborando as suas regras, e dispondo do conhecimento globalizado das questões que envolvem a gestão municipal, verifica-se que o pessoense considera que dispõe de autonomia para falar o que pensa nas reuniões do OP.

Esta característica demonstra que a Prefeitura Municipal de João Pessoa está respeitando e valorizando a participação popular, o que indica um amadurecimento da cultura participativa sob a ótica da coordenação do processo.

Na medida em que se observa esta liberdade de opinião do povo, a entidade está concordando com as palavras de Bobbio (1988), quando diz que uma

sociedade é tanto melhor governada quanto mais repartido for o poder e mais numerosos forem os centros de poder que controlam os órgãos do poder central. Esta é a base do pensamento político pluralista.

Nas palavras de Pires (2001), através do princípio da autonomia, evita-se que a vontade da população seja "engolida" e se integre passivamente à vontade do governo.

Concernente à importância da participação da população no OP, os dados coletados apontam para o resultado demonstrado no Gráfico a seguir:



Gráfico 11: Importância da participação da população no OP
Fonte: elaboração própria (2009).

Conforme expresso no Gráfico 11, 85,0% dos entrevistados confirmam a importância da participação da população no OP, com vistas à melhoria da cidade, ao mesmo tempo em que 15,0% (quinze por cento) negam a mesma.

Como se pode observar, de forma geral, a própria população reconhece a importância da sua atuação no Orçamento Participativo. Esta atitude, analisada individualmente, denota um indício de amadurecimento da consciência política da população, que está compreendendo que a gestão pública pode ser melhorada com a colaboração do povo.

Entretanto, parece haver uma contradição quando a população reconhece esta importância da participação e não demonstra um interesse concreto de participar do OP, conforme pôde-se ver em item específico, antes comentado.

Esta análise conjunta confirma o enunciado de Pires (2001), quando menciona que o espaço público é visto como uma terra de ninguém, esperando ser ocupada, cabendo aos mais diligentes fazê-lo.

A atitude das pessoas pertencentes a este universo de pesquisa retrata o pensamento de Prates e Barros (1997), segundo o qual a cultura brasileira é a de que o cidadão sempre espere a atuação de uma autoridade superior para resolver os seus problemas, no caso, os seus representantes políticos. Desta forma, produz-se uma postura de espectador, revelando uma baixa consciência crítica e pouca participação política da população, que passa a servir de canal sustentador de elites dominantes.

Estas percepções ainda corroboram a prevalência das culturas personalista (ou individualista) e patrimonialista, explicadas por Holanda (2002), através das quais, embora seja demonstrado interesse em se colaborar com o Orçamento Participativo, na verdade, este interesse pela esfera pública não é genuíno.

Acerca da qualidade da representação feita pelos delegados da Região, constataram-se os resultados demonstrados no Gráfico 12, a seguir:

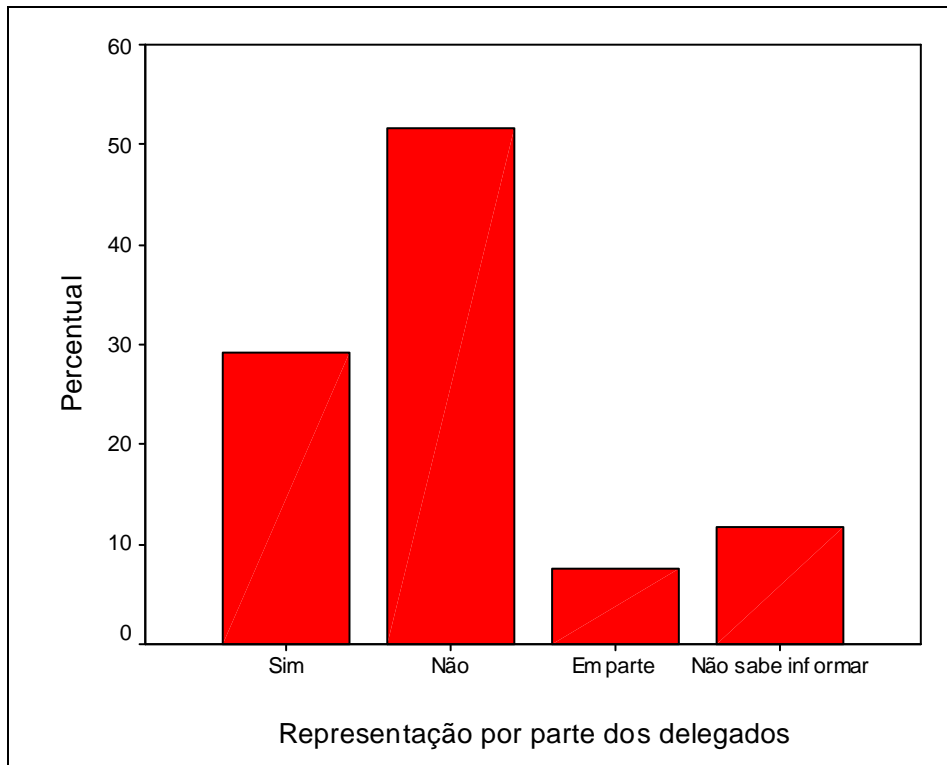


Gráfico 12: Nível de representatividade pelos delegados do OP da sua região
 Fonte: elaboração própria (2009).

Observa-se, a partir do Gráfico 12, que 51,7% da amostra não se sente bem representada pelos delegados da sua região, 29,2% dos entrevistados se sentem bem representados, 11,6% dos respondentes não souberam dar nenhuma resposta, por motivo, de nem sequer conhecerem ou saberem que existem estes representantes e, finalmente, 7,5% consideram que são, em parte, bem representados.

A priori, precisa-se saber que o papel dos delegados ou representantes da região não começa logo no início das reuniões do OP. Nas primeiras etapas do processo existe participação direta da população, e depois o trabalho fica a cargo de representantes. O problema existe quando, por vezes, são formadas lideranças que, de tanto se especializarem, acabam se afastando da base, que é a população. Esta é a lógica sustentada por Azevedo (2005).

Voltando-se aos dados da pesquisa, ao se somar o percentual de 51,7% das pessoas que não se sentem bem representadas com os 11,7%, correspondentes aos respondentes que nem sequer conhecem ou sabem que existem esses representantes, confirma-se, com um percentual significativo de 63,4% dos entrevistados, a existência da patologia da representação, descrita por Santos e

Avritzer (2003), como sendo aquela em que os cidadãos não se sentem representados.

No intuito de melhor estudar os possíveis motivos para este problema de representação, pode-se relembrar o posicionamento de Ribeiro (2005), quando falou do OP da Habitação em Belo Horizonte, Minas Gerais, onde muitos coordenadores do processo, na posição de liderança política, estavam reproduzindo a cultura política tradicional, justamente a que eles estavam designados a combater (o clientelismo político, o mandonismo e a política do favor). Eles estavam se prevalecendo do “cargo” para ampliarem seu prestígio como liderança comunitária e/ou angariar benefícios pessoais.

Mesmo não se podendo afirmar, na presente pesquisa, que a má qualidade da representação tenha sido decorrente do mesmo problema que houve no citado OP de Belo Horizonte, é bem verdade que este comportamento implica numa cultura personalista, bem típica do povo brasileiro e, plenamente possível, de acontecer mais vezes.

No mais, vale comentar que o percentual de 11,7% dos entrevistados que nem sequer conheciam ou sabiam que existiam esses representantes pode ser considerado expressivo, em termos numéricos, e preocupante, em termos operacionais, tendo em vista que se está diante do desconhecimento de um questionamento simplório a respeito do processo, que tem como um dos seus princípios básicos, no caso do Orçamento Participativo do município de João Pessoa, o empoderamento da sociedade, através de sua participação na gestão pública municipal.

Em se tratando da melhoria na aplicação dos recursos públicos, os resultados podem ser visualizados no Gráfico a seguir:

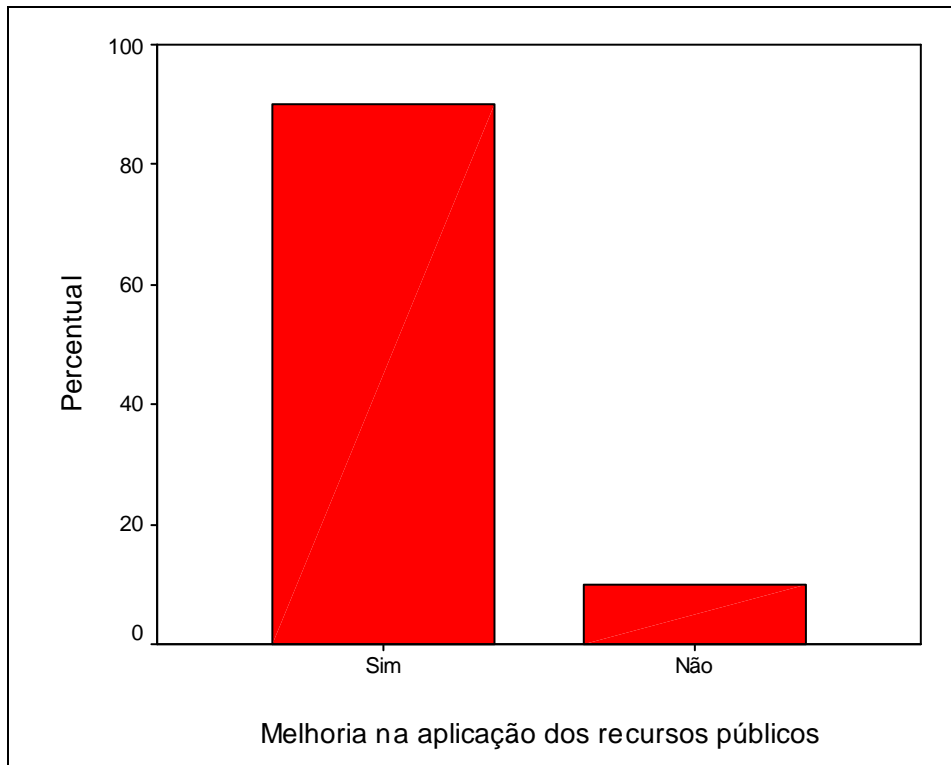


Gráfico 13: Melhorias na aplicação dos recursos públicos
 Fonte: elaboração própria (2009).

De acordo com o Gráfico 13, constata-se que 90,0% dos respondentes da pesquisa admitem perceber alguma melhoria na aplicação dos recursos públicos por parte da Prefeitura Municipal de João Pessoa, contra 10,0% que assim não concordam. No entanto, percebe-se que algumas pessoas não sabem ou não têm certeza de que esta melhoria seja decorrente da implantação do Orçamento Participativo.

A despeito da dúvida que se percebe nestes entrevistados, de modo geral, pode-se concluir a veracidade da teoria de Bobbio (1988), quando afirma que uma sociedade é tanto melhor governada quanto mais repartido for o poder e mais numerosos forem os centros de poder que controlam os órgãos do poder central. Desta forma, pelos dados coletados na pesquisa, conclui-se que a participação da população na gestão da cidade, através do Orçamento Participativo, contribui para a melhoria da aplicação dos recursos públicos.

Isto nos leva a crer que, em se tratando dos problemas do dia-a-dia, as pessoas, independente do nível de escolaridade, posição social ou condição financeira, estão por dentro das necessidades da sua comunidade, bairro ou cidade mais do que quaisquer outras alheias a esta realidade, por mais preparadas que

sejam. Isto posto, conclui-se que a colaboração da população é válida e contribui para a melhoria das decisões tomadas. Tal constatação contraria o posicionamento de Sánchez (2002), quando este defende que a participação das pessoas não garante uma melhoria nas decisões tomadas, visto que estas são tomadas por pessoas leigas, carentes de conhecimento sobre grande parte dos complexos temas que cercam a gestão pública.

Os dados também nos fazem concordar com o discurso de Sánchez e Castellari (2002), quando dizem que, antes do OP, os recursos públicos eram decididos “dentro de quatro paredes”, sendo o interesse político o comandante da distribuição dos recursos, e a fiscalização da aplicação desses recursos sempre foi relegada a um segundo plano, o que favorecia a propina, a corrupção, e, em resumo, a má aplicação dos recursos públicos.

Quanto às mudanças, positivas ou negativas, verificadas nas Secretarias Municipais nos últimos três anos, período em que estava em funcionamento o Orçamento Participativo de João Pessoa, constata-se a situação exposta no Gráfico a seguir:

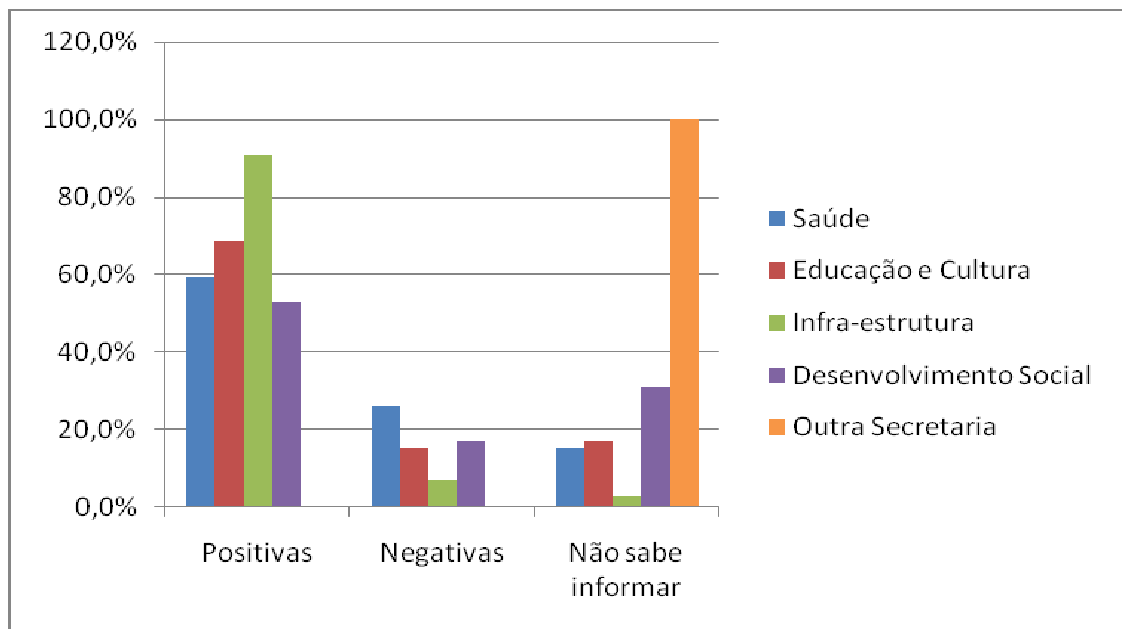


Gráfico 14: Mudanças verificadas nas Secretarias Municipais nos últimos três anos
Fonte: elaboração própria (2009).

O Gráfico 14 aponta que das pessoas que participaram da pesquisa, opinando acerca das Secretarias Municipais que sofreram mudanças positivas nos últimos três anos, tem-se em primeiro lugar, com 90,8% dos entrevistados a

Secretaria de Infra-estrutura (SEINFRA), em segundo, com 68,3%, a Secretaria de Educação e Cultura, em terceiro, representando 59,2%, a Secretaria Municipal de Saúde (SMS) e, no último lugar, com 52,5% da amostra escolhida, a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social (SEDES).

Quanto às mudanças negativas observadas neste mesmo período, verifica-se que as Secretarias que mais foram mencionadas foram: em primeiro lugar, a Secretaria de Saúde, com 25,8%, em segundo, a Secretaria de Desenvolvimento Social, com 16,7%, em terceiro, a Secretaria de Educação e Cultura, com 15,0%, e, por último, representando 6,7%, a Secretaria da Infra-Estrutura.

Vale observar que nenhum respondente da pesquisa quis ou soube se pronunciar acerca de mudanças em qualquer outra Secretaria.

Analisando-se estes dados, pode-se ver como as ações voltadas para a melhoria da infra-estrutura da cidade têm ganhado a atenção do governo municipal em detrimento de outras, também de muita importância, como a saúde e o desenvolvimento social da população pessoense.

A fim de contribuir para a análise destas questões apresentadas pela população, necessário se faz conhecer as principais funções de cada uma dessas Secretarias Municipais, o que se fez a partir de informações extraídas do sítio eletrônico da Prefeitura Municipal de João Pessoa.

A SEINFRA, órgão da Administração Direta Municipal, tem como função a formulação e execução da política municipal de obras públicas e de serviços urbanos. Isto implica dizer que a Prefeitura de João Pessoa, na visão de 90,8% dos entrevistados, desempenhou, com eficiência, a realização dessas obras públicas e demais serviços que estavam sob a responsabilidade desta Secretaria, sendo de 6,7%, o percentual de pessoas que entenderam ser negativas as mudanças ocorridas neste setor.

À Secretaria Municipal de Saúde, órgão da Administração Direta, cabe a gestão plena do Sistema Único de Saúde (SUS) no âmbito do município de João Pessoa. Além das ações e serviços de saúde oferecidos ao município, o órgão é responsável pela formulação e implantação de políticas, programas e projetos que visem à promoção de uma saúde de qualidade ao usuário do SUS.

Quanto à Secretaria de Educação, Cultura e Esportes do Município de João Pessoa, esta integra o Sistema Municipal de Ensino de João Pessoa, instituído pela Lei n 8.996/99, tendo como objetivo organizar, executar, manter, orientar, coordenar,

controlar as atividades do poder público, ligadas à educação municipal, consubstanciadas no Plano Municipal de Educação, velando pela observância da Legislação educacional, das deliberações da Conferência Municipal de Educação e das decisões dos Conselhos Municipais ligadas à Educação.

Na percepção dos habitantes da cidade, houve mais melhorias na educação e cultura do que na saúde pública municipal, isto significa dizer que foram priorizadas a execução das atividades voltadas à educação municipal, ao passo em que foi dada uma menor atenção à execução de políticas, programas e projetos voltados à saúde da população da cidade. Utilizando-se os dados da pesquisa, 68,3% dos pesquisados concordaram em ter havido mudanças positivas na Educação Municipal nos últimos 3 anos, ao passo em que a Secretaria de Saúde liderou o ranking das Secretarias que mais apresentaram mudanças negativas no mesmo período, com o percentual de 25,8%.

A Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, encarregada pela gestão da Política da Assistência Social no âmbito do Município, é responsável por promover a universalização do direito dos cidadãos e cidadãs à proteção e à inclusão social. Apresenta como missão, implementar políticas públicas sociais para a população em situação de exclusão, através de ações e programas baseados nos princípios fundamentais dos Direitos Humanos, contribuindo para a melhoria da sua qualidade de vida e consolidação de autonomia, fortalecendo a democratização do Estado para as transformações sociais.

Considerando os resultados da pesquisa, os quais indicam que a Secretaria de Desenvolvimento Social foi a em que menos foram observadas mudanças positivas, percebidas por 52,5% dos entrevistados, e que, além disso, ocupou, em segundo lugar, a lista das Secretarias que mais apresentaram mudanças negativas nos últimos 3 anos, observadas por 16,7% da amostra, temos que não foram tão evidentes as melhorias em relação à inserção da população no mercado de trabalho formal e informal, a exclusão da pobreza e/ou acesso às demais políticas públicas, vitimação por diferentes tipos de violência, desvantagens pessoais resultante de deficiências, entre outros problemas de risco social.

Em que pese a visão proposta por Frey (2000, p. 224) e Moraes (2008), segundo a qual, o OP contribuiu para o deslocamento de recursos das camadas sociais de alta renda para as de baixa renda, visando uma distribuição de renda justa e igualitária, os dados da pesquisa ainda não confirmam esta premissa.

Acredita-se que as melhorias oriundas da implantação do Orçamento Participativo, principalmente as relacionadas ao Desenvolvimento Social, caracterizam-se como de longo prazo, requerendo, portanto, mais tempo e esforço das gestões municipais a fim de que, em primeiro lugar, seja amadurecida a cultura da participação popular e, a seu tempo, sejam evidenciadas pela população as demais melhorias.

Pertinente à questão que tratou das principais mudanças na gestão dessa cidade, a partir da implementação do Orçamento Participativo, 28,3% dos entrevistados não souberam respondê-la.

Quanto aos demais pesquisados, no percentual de 71,7%, as respostas mais citadas indicaram como principais mudanças:

- a) **infra-estrutura da cidade** - as mudanças relacionadas à melhoria da Infra-estrutura da cidade despontaram em primeiro lugar, especialmente no que diz respeito à construção e manutenção de praças e prédios públicas, mercados públicos, construção da Estação Ciência, Terminal de Integração, postos de saúde, escolas, creches etc. A fala a seguir comprova isto: “Ele (o Prefeito) tem realmente mostrado organização de praças para o povo, casa do ancião que não tinha antes, foi o orçamento democrático que agiu. A Estação Ciência foi uma coisa que sempre o povo exigia, ele sentindo a necessidade do povo fez com que o dinheiro do povo fosse aplicado” e “A gente percebe a prefeitura trabalhando na cidade, em todos os bairros a gente percebe uma obra da prefeitura e muitas vezes com o orçamento participativo, com a opinião da população, que é o mais importante”;
- b) **participação do povo na gestão** - em segundo lugar, aquelas relativas à questão da participação do povo na gestão, que passou a ser ouvido, aumentando a proximidade entre este e seus gestores. Foi dada mais atenção às prioridades da população, que ficou mais exigente, reivindicando mais, influenciando e dando mais opiniões, exercendo seu papel fiscalizatório dos gastos públicos, enfim, houve um aumento da consciência crítica do povo, especialmente em relação aos seus governantes. Para exemplificar, transcrevem-se as seguintes falas: “Mudou muito e isso tem a influência do povo que tá participando e certamente a mudança tá aí pra todo mundo ver” e “Acho que é o direito do cidadão que sabe o que cada bairro necessita, o que a população

necessita de poder expressar e poder escolher, decidir o melhor, o que deve ser feito primeiro, quais as prioridades”;

- c) **melhorias gerais** - na terceira posição, foram mencionadas melhorias gerais na cidade, voltadas para a iluminação e limpeza pública, saneamento, urbanização, transportes públicos, educação, saúde, comércio informal, turismo, praias, atendimento a idosos, inclusão social, distribuição de renda, beleza e organização da cidade, segurança e habitação popular, dentre outras. Quanto a este ponto, pode-se mencionar a seguinte fala: “Acho que a população, pelo menos 80,0% ou 85,0% tá satisfeita com a mudança na cidade, você vê muita coisa boa, muito benefício sendo feito. Como por exemplo, essa via aqui da Costa do Sol, hoje é bem iluminada, você vê que a cidade tá limpa, você vê que o centro tá bonito, a cidade tá um cartão postal, quem tá vindo de fora vai sair orgulhoso, vai sair falando bem da cidade” e “Tivemos uma mudança total, questão de urbanismo, transporte público, reestruturação de saúde, habitação popular e tem tido mudanças principalmente na forma de gerir o bem público”.

Em que pese o primeiro lugar neste quesito tenham sido as melhorias na Infra-estrutura da cidade, verifica-se a importância das mudanças na forma de gestão da cidade, que ficaram em segundo lugar, relativas à inclusão democrática do povo, opinando, reivindicando, exigindo, participando e sendo ouvido pelo Prefeito, foram significativas, ainda mais se forem consideradas as grandes dificuldades que envolvem a implantação e a sedimentação de um processo como esse, que envolve várias aspectos, inclusive de ordem cultural e política, de difícil condução. Para exemplificar, foram transcritas as seguintes falas: “Em todos os aspectos da cidade, infra-estrutura, saúde, educação, tudo mudou na cidade, nós vivemos um momento muito bom politicamente falando, porque percebe-se que existe uma política para o povo, antes existia política para os políticos, e hoje existe política para a sociedade como um todo” e “Muitas mudanças. O prefeito se encarrega de trabalhar mais, de ouvir o povo”.

Estas mudanças na cultura política, segundo Azevedo (2005), estão diretamente relacionadas com o fortalecimento da democracia participativa, através da transferência de prerrogativas decisórias do Executivo municipal para formas participativas de deliberação.

Por fim, consolidando os dados aqui analisados, são apresentadas as seguintes conclusões.

5 CONCLUSÕES

O objetivo geral proposto para este trabalho acredita-se que tenha sido atingido, uma vez que foi analisada a influência da implantação do Orçamento Participativo na cultura política dos habitantes da cidade de João Pessoa – PB.

Com base no tratamento dos dados, são apresentados os resultados da análise na ordem proposta pelo esquema geral de pesquisa.

De início, buscou-se conhecer o perfil dos respondentes da pesquisa, o qual indicou que 54,2% são mulheres, 41,7% têm mais de 45 anos de idade, 47,5% são pessoas casadas, 49,2% possuem o ensino médio e 53,3% informaram ter uma renda mensal variando entre 01 e 03 salários mínimos.

Com relação ao primeiro objetivo específico deste trabalho, que consiste na verificação do nível de conhecimento dos habitantes da cidade de João Pessoa sobre o que significa Orçamento Público, os resultados obtidos mostraram que 39,2% dos entrevistados não têm o mínimo conhecimento acerca do assunto. Do restante, 60,8%, que apresentou alguma resposta, o percentual de 95,8% sabe ou tem noções corretas sobre Orçamento Público e apenas 4,2% trouxe respostas completamente distantes do tema. De forma geral, a maioria compreende que o Orçamento Público consiste em um conjunto de recursos financeiros do Governo, originários, em grande parte, da receita de impostos, que são utilizados para atender às necessidades da população em diversos segmentos, quais sejam, Educação, Saúde, Segurança, Infra-estrutura, Desenvolvimento Social e outros mais, visando, sempre o bem-estar de todos.

Respondendo ao segundo objetivo específico referente ao nível de conhecimento dos habitantes da cidade de João Pessoa sobre o que significa Orçamento Participativo, observou-se que 61,7% dos entrevistados não têm a menor idéia do que significa “Orçamento Participativo” e o restante, no percentual de 38,3% dos respondentes, contribuiu significativamente para o tema, entendendo, na sua maioria, que o Orçamento Participativo pode ser definido como sendo a participação da população na elaboração do Orçamento Público, conforme afirmam Santos (2002), Borba e Lüchmann (2007) e Sánchez (2002).

Com relação ao terceiro objetivo específico deste estudo, que trata de apresentar o nível de interesse da população em participar do Orçamento

Participativo, os resultados obtidos indicaram que 55,0% da amostra não demonstrou interesse de envolvimento nesta causa. Em relação aos motivos pelos quais a população estaria interessada em participar do OP, a resposta mais freqüente, representando 85,0% dos entrevistados, foi o atendimento das necessidades da rua, bairro ou cidade onde moram.

Concernente ao quarto e último objetivo específico, que tratou de identificar algumas características da cultura política dos habitantes da cidade de João Pessoa a partir da implantação do Orçamento Participativo, chegou-se, de forma resumida, aos seguintes resultados:

- a) **interesse** em participar do OP: conforme já citado, o estudo revelou que 55,0% dos pesquisados não demonstraram interesse em participar do Orçamento Participativo, o que confirma a ausência da participação ou patologia da participação (SANTOS; AVRITZER, 2003), da cultura do espectador defendida por Prates e Barros (1997), bem como a idéia de que o espaço público é, ao mesmo tempo, um terreno de todos e um terreno de ninguém, como sustenta Pires (2001). Todos querem se beneficiar, mas ninguém quer pagar o preço para receber os benefícios. Demonstrando a existência de uma cultura personalista (ou individualista) e patrimonialista (HOLANDA, 2002);
- b) **motivação** para participar do OP: conforme visto antes, a maioria dos entrevistados (85,0%) respondeu que os principais motivos que os levam ou levariam a participar do Orçamento Participativo são as necessidades da rua, bairro ou cidade onde moram e, em segundo lugar, interesses pessoais, de familiares ou amigos (10,0%). Tendo em vista a opinião apoiada pela maioria, confirma-se a visão de Dutra e Benevides (2001) e Azevedo e Guia (2005), quando falam que, partindo-se de uma participação restrita, motivada por interesses concretos e imediatos do bairro, chega-se a uma participação ampliada onde se discute a cidade. De outro lado, os resultados contradizem a teoria de Sánchez (2002), segundo a qual os cidadãos que se mobilizam e pretendem participar do OP, muitas vezes, só representam a si próprios e a seus interesses. Esta característica denota uma tendência à cultura participativa (SÁNCHEZ, 2002), que implica num aguçamento do protagonismo social;

- c) **consciência crítica** da população: o resultado da pesquisa aponta que 87,5% dos entrevistados entendem que a implantação do Orçamento Participativo está fazendo com que as pessoas se tornem mais críticas e exigentes com relação à escolha dos seus representantes políticos, confirmando o entendimento de Ananias (2005) e Dutra e Benevides (2001) quando defendem que, na medida em que se incentiva a participação popular e a construção de uma sociedade mais igualitária, mais justa, provoca-se o surgimento de uma sociedade mais consciente, mais atuante, mais crítica que conhece tanto os seus deveres quanto os seus direitos, e que, portanto, terá um outro nível de exigência com os seus dirigentes. Pesquisados os motivos pelos quais o OP contribui para o aumento desta conscientização crítica da população, foram apresentados os seguintes grupos de respostas: a) conhecimento, transparência e compreensão; b) fiscalização e cobrança de melhorias; c) conscientização política; d) autonomia do povo; e) participação, força e unidade do povo; f) decepção com os políticos; g) cidadania e h) nível de escolaridade;
- d) **consideração** à opinião do povo: quase a metade dos respondentes da pesquisa (46,7%) acredita que a Prefeitura Municipal de João Pessoa leva em consideração a opinião do povo quando vai decidir sobre o uso do dinheiro público. Percebe-se que a cidade de João Pessoa está diante de um momento de inclusão, no qual o governo está mais responsivo às preferências dos cidadãos, que segundo Dahl (1993), é um pressuposto fundamental para a democracia;
- e) **autonomia** do povo: os dados obtidos indicam que 69,2% da amostra pesquisada entende que na cidade de João Pessoa, o povo tem autonomia para falar o que pensa nas reuniões do Orçamento Participativo. Segundo Pires (2001), através do princípio da autonomia, evita-se que a vontade da população seja "engolida" e se integre passivamente à vontade do governo. Este conjunto de valores demonstra que a Prefeitura Municipal de João Pessoa está respeitando e valorizando a participação popular, o que indica um amadurecimento da cultura participativa sob a ótica da coordenação do processo. Implica dizer também que a entidade está concordando com as palavras de Bobbio

(1988), quando trata da repartição do poder em vários centros, acreditando no pensamento político pluralista;

- f) **importância** da participação popular: 85,0% dos entrevistados reconhecem a importância da participação do povo na elaboração do Orçamento municipal. Analisando-se isoladamente este resultado, observa-se que a própria população reconhece a importância da sua atuação no Orçamento Participativo, o que denota um indício de amadurecimento da consciência política da população, que está compreendendo que a gestão pública pode ser melhorada com a colaboração do povo. No entanto, numa visão conjunta, este resultado se contradiz com a falta de interesse em participação do processo, conforme antes comentado. Fácil concluir, a partir desta análise, que prevalece, mais uma vez, no contexto desta cidade, a cultura do espectador, conforme o entendimento de Prates e Barros (1997), a idéia que se tem acerca do interesse genuíno pela esfera pública, sustentada por Pires (2001), e as culturas personalista (ou individualista) e patrimonialista, explicadas por Holanda (2002);
- g) **qualidade da representação**: a grande maioria dos entrevistados (51,7%) não se sente bem representada pelos delegados do seu bairro e 11,7% nem sequer conhecem ou sabem que existem esses representantes. Estes dados têm o condão de confirmar a existência da patologia da representação, defendida por Santos e Avritzer (2003), segundo a qual os cidadãos não se sentem representados. Também não se pode negar o pensamento de Azevedo (2005), quando diz que o OP não está livre de problemas atribuídos à democracia representativa como a concentração do poder decisório nas mãos de uma minoria e o problema da qualidade da representação;
- h) **melhoria na aplicação dos recursos** públicos: muito embora 90,0% dos respondentes da pesquisa admitam perceber alguma melhoria na aplicação dos recursos públicos por parte da Prefeitura Municipal de João Pessoa, percebe-se que alguns deles não sabem ou não têm certeza de que esta melhoria seja decorrente da implantação do Orçamento Participativo. No entanto, de forma geral, conclui-se que a participação da

população na gestão da cidade, através do Orçamento Participativo, contribui para a melhoria da aplicação dos recursos públicos;

- i) **mudanças na gestão** da cidade: em que pese terem ocupado, em primeiro lugar nas respostas, as mudanças na gestão relacionadas à melhoria da Infra-estrutura da cidade, especialmente no que diz respeito à construção e manutenção de praças e prédios públicas, mercados públicos etc, observa-se, em segundo lugar na pesquisa, que as mudanças na forma de gestão da cidade, relativas à inclusão democrática do povo, opinando, reivindicando, exigindo, participando e sendo ouvido pelo Prefeito, foram significativas, ainda mais se forem consideradas as grandes dificuldades que envolvem a implantação e a sedimentação de um processo como esse, que envolve vários aspectos, inclusive de ordem cultural e política, de difícil condução. Estas mudanças na cultura política, segundo Azevedo (2005), estão diretamente relacionadas com o fortalecimento da democracia participativa, através da transferência de prerrogativas decisórias do Executivo municipal para formas participativas de deliberação.

Das características acima identificadas, a partir da implantação do OP, as que representam mudanças positivas na cultura política dos habitantes da cidade de João Pessoa, mesmo que incipientes, foram: consciência crítica, importância dada ao processo do OP, autonomia da população, consideração à opinião da população, por parte da Prefeitura, melhoria da aplicação dos recursos públicos e na gestão da cidade.

A despeito de indicarem avanços no desenvolvimento da democracia participativa, estas características ainda não podem ser consideradas tão representativas, visto que a maioria dos pesquisados nem mesmo conhece ou sabe alguma coisa sobre o que significa Orçamento Participativo, não tem interesse em participar do processo e, além disso, nem sequer conhece ou sabe que existem os delegados da região, seus representantes no OP, ou consideraram baixa a qualidade desta representação.

Desta forma, essas características, assim balanceadas, evidenciam que a cultura política dos habitantes da cidade de João Pessoa não sofreu influência da implantação do Orçamento Participativo, uma vez que não foram detectadas mudanças significativas em relação à cultura política tradicional.

Mesmo norteados pelo pensamento aqui exposto, não se pode descartar a possibilidade de que a diversidade constatada, revelada pela pesquisa ora realizada, possa ser um sinal da ausência ou pequena importância dada à formação política do cidadão, através de divulgação desses mecanismos de participação popular.

Desta forma, embora sendo abertos pela Prefeitura Municipal canais efetivos de participação popular, é notória a influência dos padrões da cultura política brasileira, pouco favoráveis à consolidação dos mecanismos de participação popular na gestão da cidade de João Pessoa.

Não obstante a questão político-cultural, faz-se necessário reconhecer o baixo nível de escolaridade da população pessoense, fazendo-a, possivelmente, sentir tolhida a sua voz, por falta de estudo, disponibilidade de tempo ou compreensão dos assuntos que envolvem a gestão pública.

De forma geral, a compreensão destes aspectos é essencial para o aperfeiçoamento deste mecanismo decisório e adoção de regras que assegurem a maior participação e efetividade possíveis nas negociações do OP.

Espera-se que os resultados obtidos através deste trabalho sirvam como subsídios para que sejam ampliados os debates entre o Governo Municipal e a população, visando o aprimoramento do processo participativo.

6 LIMITAÇÕES

Por se tratar do primeiro estudo levado a efeito no âmbito da cidade de João Pessoa-PB, algumas limitações foram impostas, tais como:

- a) singularidade do ambiente de pesquisa;
- b) apesar de se tratar de uma pesquisa quanti-qualitativa, a amostra poderia ter sido mais representativa em relação à população da cidade;
- c) falta de conhecimento dos respondentes da pesquisa quanto ao assunto;
- d) os entrevistados podem fornecer respostas falsas, que não traduzam suas opiniões reais, por razões conscientes ou inconscientes;
- e) habilidade do entrevistador;
- f) tempo que as entrevistas requerem;
- g) pouca referência teórica sobre o tema, dentre outras.

7 SUGESTÕES

Finalizando o presente trabalho, torna-se interessante mencionar algumas sugestões de melhorias para o processo de funcionamento do Orçamento Participativo da Prefeitura Municipal de João Pessoa, a partir da adoção de algumas medidas:

- a) aprofundar o estudo ora finalizado;
- b) promover uma maior divulgação do processo de funcionamento do Orçamento Participativo junto à comunidade, através de cartilhas, mídia, escolas e ambientes de trabalho dos habitantes da cidade;
- c) fazer maiores investimentos na educação político-cultural dos habitantes da cidade;
- d) melhorar as questões referentes à qualidade da representação, por parte dos delegados do OP, dentre outras.

Acerca de possíveis temas para a realização de futuras pesquisas, relacionadas com o assunto “Orçamento Participativo”, pode-se indicar:

- a) a importância do papel dos Governos Municipais na formação político-cultural dos cidadãos para efeito de colaboração no Orçamento Participativo;
- b) implicações dos mecanismos de participação popular da gestão pública frente às atribuições dos vereadores;
- c) a cultura organizacional da Administração Pública frente ao uso de mecanismos de participação popular na gestão;
- d) fatores influenciadores na qualidade da representação exercida pelos Delegados do Orçamento Participativo de João Pessoa, dentre outras.

REFERÊNCIAS

ALMOND, G.; VERBA, S. **The civic culture**: political attitudes and democracy in five nations. Princeton: Princeton University Press, 1989.

AMATO, Pedro Muñoz. **Introdução à Administração Pública**. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1971.

ANANIAS, Patrus. Orçamento Participativo: Por que o implantamos em Belo Horizonte? In: AZEVEDO, Sérgio de; FERNANDES, Rodrigo Barroso (Orgs.). **Orçamento Participativo**: Construindo a democracia. Rio de Janeiro: Revan, 2005.

ANDRADA, Antônio Carlos Doorgal de. **Computocracia**: O déficit democrático da Globalização. 2. ed. Belo Horizonte: Armazém de Idéias, 2007.

AZAMBUJA, Darcy. **Introdução à ciência política**. 13. ed. São Paulo: Globo, 2001.

AZEVEDO, Sérgio de; FERNANDES, Rodrigo Barroso (Orgs.). **Orçamento Participativo**: Construindo a democracia. Rio de Janeiro: Revan, 2005.

AZEVEDO, S. Políticas públicas: discutindo modelos e alguns problemas de implementação. In: SANTOS, M.; SANTOS JÚNIOR, O.; MIRANDA, L.; DAHMER, T.; OLIVEIRA, A. (Orgs.). **Políticas públicas e gestão local**: programa interdisciplinar de capacitação de conselheiros municipais. Rio de Janeiro: Fase, 2003.

AZEVEDO, Neimar Duarte. A Face Representativa do Orçamento Participativo. In: AZEVEDO, Sérgio de; FERNANDES, Rodrigo Barroso (Orgs.). **Orçamento Participativo**: Construindo a democracia. Rio de Janeiro: Revan, 2005.

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

AZEVEDO, Daniel Sampaio de. **Cultura política e partidos políticos no Brasil**: a formação político-cultural do brasileiro e sua influência sobre os partidos. 2006. 69f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – IESP, João Pessoa. 2006.

BALBACHEVSKY, Elizabeth. **Stuart Mill: liberdade e representação**. In: WEFFORT, Francisco C. (Org.). *Os clássicos da Política*. 7. ed. v. 2. São Paulo: Ática, 1998.

BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução à ciência das finanças**. 16. ed. São Paulo: Forense, 2002.

BARDIN, Lawrence. **Análise de Conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2002.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Teoria do Estado e Ciência Política**. 6. ed. Rio de Janeiro: Celso Bastos Ed., 2004.

BERNARDES, Denis de Mendonça. Notas sobre a formação social do Nordeste. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**. São Paulo, n. 71. 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-64452007000200003&script=sci_arttext&tlng=en%5D>. Acesso em: 29 mar. 2009.

BOBBIO, Norberto. **As ideologias e o poder em crise**. Pluralismo, democracia, socialismo, comunismo, terceira via e terceira força. Brasília, DF: Ed. Universidade de Brasília, 1988.

_____. **O futuro da democracia**. 4. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. v. 1. 5. ed. São Paulo: Imprensa Oficial, 2004.

BORBA, Julian; LÜCHMANN, Lígia Helena H. **Orçamento Participativo: Análise das experiências desenvolvidas em Santa Catarina**. Florianópolis: Insular, 2007.

BOSCHI, Renato Raul. Descentralização, clientelismo e capital social na governança urbana: comparando Belo Horizonte e Salvador. **Dados**. Rio de Janeiro, v. 42, n. 4, 1999.

_____. Modelos Participativos de Políticas Públicas: os Orçamentos Participativos de Belo Horizonte e Salvador. In: AZEVEDO, Sérgio de; FERNANDES, Rodrigo Barroso (Orgs.). **Orçamento Participativo: Construindo a democracia**. Rio de Janeiro: Revan, 2005.

BRASIL. Lei 4.320, de 17 de março de 1964. Dispõe sobre Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União,

dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. **Lex: legislação federal e marginalia**, São Paulo, 1964.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Direito constitucional didático**. 8. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

CHAUI, Marilena. **Cultura e Democracia**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 1993.

COSTA, Maria Cristina Castilho. **Sociologia: Introdução à ciência da sociedade**. São Paulo: Ed. Moderna, 1987.

CUNHA, Antônio Geraldo. **Dicionário Etimológico Nova Fronteira**. Rio de Janeiro: Ed. Nova Fronteira, 1989.

DAHL, Robert. **Sobre a Democracia**. Brasília, DF: Editora da UNB, 2001.

_____. **La Democracia y Sus Criticos**. Barcelona: Ediciones Paidós, 1993.

DANTAS, Wanderley José. **Orçamento Participativo: Uma Abordagem à Luz das Disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal**. 2003. 135f. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Direito Municipal) – UNIPÊ, João Pessoa. 2003.

DIAS, Reinaldo. **Introdução à Sociologia**. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2005.

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

ELIOT, T. S. **Notas para uma definição de Cultura**. São Paulo: Perspectiva, 1988.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Minidicionário Aurélio**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2001.

FERREIRA, Marilene Alves. O Tribunal de Contas de Santa Catarina e a Cidadania: no caminho do futuro. In: **Transparência, Controle Social e Cidadania**. I Concurso

de Monografia do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. Florianópolis: TCE/SC, 2006.

FLICK, Uwe. **Uma introdução à pesquisa qualitativa**. Porto Alegre: Bookman, 2004.

FRANÇA, Vladimir da Rocha. **Eficiência administrativa**. In: Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro: Renovar, n. 220, abr./jul. 2000, p. 168.

FREIRE, Elias Sampaio. **Direito Administrativo: teoria e 1000 questões**. 3.ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2002.

FREITAS, Alexandre Borges de. Traços Brasileiros para uma análise organizacional. In: MOTTA, Fernando C. Prestes; CALDAS, Miguel P. (Orgs.). **Cultura Organizacional e Cultura Brasileira**. São Paulo: Atlas, 1997.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e políticas públicas**, Brasília, v. 21, p. 211-259, 2000.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.

IBGE. **Indicadores Sociodemográficos: Prospectivos para o Brasil 1991-2030**. São Paulo: Arbeit Editora e Comunicação Ltda, 2006.

KOHAMA, Heilio. **Contabilidade Pública: Teoria e Prática**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1996.

MARQUES, Alúcio Eustáquio de Freitas. Planejamento e Orçamento Participativos. In: AZEVEDO, Sérgio de; FERNANDES, Rodrigo Barroso (Orgs.). **Orçamento Participativo: Construindo a democracia**. Rio de Janeiro: Revan, 2005.

MARQUETTI, Adalmir. Orçamento Participativo, Redistribuição e Finanças Municipais: A experiência de Porto Alegre entre 1989 e 2004. In: MARQUETTI, Adalmir; CAMPOS, Geraldo Adriano de; PIRES, Roberto (Orgs.). **Democracia**

Participativa e Redistribuição: Análise de experiências de orçamento participativo. São Paulo: Xamã, 2008.

MARQUETTI, Adalmir; CAMPOS, Geraldo Adriano de. Democracia e Redistribuição: Apontamentos iniciais. In: MARQUETTI, Adalmir; CAMPOS, Geraldo Adriano de; PIRES, Roberto (Orgs.). **Democracia Participativa e Redistribuição:** Análise de experiências de orçamento participativo. São Paulo: Xamã, 2008.

MARQUETTI, Adalmir; CAMPOS, Geraldo Adriano de; PIRES, Roberto (Orgs.). **Democracia Participativa e Redistribuição:** Análise de experiências de orçamento participativo. São Paulo: Xamã, 2008.

MARTÍ, Gil-Manuel Hernández I. **La condición global.** Hacia uma sociologia de la globalización. Vol. 1. Unión Europea: Germania, 2005.

MATHEUS, Tiago Corbisier. Inverno social: Uma discussão psicanalítica sobre o imaginário da lei no Brasil. In: MOTTA, Fernando C. Prestes; CALDAS, Miguel P. (Orgs.). **Cultura Organizacional e Cultura Brasileira.** São Paulo: Atlas, 1997.

MORAES, Aldecy José Garcia de. O processo redistributivo do Orçamento Participativo e do Congresso da Cidade em Belém do Pará. In: MARQUETTI, Adalmir; CAMPOS, Geraldo Adriano de; PIRES, Roberto (Orgs.). **Democracia Participativa e Redistribuição:** Análise de experiências de orçamento participativo. São Paulo: Xamã, 2008.

MORAIS, Alexandre de. **Direito Constitucional.** 8. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

MOTTA, Fernando C. Prestes; CALDAS, Miguel P. (Org.). **Cultura Organizacional e Cultura Brasileira.** São Paulo: Atlas, 1997.

OLIVEIRA, Fernanda Martinez; LOTTA, Gabriela Spanghero. Democracia em Construção: A participação dos Cidadãos na Gestão da Educação no Município de Vicência (PE). In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 29., 2005, Brasília, **Anais...** Brasília, ANPAD, 2005, CD-ROM.

ORÇAMENTO democrático da Prefeitura Municipal de João Pessoa. Disponível em: <<http://www.joaopessoa.pb.gov.br/secretarias/setransp/orcamentodemocratico/>>. Acesso em: 08 abr. 2008.

PAIVA, Denise. **Orçamento Participativo x Orçamento Democrático: Partidos diferentes, Tradições e Práticas Divergentes?**. Disponível em: <<http://www.cienciapolitica.org.br/encontro/reppol2.3.doc>>. Acesso em: 28 maio 2008.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado**. In: L. C. & SPINK, P. (Orgs.). Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial. Rio de Janeiro: FGV, 1998.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito Administrativo**. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

PIRES, Valdemir. **Orçamento Participativo: O que é, para que serve, como se faz**. São Paulo: Manole, 2001.

PIRES, João Batista Fortes de Souza. **Contabilidade Pública: Orçamento Público – Lei de Responsabilidade Fiscal**. 7. ed. Brasília: Franco & Fortes Ltda., 2002.

PISCITELLI, Roberto B.; TIMBÓ, Maria Z. F.; ROSA, Maria B. **Contabilidade Pública: Uma abordagem da Administração Financeira Pública**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

PRATES, Marco Aurélio Spyer; BARROS, Betania Tanure de. O estilo brasileiro de administrar. In: MOTTA, Fernando C. Prestes; CALDAS, Miguel P. (Orgs.). **Cultura Organizacional e Cultura Brasileira**. São Paulo: Atlas, 1997.

REIS, Fábio Wanderley. **Mercado e utopia: Teoria Política e Sociedade Brasileira**. São Paulo: EDUSP, 2000.

RIBEIRO, Frank de Paula. Cultura e Participação Popular: mediação política e acesso à moradia na experiência do Orçamento Participativo da Habitação de Belo Horizonte. In: AZEVEDO, Sérgio de; FERNANDES, Rodrigo Barroso (Orgs.). **Orçamento Participativo: Construindo a democracia**. Rio de Janeiro: Revan, 2005.

RICHARDSON, Roberto Jarry et al. **Pesquisa Social: Métodos e Técnicas**. 3.ed. São Paulo: Atlas, 1999.

SÁNCHEZ, Félix. **Orçamento Participativo: teoria e prática**. São Paulo: Cortez, 2002.

SÁNCHEZ, Félix; CASTELLARI, Ademir Ângelo. **Desafios de complexidade: a experiência do OP de São Paulo.** In: SÁNCHEZ, Félix. **Orçamento Participativo: teoria e prática.** São Paulo: Cortez, 2002.

SANTOS, Boaventura de Sousa. (Org.) **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS, Boaventura Sousa; AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura Sousa. **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

SCHEIN, Edgard. **Cultura organizacional e liderança.** USA: Jossey Bass Publishers, 1995.

SILVA, Lino Martins da. **Contabilidade Governamental: Um enfoque Administrativo.** 5. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração.** 5. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

WILLENS, Emilio. **Dicionário de Sociologia Globo.** 8. ed. Porto Alegre/Rio de Janeiro: Globo, 1981.

WEFFORT, Francisco C. (Org.). **Os clássicos da Política.** 7. ed. v. 2. São Paulo: Ática, 1998.

WILLIAMS, Raymond. **Cultura.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

ZAVERUCHA, Jorge. **FHC, Forças Armadas e Polícia: entre o autoritarismo e a democracia.** Rio de Janeiro: Record, 2005.

GLOSSÁRIO

ORÇAMENTO DEMOCRÁTICO – denominação dada ao Orçamento Participativo implantado pela Prefeitura Municipal de João Pessoa-PB.

PARTICIPANTES – os cidadãos que participam do Orçamento Democrático.

DELEGADOS – são representantes de um determinado número de participantes do Orçamento Participativo.

CONSELHEIROS – são membros do Conselho do Orçamento Democrático e parte deles é escolhida na Assembléia dos Delegados, outra, por indicação do Poder Executivo e outra, do Poder Legislativo.

APÊNDICE A - QUESTIONÁRIO

**UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO
MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO**

Visando subsidiar a elaboração de dissertação, em nível de Mestrado, junto à Universidade Federal da Paraíba, intitulada “A influência da implantação do Orçamento Participativo na Cultura Política dos habitantes da cidade de João Pessoa-PB”, estamos desenvolvendo a presente pesquisa, onde a sua opinião é muito importante para nós. Sua identidade será preservada e as informações aqui prestadas, serão utilizadas somente para fins acadêmicos. Contamos com a sua sinceridade e exatidão na resolução do questionário abaixo, ao mesmo tempo em que ficamos à sua disposição para maiores esclarecimentos.

Orientador Prof. Dr. Walmir Rufino da Silva
walmiruf@uol.com.br

Mestranda Marilene Gomes de Sousa
marilene_gsousa@yahoo.com.br

QUESTIONÁRIO

BAIRRO: _____

Parte I – ORÇAMENTO E CULTURA POLÍTICA

1. Para você, o que é Orçamento Público?

2. O que você sabe sobre Orçamento Participativo?

3. Você tem interesse em participar do Orçamento Participativo?

Sim

Se tem, de que forma poderia contribuir?

Não

Se não tem interesse, qual o motivo?

4. O que o(a) leva(ria) a participar do Orçamento Participativo?

interesses pessoais, familiares ou de amigos

necessidades da rua, bairro ou cidade

interesses de grupos específicos. Qual: _____

outros _____

5. Em sua opinião, o que acontece com o poder dos políticos quando a população participa ativamente do Orçamento Participativo? _____

6. A partir da implementação do Orçamento Participativo as pessoas se tornam mais críticas (exigentes) com relação à escolha de seus representantes políticos? sim não Por quê? _____

7. Na sua visão, a Prefeitura realmente leva em consideração a opinião da população manifestada no Orçamento Participativo quando vai decidir sobre o uso do dinheiro público? sim não Por quê? _____

8. Para você, a população tem autonomia para falar o que pensa nas reuniões do Orçamento Participativo?

sim

não

não sabe informar

9. Você considera a sua participação no Orçamento Participativo importante para a melhoria da cidade?

sim

não

10. Você se sente bem representado pelo(s) delegado(s) da sua região? _____

11. Com a implantação do Orçamento Participativo pela Prefeitura Municipal de João Pessoa, você percebe alguma melhoria na aplicação dos recursos públicos?

sim

não

Se percebe, cite as principais melhorias.

12. Em sua opinião houve alguma mudança na gestão dessa cidade, nos últimos 3 (três) anos, em quaisquer das áreas abaixo?

Saúde

Educação e Cultura

Infra-estrutura

Desenvolvimento Social

Outra: _____

Marque as áreas em que você considera mudança positiva com um X ou passe um traco se acreditar que houve mudança negativa. Obs.: pode marcar mais de um

13. Em sua opinião, quais foram as principais mudanças na gestão dessa cidade, a partir da implementação do Orçamento Participativo? _____

Parte II – PERFIL DOS RESPONDENTES DA PESQUISA

14. Faixa etária: <input type="checkbox"/> menos de 25 anos <input type="checkbox"/> de 36 a 45 anos <input type="checkbox"/> de 26 a 35 anos <input type="checkbox"/> mais de 45 anos	15. Sexo: <input type="checkbox"/> Masculino <input type="checkbox"/> Feminino	16. Estado Civil: <input type="checkbox"/> Solteiro <input type="checkbox"/> Casado <input type="checkbox"/> Outros <input type="checkbox"/> Separado <input type="checkbox"/> Divorciado
17. Escolaridade: <input type="checkbox"/> Analfabeto <input type="checkbox"/> Ensino Superior <input type="checkbox"/> Ensino Fundamental <input type="checkbox"/> Pós-Graduação <input type="checkbox"/> Ensino Médio	18. Renda mensal: <input type="checkbox"/> menos de 1 salário mínimo <input type="checkbox"/> mais de 03 e menos de 05 salários mínimos <input type="checkbox"/> de 01 a 03 salários mínimos <input type="checkbox"/> 05 salários mínimos ou mais	