



**Universidade Federal da Paraíba
Centro de Ciências Sociais Aplicadas
Departamento de Tecnologia e Gestão**

EDNALDO JOAQUIM DA SILVA JÚNIOR

**A CONTRIBUIÇÃO DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NA CONSTRUÇÃO DE
OUTRO MODELO DE GESTÃO PÚBLICA:**

A implementação do Orçamento Democrático no Estado da Paraíba (2011-2014)

**João Pessoa-PB
Agosto/2014**

EDNALDO JOAQUIM DA SILVA JÚNIOR

**A CONTRIBUIÇÃO DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NA CONSTRUÇÃO DE
OUTRO MODELO DE GESTÃO PÚBLICA:**

A implementação do Orçamento Democrático no Estado da Paraíba (2011-2014)

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado à disciplina de TCC, junto ao
Curso de Tecnologia em Gestão Pública,
como requisito parcial para a obtenção do
título de Tecnólogo em Gestão Pública

Prof. Orientador: **Dr. Maurício Sardá de
Faria**

**João Pessoa-PB
Agosto/2014**

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

S586c Silva Júnior, Ednaldo Joaquim da

A contribuição da democracia participativa na construção de outro modelo de gestão pública: A implementação do Orçamento Democrático no Estado da Paraíba (2011-2014)./ Ednaldo Joaquim da Silva Júnior. – João Pessoa: UFPB, 2014.

67f.:il.

Orientador: Prof. Dr. Maurício Sarda de Faria.
Monografia (Graduação em Gestão Pública) – UFPB/CCSA.

1. Orçamento democrático 2. Democracia. 3. Participação Popular.
I. Farias, Maurício Sarda de. II. Título.

UFPB/CCSA/BS

CDU: 32:321.7(813.3)(043.2)

**A CONTRIBUIÇÃO DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NA CONSTRUÇÃO DE
OUTRO MODELO DE GESTÃO PÚBLICA:
A implementação do Orçamento Democrático no Estado da Paraíba (2011-2014)**

Monografia apresentada do Curso de Tecnologia em Gestão Pública, como pré-requisito para a obtenção do grau de Graduação Tecnológica, apreciada pela Banca Examinadora, composta dos seguintes membros:

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Maurício de Sardá de Faria (Orientador/UFPB)

Prof. Dr. Marco Acco (Examinador/UFPB)

Prof. Dr. Vanderson Carneiro (Examinador/UFPB)

Aprovada em, 8 de Agosto de 2014.

DEDICATÓRIA

A todos os seres divinos, da natureza e do universo, que fizeram com que este momento, dentro das minhas escolhas e prioridades de vida, pudesse chegar.

A minha avó, Madalena, por dar conta desta grande família.

Aos meus pais, Ana Maria e Ednaldo Joaquim, que, com todos os seus esforços de vida, fizeram com que todos os seus filhos, por meio do estudo, pudessem escrever outras histórias nas páginas deste mundo, diferentemente daquelas que eles vivenciaram em sua juventude. Gratidão por toda a confiança. O dia chegou, podem comemorar!

Aos meus consanguíneos Albanita, Andresa, Camirê, João Victor e Vitória que, sempre, tiveram em mim uma referência de como a formação e o conhecimento pode transformar (para melhor) as pessoas deste mundo e fazer com que estas transformem o mundo ao seu redor.

Aos meus sobrinhos e sobrinhas: Luiz, Nínive, Laysa, Gabriel, Lucas e a sementinha que ainda estar por vir (que ainda não tem nome nem sexo, mas, que já tem todo o nosso amor). Para que, de alguma forma, os instigue a ir mais além.

Amo vocês, minha família.

AGRADECIMENTOS

Achei que este seria o momento mais tranquilo de escrever este trabalho, mas, vejo que não. Os olhos enchem-se de lágrimas, a cabeça de lembranças, ora boas, ora não tão boas, e o coração se enche de alegria por ver que consegui, definitivamente, fechar este ciclo tão importante da vida. Por isso, gostaria de agradecer, as pessoas que tiveram um grande significado nesta passagem pela academia e por todas as vivências proporcionadas:

À minha família escolhida, com quem eu aprendi os melhores valores da vida e experimentei os melhores sentimentos que a humanidade pode ter: Shenia Maria, Felipe Baunilha, Suzy Araújo, Suzany Ludmila, Hugo Belarmino, Thiago Souto, Dorinha Doris, Vinícius Ximenes, Adriano Abucater, Rosa Mira, Adriana Pereira, Denise Nascimento, Thiago Martins, Laerge Cerqueira, Deborah Leal, Roberta Trindade, Marcos Freitas, Polyana Barbosa, Amanda Santos, Edna Marinho, Thomas Freitas, Emília Limeira, César Santos, Julyana Assis, Abraão Matheus, Adelle Nascimento, Bianca Meireles, Oona Caju, Fabrícia Silva e Fernando Liberato. Gratidão por me ensinarem a ler o mundo e pintá-lo com as cores de nossos desejos e utopias. Sei que, após o encontro, me tornei uma pessoa diferenciada no mundo. Doido é doido!

Em nome de Cida Alves, agradecer ao Coletivo Refazenda, onde aprendi o real significado do termo companheiro. E, em nome de Madson Souza, agradecer ao Movimento Levante, onde pude, profundamente, aprender que “quem não se movimenta, não sente as cadeias que o prendem”. Acredito que o Movimento Estudantil deve ser algo vivenciado por todos que chegam à universidade.

Aos companheiros das gestões do DCE-UFPB, Refazendo Tudo e Levante e Lute, que me mostraram a importância da organização estudantil na luta do povo.

Aos companheiros do M.E. de Campina Grande, Ana Paula, Julio Zinga, Veruza Guedes, Wendell Oliveira, Caio, Rogério, Nilton César, Sandro Jardel e Bruno Fonseca, que me ensinaram o quanto pequeno pode ser o território estadual se temos jovens com disposição, em todas as partes, para mudar o que parece imutável.

Ao grande pássaro, Emmanuel Falcão, que, definitivamente, me ensinou a ler o mundo através das lutas e da organização do povo. Salve a extensão!

Ao meu querido Juliano Moreira, que com a sua paciência pedagógica me incentivou e ajudou a fechar este ciclo, da forma mais suave possível. Gratidão por compartilhar a vida comigo.

Ao meu orientador, Prof. Maurício Sardá que sempre se comprometeu na formação de outros sujeitos para ajudar na construção de uma gestão pública que atenda, de fato, os anseios do povo.

Aos meus amigos de curso, Valéria e Frederico, por todos os dias vividos durante a nossa formação.

Aos companheiros do Centro Acadêmico de Gestão Pública, coletivo “Gestão Participativa”, Drauzio, Marcia, Amandinha, Sérgio, Milene, Luciano, Sisleudo e Adailton, por ousarem construir um outro modelo de gestão pública, pautada no diálogo permanente e nas decisões coletivas.

À Darley Silva, Claudia Veras, Estela Bezerra, Nezia Gomes, Gilberta Pereira, Helena Serrano, Joana Darck, Márcia Lucena, Carol Lubambo, Lu Maia e Tieta Nóbrega, por inspirarem outras formas de se fazer gestão pública. E por, também, potencializar a luta das mulheres dentro deste espaço.

Aos meus companheiros e companheiras do Orçamento Democrático, em especial, aos meus camaradas Helio Silva, Geraldo Bernardo e Adriano Dias, por me fazerem, todos os dias, acreditar que podemos mudar a cultura política de como é conduzida a gestão pública. E, também, por me proporcionarem os melhores encontros da vida: com o povo. Assim, de pouco em pouco, vamos construindo um mundo que seja, de fato, livre para homens e mulheres.

Aos meus companheiros do Núcleo de Informação do OD Estadual: Leandro, Márcia, Naldinha e Tereza Cantalice. Obrigado por todas as vivências neste espaço.

Por fim, quero pedir gratidão a todo mundo que é, como diz Che Guevara, capaz de tremer diante uma injustiça ocorrida neste mundo. Um agradecimento a todos os lutadores e todas as lutadoras do povo. Somos companheiros.

*Vamos, amigo, lute.
Vamos, amiga, lute.
Senão, a gente acaba perdendo
O que já conquistou.*

RESUMO

Por ser historicamente nova, a democracia brasileira ainda é um processo em consolidação. Mesmo tendo vivenciado esse regime há mais de duas décadas, não podemos dizer que esse regime está consolidado, tampouco acabado. Porém, a Constituição Federal de 1988 trouxe à tona mecanismos de participação popular e a possibilidade de construção de outros caminhos para a intervenção da população junto aos poderes públicos locais. O presente trabalho pretende abordar o movimento de democratização da gestão pública, com a instituição da democracia participativa, que se materializa através da criação de Orçamentos Participativos ou Democráticos. Nossa estudo tem como objetivo analisar a experiência do Orçamento Democrático no Estado da Paraíba, por meio da abordagem do seu processo histórico e, para isso, utilizamos como metodologia a pesquisa bibliográfica e análise de conteúdo, a fim de subsidiar este estudo. Por fim, vamos identificar como este instrumento vem redesenhando outras formas de relação entre o povo e o governo.

Palavras-chave: Orçamento Democrático, Democracia, Participação Popular

ABSTRACT

Being historically new, the Brazilian democracy is still an ongoing process consolidation. Even we have experienced this regime for over two decades, we cannot say that this regime is consolidated, nor finished. However, the Federal Constitution of 1988 brought to the fore other mechanisms of popular participation and the possibility of building other avenues for intervention population with local authorities. This study addresses the movement of democratization of public administration, with the institution of participatory democracy, which is materialized by creating Participatory or Democratic Budgets. Our study aims to analyze the experience of Democratic budget in the State of Paraiba, by addressing its historical process and, therefore, we used the methodology to bibliographic research and analysis of content, in order to support this study. Finally, we identify how this instrument comes redesigning other forms of relationship between the people and the government.

Key-words: Democratic Budgets, Democracy, Popular Participation

LISTA DE SIGLAS

CF – Constituição Federal
COP – Conselho do Orçamento Participativo
DEP – Departamento de Esgotos Pluviais
DIP - Departamento de Imprensa e Propaganda
DMAE – Departamento Municipal de Água e Esgotos
DMHAB – Departamento Municipal de Habitação
DMLU – Departamento Municipal de Limpeza Urbana
EPTC – Empresa Pública de Transporte e Circulação
FASC - Fundação de Assistência Social e Cidadania
MOVA - Movimento de Alfabetização de Jovens e Adultos
NASF – Núcleo de Apoio à Saúde da Família
OD – Orçamento Democrático
OP – Orçamento Participativo
PRF – Programa de Regularização Fundiária
SASE - Serviço de Apoio Socioeducativo
SEACIS - Secretaria Municipal de Acessibilidade e Inclusão Social
SEDURB – Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano
SEJA - Serviço de Educação de Jovens e Adultos
SEMHAB – Secretaria Municipal de Habitação
SMAM - Secretaria Municipal do Meio Ambiente
SMC - Secretaria Municipal de Cultura
SME - Secretaria Municipal do Esporte
SMED - Secretaria Municipal de Educação
SMIC - Secretaria Municipal da Produção, Indústria e Comércio
SMJ - Secretaria Municipal de Juventude
SMOV - Secretaria Municipal de Obras e Viação
SMS – Secretaria Municipal de Saúde
SMT – Secretaria Municipal de Transportes
SMTE - Secretaria Municipal do Trabalho e Emprego

LISTA DE FIGURAS

| | |
|--|----|
| Figura 1: divisão geoadministrativa do Município de João Pessoa, adota pelo OD (2005-2011) e OP (2012-...) Municipal..... | 37 |
|--|----|

LISTA DE GRÁFICOS

| | |
|---|----|
| Gráfico 1: áreas temáticas para a escolha de prioridades do OP de Porto Alegre/RS..... | 28 |
| Gráfico 2: campos priorizados pela população nas Audiências Públicas Estaduais do OD Estadual..... | 45 |

SUMÁRIO

| | |
|--|-----------|
| 1 INTRODUÇÃO | 13 |
| 2 A CONSTRUÇÃO DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA..... | 17 |
| 2.1 Diálogos iniciais sobre a participação popular..... | 17 |
| 2.2 Bases para o surgimento do Orçamento Participativo como instrumento de participação e emponderamento popular..... | 22 |
| 2.3 O início de tudo: a experiência de Porto Alegre/RS..... | 24 |
| 3 VIVÊNCIA PARAIBANA, A CRIAÇÃO DO ORÇAMENTO DEMOCRÁTICO ESTADUAL (2011-2014) E SUA CONTRIBUIÇÃO NA DEMOCRATIZAÇÃO DO ACESSO AO ESTADO DA PARAÍBA E ÀS POLÍTICAS PÚBLICAS ESTADUAIS | 32 |
| 3.1 O Plano do Povo (1987-1991)..... | 32 |
| 3.2 A retomada da participação popular na agenda governamental: a criação do Orçamento Democrático no Município de João Pessoa (2005-2012)..... | 35 |
| 3.3 A implantação do Orçamento Democrático no Estado da Paraíba como ferramenta de gestão e de participação popular | 40 |
| 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS | 50 |
| REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS..... | 54 |

ANEXOS

- Anexo 1 – Ficha de Priorização do OD de João Pessoa-PB
- Anexo 2 – Demandas prioritária da Audiência Regional do OD de João Pessoa-PB
- Anexo 3 – Relação das localidades que possuem OP ou OD
- Anexo 4 – Divisão Geoadministrativa da Paraíba
- Anexo 5 – Indicadores do OD Estadual (2011-2014)
- Anexo 6 – Ficha de Priorização do OD Estadual da Paraíba
- Anexo 7 – Prioridades escolhidas pela população paraibana para os anos 2013/2014

1. INTRODUÇÃO

Uma característica significante sobre o Orçamento Participativo (OP) é que a criação deste instrumento (ou espaço de decisão, se assim se admitir), comumente, está relacionada a uma iniciativa do poder público. Curioso, porque discutir com a sociedade os interesses coletivos, na história deste país, não foi uma prioridade das gestões públicas, mas especialmente fruto da pressão popular (MACENA, 2011).

Outra característica que podemos destacar é que, em termos absolutos, a grande maioria das experiências de OP já efetivadas no Brasil tem no âmbito municipal o seu principal recorte territorial de ação, sendo poucas as experiências implantadas com sucesso em âmbito estadual. Segundo a Rede Brasileira de Orçamentos Participativos (2013), apenas 4 dos 27 Estados-Membros possuem este instrumento em seu modelo de gestão. São eles: Distrito Federal, Espírito Santo, Paraíba e Rio Grande do Sul. Vários autores, entre eles Gohn (2001), compreendem o importante papel que exerce o âmbito local na efetivação das relações de participação popular. Os municípios são cenários privilegiados do exercício do poder local, sendo esta a possível explicação para o sucesso dos orçamentos participativos em esfera municipal.

Como a construção do Sistema Único de Saúde, por exemplo, não se findou, sendo necessário lutar pelo fortalecimento das políticas existentes, pela elaboração de novas políticas que atendam às necessidades da população e pela efetivação dos direitos adquiridos, da mesma forma faz-se necessário estimular a participação popular e contribuir com a formação de atores preparados para atuar no processo da construção, da efetivação, do monitoramento e da fiscalização dos serviços e bens públicos advindos da esfera governamental.

O Orçamento Democrático (OD) Estadual foi implantado, pela primeira vez, em âmbito estadual, no ano de 2011, e se tornou realidade como um compromisso assumido pela então gestão, tendo como base a experiência vivenciada no município de João Pessoa, quando o então Governador do Estado, Ricardo Coutinho (PSB), era prefeito da Capital. Trata-se de uma concepção com base na colaboração administrativa-intersetorial e no respeito ao interesse popular (PARAÍBA, 2011).

O OD Estadual, enquanto instrumento de gestão, se propõe a materializar essa concepção, possibilitando economizar gastos ao se investir criteriosamente em ações, obras ou serviços que oportunizem o desenvolvimento regional e venham atender as priorizações e os interesses dos paraibanos e das paraibanas.

Assim, o OD Estadual completa, em 2014, quatro anos de implantação contando com a participação de mais de 120 mil pessoas que tiveram, nesse período, a oportunidade de reivindicar, monitorar e contribuir para a construção das peças orçamentárias estaduais.

O OD Estadual é uma política de governo, realizada pela Subsecretaria Executiva do Orçamento Democrático Estadual da Paraíba que, por sua vez, está vinculada à Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. Por meio desse instrumento, grande parte da aplicação dos recursos públicos é decidida pela população, por meio de consulta pública e por planejamentos compartilhados entre o poder público e a sociedade civil, representada pelos conselheiros voluntários eleitos nas 14 Regiões Geoadministrativas do Estado.

Esse mecanismo de gestão compartilhada tem caráter consultivo e vem contribuindo no planejamento das ações de governo no território estadual, seja no tocante às obras e serviços, seja na mudança na cultura da participação cidadã, conferindo qualidade e compartilhando responsabilidades para com os espaços e equipamentos públicos.

O ciclo do OD Estadual se desenvolve durante todo o ano orçamentário, evoluindo desde audiências regionais (realizadas em todas as regiões do Estado) com a população e os representantes de movimentos sociais da cidade, do campo e da floresta, lideranças sindicais, comunidades eclesiásticas, conselhos de direitos, dentre outras, passando pela eleição de conselheiros e conselheiras regionais e estaduais, planejamento das ações do governo com as pastas mais demandadas pela população, formação com a sociedade civil, até a avaliação do ciclo vigente e planejamento do ciclo subsequente.

Dentro desta metodologia, os gestores estaduais percorrem as regiões geoadministrativas para conhecer as reivindicações da população e elencar as prioridades de investimento por região. Esse processo é feito por meio de audiências públicas, através do diálogo direto com a comunidade. Para além do objetivo

principal, o OD Estadual vem se consolidando como um instrumento pedagógico de cidadania na construção de uma cultura de participação na gestão pública.

O presente trabalho tem como objetivo avaliar a implantação e efetivação do Orçamento Democrático Estadual (OD Estadual) na Paraíba, sob a perspectiva da cultura da participação popular, bem como identificar o seu papel na construção de outras relações Governo-Sociedade e Governo-Governo, balizadas nos princípios da cooperação, da solidariedade, da intersetorialidade e da potencialização da democracia participativa na gestão pública no Estado da Paraíba.

Todavia, para que ocorra a participação das pessoas, estas precisam se apropriar da temática proposta pelo OD Estadual, etapa essencial para um empoderamento qualificado. Assim, os atores sociais envolvidos devem ser capazes de compreender, dentro do âmbito do orçamento, planejamento e gestão, o funcionamento do Estado, a linguagem técnica da gestão, as normas e a legislação pertinente, bem como de conhecer os novos modelos de gestão pública que priorizam o olhar do cidadão em sua tomada de decisões.

Nesse sentido, é papel do Estado fomentar este processo de participação popular, realizando cursos de formação para a sociedade civil, envolvendo os movimentos sociais e criando condições cotidianas de participação ativa dos cidadãos.

Para alcançar os objetivos deste trabalho, os procedimentos adotados para a coleta de dados foram as seguintes: pesquisa bibliográfica, por meio de artigos e livros sobre o objeto da pesquisa e portais eletrônicos, a exemplo do Portal da Rede Brasileira do Orçamento Participativo e da experiência do Orçamento Democrático do Município de João Pessoa-PB e do Orçamento Participativo do Município de Porto Alegre-RS. Trata-se de uma abordagem teórica sobre o a experiência do Orçamento Democrático do estado da Paraíba, a partir da descrição do processo histórico de formulação e implementação da política, procurando compreendê-la no interior da teoria democrática e dos estudos realizados em outras experiências de participação social no orçamento e na gestão pública.

Durante o desenvolvimento do trabalho foram realizadas leituras de outros estudos sistematizados, dos marcos regulatórios e das legislações pertinentes à participação popular na gestão pública. Procuramos também realizar uma linha do tempo constando os principais momentos e espaços de participação popular no

Estado da Paraíba, com o viés do orçamento público, para que se possa compreender o contexto político e social no qual o OD Estadual foi estruturado.

Também foram estudadas experiências de OP que vêm sendo desenvolvidas em outras partes do Brasil, para que, com elas, fosse possível correlacionar similaridades, limitações e metodologias adequadas à realidade do Estado da Paraíba, visando a potencialização de instrumentos e métodos da democracia participativa.

Também, dentro da metodologia proposta, foram identificados, dentro da proposta de trabalho do OD Estadual, seus objetivos propostos, bem como a sua relação com o ciclo anual de atividades realizadas pela Subsecretaria de governo. Realizamos para isso a análise do Regimento Interno do OD Estadual, relacionando-a com a sua Cartilha de Princípios e com o Ciclo Orçamentário 2013/2014.

Os resultados da pesquisa estão organizados em dois capítulos, onde foram sistematizados os seguintes temas: a) a construção da democracia participativa; b) as bases para o surgimento do Orçamento Participativo como instrumento de participação e emponderamento popular; c) o surgimento das primeiras experiências no campo da democratização do orçamento público no Brasil e na Paraíba; c) a implementação e a metodologia do Orçamento Democrático Estadual da Paraíba; e, d) Contribuições do OD Estadual e da democracia participativa na efetivação de um novo modelo de gestão pública compartilhada entre Estado e Sociedade Civil.

Pretende-se, ao final do trabalho, oferecer uma contribuição teórica e metodológica para a elaboração de estudos sobre as experiências sobre a participação popular nas políticas públicas, especialmente quanto à implantação de processos participativos de orçamentação e gestão governamental.

2. A CONSTRUÇÃO DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

2.1 Diálogos iniciais sobre participação popular

O princípio da participação popular é uma conquista de significativa importância para a sociedade brasileira que emerge nos processos das lutas sociais e históricas pela redemocratização do país nas décadas de 1970 e 1980. Ele se constitui como um dos pilares importantes da Constituição Federal de 1988, como a instituição e reconhecimento da participação como princípio e da estratégia de decisões horizontalizadas, construídas coletivamente para fortalecer os mecanismos democráticos que a Constituição estabeleceu.

Segundo Silva (2008), as décadas de 1970 e 1980 primaram pela presença de atores coletivos e movimentos sociais cuja direção da ação se dava principalmente para a conquista da democracia, pondo fim à ditadura militar, e para a ampliação de políticas de proteção social e de infraestrutura urbana, com a democratização do Estado.

O envolvimento da sociedade civil organizada, exigindo participação na elaboração e nas decisões sobre as políticas sociais, foi fundamental para dar uma característica democrática a estas políticas, incorporando diretrizes como a universalização do acesso aos bens e serviços públicos, a equidade e a integralidade das ações.

O processo rico de envolvimento dos movimentos de populares (destacando-se os reivindicatórios de bens e de serviços públicos, de acesso à terra, à saúde e à moradia), trabalhadores e intelectuais esteve, também, relacionado com as necessidades de mudança da concepção do modelo de gestão pública, a partir da discussão sobre qual o papel da sociedade na construção e condução dos rumos do Estado¹, passando a relacionar, diretamente, a ideia de participação popular e de responsabilidade social dos cidadãos em espaços públicos (MALMEGRIN, 2010).

¹ Segundo Sales (2006), Estado, para clássicos como Hobbes, Locke, Hegel, Max Weber e Marx, tem a função de assegurar pela força e coerção, se preciso for, a ordem na diversidade e antagonismos de interesses na sociedade. Estado, é, pois, fundamentalmente uma função, a de gerir interesses e direitos na sociedade, cabendo ao governo o monopólio da função estatal.

Essa mudança de foco no papel da participação da sociedade abriu o caminho para o estabelecimento de um novo espaço público, no qual começaram a se instituir os Conselhos de Direitos, as Conferências Setoriais de Políticas Públicas, os Fóruns e Redes de Articulações, principalmente aqueles vinculados aos direitos sociais contemporâneos, como etnia, gênero, qualidade de vida, direitos humanos, meio ambiente, segurança etc. Ou seja, estas articulações entre a sociedade civil e o poder público tinham como objetivo central a democratização da gestão do Estado, que é o grande responsável pelo atendimento das demandas sociais.

Assim sendo, a organização dos segmentos e movimentos sociais não se deu apenas em torno das necessidades materiais ou de realização de políticas públicas que atendessem carências e demandas históricas, mas também na busca da consolidação de uma cultura política de respeito à equidade e à transparência das ações do Estado.

Para José Afonso da Silva (2006, p.145), a nossa Constituição Federal contempla um

“modelo de democracia representativa que [...] assume uma forma participativa, ou seja, em que a participação se dá por via representativa (mediante representantes eleitos de partidos políticos, art. 1º, parágrafo único, 14 e 17; associações, art. 5º, XXI; sindicatos, art. 8º, III, eleição de empregados junto aos empregadores, art. 11) e por via direta do cidadão”

Desta forma, a participação e seu exercício regular são relevantes por fazer com que o indivíduo não se fixe só nos seus interesses pessoais e, através do conhecimento dos interesses coletivos, possa escolher os representantes que melhor defendam seus interesses em nível local, estadual ou nacional, pois é a partir deste momento que a prática da participação deve se tornar efetiva e ele pode encontrar condições para se autogovernar, participando dos assuntos de ordem pública.

Neste contexto, Carole Pateman, frisa que “[...] de nada servem o sufrágio universal e a participação no governo nacional, se o indivíduo não foi preparado para essa participação a um nível local; é neste nível que se aprende a se autogovernar.” (PATEMAN, 1992, pg. 46).

A não participação acarreta numa ausência de educação participativa gerando um indivíduo submisso às leis e competitivo com os demais cidadãos. Uma

vez que o governo jamais conseguirá atender todos os interesses da sociedade, a preparação dos cidadãos para o exercício da democracia se torna crucial, pois os eleitores poderiam ficar à mercê de representantes eleitos interessados em questões particulares, e o governo seria um instrumento de uso para efetivação destes interesses pessoais.

Pateman (1992) relata que a teoria da democracia participativa é elaborada a partir do momento em que os indivíduos e suas instituições não podem ser considerados em separado. Para esta democracia, não só a existência de instituições representativas em nível nacional basta. Faz-se necessária a participação do máximo de pessoas em todos os níveis, no intuito de propiciar o desenvolvimento de atitudes e qualidades psicológicas:

[...] para que exista uma forma de governo democrática é necessária a existência de uma sociedade participativa, isto é, uma sociedade onde todos os sistemas políticos tenham sido democratizados e onde a socialização por meio da participação pode ocorrer em todas as áreas. (PATEMAN, 1992, pg.61).

Analizando a participação como proposta para a democracia participativa, veremos que é um meio pelo qual os indivíduos são educados tanto psicologicamente quanto na aquisição de práticas e procedimentos democráticos. A participação ativa do cidadão fará com que estes fiquem cada vez melhor capacitados para o processo de tomada de decisões em relação aos assuntos próximos a ele, aqueles relativos à sua comunidade ou ao seu trabalho, tanto quando os preparará para a participação nos processos de tomada de decisão em níveis mais elevados, levando à maior igualdade política de poder na determinação das consequências das decisões.

Pode-se caracterizar o modelo participativo como aquele onde se exige o *input* máximo (a participação) e onde o *output* inclui não apenas as políticas (decisões) mas também o desenvolvimento das capacidades sociais e políticas de cada indivíduo, de forma que existe um “feedback” do *output* para o *input*. (PATEMAN, 1992, pg. 62).

A análise de C. B. Macpherson (1978) denota que uma sociedade mais equânime e humana exige um sistema de maior participação política. Para o autor, a iniciativa popular somente seria capaz de formular e decidir questões sobre assuntos mais simples. Por este motivo, deve haver um tipo de sistema representativo e não

de democracia completamente direta para formular questões sobre os grandes problemas de política social ou econômica em geral, sendo que essas decisões competem ao organismo governamental, realçando que nada se pode fazer sem políticos eleitos.

Macpherson relata que “o principal problema quanto à democracia participativa não é quanto a fazê-la funcionar, mas como atingi-la.” (MACPHERSON, 1978, pg.101). Um dos requisitos para solução deste problema seria a mudança de consciência do povo, ou seja, passar da situação de “ver e agir como consumidor”, para “ver e agir como executor e desfrutador da execução e desenvolvimento de sua capacidade”. Outro requisito seria uma grande diminuição da desigualdade social e econômica, que somente se conseguiria através de uma maior participação democrática, quando o povo ultrapassa sua consciência de si mesmo, acarretando no desenvolvimento completo da ação política conjunta.

O referido autor sugere ainda que “[...] o modelo mais simples que mais adequadamente pudesse ser chamado de democracia participativa seria um sistema piramidal com democracia direta na base e democracia por delegação em cada nível depois desta base.” (MACPHERSON, 1978, pg. 110). Acentua, para isso, que o fator mais importante é a existência de partidos políticos, pois

“A combinação de um aparelho democrático piramidal direto e indireto com a continuação de um sistema partidário parece essencial [...] exige-se certa significativa quantidade de democracia direta para o que quer que se possa chamar de democracia de participação”. (MACPHERSON, 1978, pg. 114).

Este modelo de democracia participativa poder ser considerado como sendo de democracia liberal, por não ser ditatorial ou totalitário e por possuir partidos alternativos que poderão desaparecer, concebendo, no entanto, outros canais institucionais para a participação do cidadão.

A partir dos anos 1980, o Brasil passou por modificações na forma de planejamento estatal com a incorporação de mecanismos institucionais que estabelecem o princípio da participação popular, em consequência da luta de setores sociais mobilizados e grupos políticos contra a ditadura militar. Com a crise financeira do início dos anos 80, e das lutas dos “novos personagens que entraram em cena”, ocorreu à queda do regime militar e o retorno à democracia em 1985. Mas

foi só com a chamada “terceira onda de democratização” que experiências participativas começaram a surgir.

Promulgada a Constituição Federal de 1988, e no bojo do processo de redemocratização do país, as eleições de Collor, o mandato de Itamar Franco e os mandatos de Fernando Henrique Cardoso criaram o cenário adequado para uma reforma do Estado que fizesse refluir esse espírito participativo incorporado na Constituição. Emergem as políticas baseadas na descentralização do poder, na privatização, na flexibilização do trabalho, na retirada de direitos sociais, na introdução de uma racionalização competitiva de mercado, considerando-se União, Estados e Municípios como entes federativos e autônomos, concedendo-lhes autonomia política, administrativa e financeira.

No Brasil, temos meios de participação garantidos na Constituição de 1988, que são, de forma simplificada, os seguintes: “1) os tradicionais e legais e; 2) os alternativos.” (DANTAS, 2007, pg. 23). Os tradicionais e legais são os referendos, plebiscitos e as leis de iniciativa popular. Os Conselhos Gestores de Políticas Públicas desenvolvem mecanismos alternativos de aproximação entre representantes e representados. Tais dispositivos podem ser: o Orçamento Participativo, Gestão Participativa, Comissão de Legislação Participativa, Governo Eletrônico, dentre outros, compreendidos como ferramentas de participação que ultrapassam o voto e dão à democracia características participativas.

A gestão passa a ganhar contornos descentralizados e democráticos, assegurando o direito a participar dos cidadãos nas tomadas de decisões e na busca de melhorar a qualidade de vida e solução dos problemas do país em termos de desenvolvimento social, econômico, cultural etc.

Entretanto, o Brasil, por ser um país de democracia muito recente, enfrenta diversos desafios para por em prática as ideias de governança pública, ou seja, o consenso de eficácia e legitimidade da atuação pública apoiado na qualidade da interação entre os diversos níveis de governo, nas organizações empresariais e na sociedade civil, em consonância com os interesses dos cidadãos. Entre esses desafios, destacam-se o enfrentamento ao problema da corrupção e a promoção do aperfeiçoamento constante de ações estatais.

2.2 Bases para o surgimento do Orçamento Participativo como instrumento de participação e emponderamento popular

A Constituição Federal de 1988, por diversas formas, acabou incorporando outros elementos culturais à nova forma de pactuação social vigente que, por sua vez, abriram novos espaços públicos, na forma institucionalizada (ou não), para a prática da democracia participativa, das quais podemos citar as seguintes:

- Exercício do direto do poder (art. 1º, parágrafo único);
- Acesso à informação (art. 5º, XIV e XXXIII);
- Direito de petição e de certidão (art. 5º, XXXIV);
- Participação dos trabalhadores em colegiados de órgão públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão (art. 10);
- Iniciativa popular (art. 14, I);
- Referendo (art. 14, II);
- Plebiscito (art. 14, III);
- Cooperação² de associações representativas no planejamento municipal (art. 29, XII);
- Direito à participação na administração da justiça pela ação popular e participação na fiscalização financeira municipal (art. 31, §3º);
- Legitimidade do cidadão para denunciar ilegalidades perante o TCU (art. 74, §2º);
- Participação dos trabalhadores, empregadores e aposentados na gestão da seguridade social (art. 194, VII);
- Participação da comunidade nas ações e serviços públicos de saúde (art. 198, III);
- Participação de organizações representativas na formulação e controle das políticas de assistência social (art. 204, II);
- Colaboração da sociedade na promoção e incentivo à educação (art. 205 e 206, VI);

² Compreende-se por cooperação, a definição utilizada por Karl Marx (2005), em “O Capital”, quando entende que “chama-se de cooperação a forma de trabalho em que muitos trabalham juntos, de acordo com um plano, no mesmo processo ou em processos de produção diferente, mas conexo”.

- Participação de trabalhadores e produtores no planejamento e execução da política agrícola (art. 187);
- Colaboração da comunidade na promoção e proteção do patrimônio cultural (art. 216, §1º);
- Dever da coletividade de defender e preservar o meio ambiente (art. 225);
- Audiência das comunidades afetadas pela exploração de recursos naturais em terras indígenas (art. 231, §3º);
- O direito dos usuários na prestação de serviços públicos por meio de concessão ou permissão (art. 175, II, e regulamentado pela Lei³ nº 8.987/95);

A CF/88 também garante o direito à participação da população na Administração Pública, seja ela direta ou indireta (art. 37, §3º), por meio: a) do direito de reclamação, com a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e avaliação periódica; b) acesso a registros administrativos e informações sobre atos de governo e; c) representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na Administração Pública.

Neste sentido, a lei maior do país permitiu que, dentro do jogo político brasileiro, as instâncias democráticas fossem resguardadas, de forma a criar novos mecanismos institucionais de participação da população na formação do Estado brasileiro. Dentro dessas novas possibilidades de atuação da sociedade, podemos citar: a instituição de ouvidorias públicas, a criação de consultas públicas, a formação de conselhos com composição paritária entre poder público e sociedade civil, a criação de conselhos consultivos e deliberativos de políticas públicas e a realização de audiências públicas, por exemplo.

Com o avanço da construção da democracia brasileira, a participação direta da população na formulação e avaliação do orçamento público, bem como outras formas de participação social, foram incluídos na agenda nacional por meio do Estatuto das Cidades⁴ (2001), em seus artigos 43, 44 e 45, que estabelecem, por

³ A Lei 8.987/95 dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências.

⁴ Lei 10.257 de 10 de julho de 2001 regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal e estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Para todos os efeitos, esta

parte do poder público, a criação de órgãos colegiados de política urbana, debates, audiências, consultas públicas, conferências, iniciativa popular de projetos de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano e Orçamento Participativo.

Nesse contexto, foram se constituindo no Brasil, a partir do final dos anos 1980, as primeiras experiências de Orçamento Participativo, enquanto espaços de corresponsabilidades entre o poder público e a sociedade civil, no sentido de melhor se planejar e alocar o uso do dinheiro público, de forma que a sociedade pudesse contribuir nesta tomada de decisão. Iniciado na cidade de Porto Alegre (RS), no ano de 1989, o modelo de OP foi realizado em etapas, no decorrer do ano administrativo, e priorizou a participação da população no formato de assembleia e audiências públicas (SÁNCHEZ, 2002).

Para Fedozzi (2001), o OP promovido pela Prefeitura de Porto Alegre era uma nova modalidade de gestão pública, baseada na participação da população em todas as fases que compõem a elaboração e execução das leis orçamentárias municipais, especialmente na indicação de prioridades para a alocação de investimentos e planejamento das políticas públicas. Criada pelo governo da “Frente Popular⁵”, esta nova modalidade de gestão, segundo o autor, foi resultante de um complexo cenário sócio-político local e da interação de múltiplas variáveis na relação entre os governantes do município e a população local, especialmente os atores sociais dos chamados movimentos comunitários⁶ de Porto Alegre.

2.3 O início de tudo: a experiência de Porto Alegre/RS

Lei, denominada Estatuto da Cidade, estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental (art. 1º, parágrafo único).

⁵ Frente Popular é uma coligação de partidos políticos de esquerda que vem governando o Município de Porto Alegre desde 1989. Na primeira gestão a Frente Popular foi composta pelo Partido dos Trabalhadores (PT) e pelo ex-Partido Comunista Brasileiro (atual PPS). Após 1993, este frente foi ampliado com as adesões do Partido Socialista Brasileiro (PSB), pelo Partido Verde (PV), pelo Partido Comunista do Brasil (PC do B) e pelo PDT (Partido Democrático Trabalhista).

⁶ Entende-se por “movimentos comunitários” um amplo espectro de ativismo e associativismo local baseado, fundamentalmente, nas Associações de Moradores, abarcando também outras formas organizativas de Porto Alegre, como Clubes de Mães. Para análise deste sobre a atuação destes grupos, anterior a 1989, ver especialmente Moura (1989) e Baierle (1993).

Aliado ao movimento popular de participação da Constituinte⁷, a implementação do instrumento de OP conseguiu materializar as formas de atuação do povo enquanto protagonistas no processo de construção, planejamento, controle e fiscalização das obras e serviços executados pelo poder público. O Sistema Único de Saúde (SUS) é um ótimo exemplo de como os ganhos sociais efetivos para a população se dão através da participação e luta popular. Admite-se, a partir deste exemplo, que o efetivo conhecimento e compreensão das reais necessidades da população se efetivam com a participação do povo na construção e na implementação das políticas (SILVA, 2008).

O OP de Porto Alegre se estruturou num processo de participação comunitária, que se desenvolvia em três princípios básicos: primeiro, regras universais de participação em instâncias institucionais e regulares de funcionamento; segundo, em um método de definição de recursos para investimentos, que perfazem um ciclo anual de atividades públicas de orçamentação do Município e; terceiro, num processo decisório descentralizado, tendo como base a divisão da cidade em 17 regiões orçamentárias⁸ e 6 temáticas.

No OP de Porto Alegre, desde o ano de 1989, o processo de participação social, ainda segundo Fedozzi (2001), se dava de três etapas⁹ e segundo duas modalidades de participação: a regional e a temática. Estas etapas iniciavam-se no mês de fevereiro e encerravam-se em dezembro. De acordo com a Prefeitura de

⁷ A de 1980 foi marcada por grandes mobilizações e profundas modificações na democratização do país, com destaque para a descentralização do poder e o redesenho do Pacto Federativo, aprovados na Constituição de 1988. A esse processo, damos o nome de Constituinte. A nova Constituição passa a garantir unidade nacional e unidades subnacionais, com repasse de recursos e autonomia decisória para Estados e Municípios, dando um novo significado ao controle social e a participação da sociedade civil nas decisões políticas. Nesse período foram abertas novas possibilidades para a democratização da gestão pública e para a instituição de espaços e políticas de promoção de direitos, liberdade e igualdade.

⁸ Regiões orçamentárias ou geoadministrativas são conjuntos de territorialidades, no caso de Porto Alegre, de bairros que coadunam, de praticamente, da mesma realidade socioeconômica, cultural e de acesso a bens e serviços públicos. Até o Ciclo do OP 2006/2007, a cidade comportava 16 regiões. A partir deste Ciclo (2007/2008) a Região 01 foi dividida, oportunizando a criação da Região 17. Reivindicação antiga das comunidades das Ilhas, a Região 17 foi aprovada pelo Conselho do Orçamento Participativo e ficou denominada de Região Ilhas. A partir do Ciclo de 2007/2008, a Região 01 do OP passa a denominar-se de Humaitá/Navegantes.

⁹ As três etapas que desenvolviam o ciclo do OP, eram: a) realização das Assembleias Regionais e Temáticas; b) formação das instâncias institucionalizadas de participação, como o Conselho do Orçamento Participativo (COP) e os Fóruns de delegados; e, c) discussão do orçamento do Município e a aprovação do Plano de Investimentos pelos representantes dos moradores no COP (Fedozzi 2011, pág. 106-108).

Porto Alegre (2013), o número de etapas passou para quatro, pois foi incluída a etapa, intitulada “Detalhamento do Plano de Investimentos e Serviços”, que já se inicia no mês de janeiro, ampliando o ciclo para os 12 meses do ano. Para a Prefeitura, a diferença principal se deu por conta da adequação do ciclo com a preparação e votação das leis orçamentárias municipais.

Avritzer (2005) descreve, de forma sucinta, como se dá o ciclo orçamentário do OP de Porto Alegre. Segundo o autor, a primeira etapa do ciclo anual orçamentário do OP se dá com a realização das assembleias regionais e temáticas. As assembleias regionais são espaços onde os moradores de determinadas territorialidades se reúnem para debater e definir as suas prioridades temáticas, eleger os(as) conselheiros(as) do COP para um mandato de um ano, definir o número de delegados e de delegadas que a região orçamentária terá direito às assembleias temáticas, bem como serve como espaço para a prestação de contas do poder público acerca das prioridades escolhidas no ano anterior.

De acordo a Prefeitura de Porto Alegre (2013), todas as pessoas, no momento do credenciamento, recebem sua cédula para votar em quatro (04) prioridades escolhidas entre as 18 Prioridades Temáticas (ver figura 1). Após os debates, no momento indicado, cada cidadão escreverá na cédula os números das quatro (04) prioridades que considera mais importantes, em ordem de prioridade (1º, 2º, 3º e 4º lugares), conforme os códigos de cada área orçamentária. Para esta etapa, o critério da participação é a residência na região onde acontece a assembleia. O critério de decisão é a escolha pela maioria.

Figura 1 – Áreas temáticas para a escolha de prioridades do OP de Porto Alegre

| Código | Área | O que está incluso | Órgão Responsável |
|--------|--|--|-------------------|
| 01 | SANEAMENTO BÁSICO (Drenagem e Dragagem) | Estão incluídos neste tema: Rede Pluvial Micro e Macro drenagem (escoamento das águas da chuva); Arroios e Cursos D’água drenagem e dragagem, e o Programa de Educação Ambiental (Arroio não é valão). | DEP |
| 02 | SANEAMENTO BÁSICO (Água e Esgoto Cloacal) | Estão incluídos neste tema: Rede de Água e Rede de Esgoto Cloacal (são aqueles formados pelas águas escoadas, pelos tanques de roupa, pias de cozinha, banheiros e descargas sanitárias). | DMAE |
| 03 | HABITAÇÃO | Neste tema estão incluídos os programas: Regularização Fundiária e Urbanística, Programa de Regularização Fundiária (levantamento topográfico e cadastral, urbanização de vilas e construção de unidades habitacionais nas vilas do PRF), cooperativas habitacionais de baixa renda, oriundas de ocupação e loteamentos irregulares e clandestinos. Produção | DEMHAB |

| | | | |
|----|---|--|----------|
| | | Habitacional - programa de reassentamento (compra de área, produção de lotes urbanizados com módulos sanitários e construção de unidades habitacionais), Programa de Ajuda Mútua - mutirão e cooperativas autogestionárias de baixa renda. | |
| 04 | PAVIMENTAÇÃO | Faz parte deste tema a pavimentação de vias urbanas incluindo a abertura de ruas e a construção de calçadões, escadarias, passarelas, pontilhões originados de demandas da pavimentação. | SMOV |
| 05 | EDUCAÇÃO | Este tema é composto pelos programas: Educação Infantil - atende crianças de 0 a 6 anos através de convênio creches comunitárias, aumento de metas, reconstrução/ reforma e ampliação de creches comunitárias, construção de creches comunitárias, cesta de material, recuperação/ reforma/ reconstrução de escolas infantis de RME; Ensino Fundamental - atende ao ensino de 1º grau com ampliação, reforma/ reconstrução de Escolas de Ensino Fundamental, construção de Escola de Ensino Fundamental, educação de jovens e adultos (Programa SEJA e Projeto MOVA) e Educação Especial adaptação de espaços físicos para atendimento dos portadores de necessidades educativas especiais. | SMED |
| 06 | ASSISTÊNCIA SOCIAL | Este tema tem como objetivo atender a população na área da assistência social, através do Atendimento a Crianças e Adolescentes - SASE, Trabalho Educativo, Abrigagem, Educação Social e Centros de Juventude; Atendimento à Família: Programa Família, Apoio e Proteção; Atendimento à população adulta, Plantão Social, Construção e Reforma de Abrigos, Casas de Convivência e Albergues; Atendimento ao Idoso; Atendimento aos Portadores de Deficiência; reforma/ampliação e/ou implantação de unidades de assistência social (centros módulos, abrigos, albergues, etc.); construção/ reforma/ ampliação dos espaços da comunidade utilizados para os programas do SASE, NASF, Família Cidadã, Trabalho Educativo. | FASC |
| 07 | SAÚDE | Estão incluídos neste tema; reforma/ampliação/construção de postos de saúde; ampliação de serviços na rede básica e equipamentos e material permanente para os postos de saúde. | SMS |
| 08 | CIRCULAÇÃO E TRANSPORTE | Faz parte deste tema a construção de rótulas, recuo de transporte coletivo e ou área de escape para embarque e desembarque de passageiros, abrigos e equipamentos de sinalização. | SMT/EPTC |
| 09 | ÁREAS DE LAZER | Tema que tem como objetivo realizar serviços de manutenção e conservação de praças e parques e também implantar equipamentos (recreação infantil, bancos, aparelhos esportivos, etc.) em áreas administradas pela SMAM. Também trata do Programa Área de Risco que tem como objetivo geral proteger a população e o meio ambiente dos danos causados pela ocupação humana em áreas impróprias para moradia. | SMAM |
| 10 | ESPORTE E LAZER | Estão incluídos neste tema as atividades de esporte e lazer como: construção de equipamentos esportivos (campos de futebol, quadras, canchas de bocha, e outros) e equipamentos de lazer (playground, recantos infantis, e mais) bem como sua conservação nas áreas administradas pela SME além da reforma e ampliação dos Centros Comunitários. | SME |
| 11 | ILUMINAÇÃO PÚBLICA | Este tema trata da iluminação de logradouros públicos do município no que diz respeito a projetos, implantação e manutenção. Implantação de novos pontos em ruas, avenidas, praças, parques, passagens de pedestres, escadarias, e mais. | DIP/SMOV |
| 12 | DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, TRIBUTAÇÃO E TURISMO | Este tema tem como objetivo o desenvolvimento econômico do município através dos programas de abastecimento e área rural, programa de ocupação e renda (apoio às iniciativas econômicas populares), apoio a empreendimentos, urbanização, reforma, ampliação ou construção de equipamentos turísticos e apoio a | SMIC |

| | | | |
|----|------------------------------------|--|--------|
| | | produção e serviços turísticos. | |
| 13 | CULTURA | Este tema está vinculado às atividades de cunho cultural da cidade: administrando equipamentos culturais (teatros, museus e outros), desenvolvendo atividades de descentralização da cultura (Programa Cultura Pura Aqui, Oficinas, Festival de Música, Memória dos Bairros, Festas da Cidade, e mais) além de ações, eventos da cultura (Carnaval, Semana de Porto Alegre, Porto Alegre em Cena, e outros). | SMC |
| 14 | SANEAMENTO AMBIENTAL | Estão incluídos neste tema o projeto "Bota Fora" (atendimento em vilas) e o Serviço de Coleta Seletiva, Programa de Compostagem de Lixo Orgânico e Reforma de Unidades de Triagem. | DMLU |
| 15 | JUVENTUDE | Demandas que contemplem os programas vinculados à SMJ (Ex.: Gurizada Cidadã, Juventude em Foco, Bem-me-quer, Lugar de Criança é na Família e na Escola, e outros) Ações e eventos, Geração de Trabalho e Renda e Comunicação. | SMJ |
| 16 | ACESSIBILIDADE E MOBILIDADE URBANA | Demandas que contemplem os programas vinculados à SEACIS (Ex.: Acessibilidade Arquitetônica, Urbanística, Transporte, Comunicação e Inclusão Social) | SEACIS |
| 17 | TURISMO | Este tema trata de apoio, urbanização, reforma, ampliação ou construção: serviços e produtos turísticos; equipamentos turísticos. | SMTE |
| 18 | TRABALHO E RENDA | Fomentar políticas públicas de criação de novos postos de trabalho ou de formação de renda para a população. | DEP |

Fonte: Prefeitura Municipal de Porto Alegre (2014).

O OP de Porto Alegre conta, também, com as assembleias temáticas, que são realizadas em cinco¹⁰ áreas diferentes, e independem das regiões orçamentárias, acontecendo logo após a realização das assembleias regionais ou paralelamente a estas. O critério de participação nesta etapa, por sua vez, é o interesse popular pelo tema e as decisões deste espaço também são tomadas por maioria. Neste momento, a população e os delegados eleitos na assembleia regional trabalham exclusivamente com dois tipos de atividades: hierarquização das prioridades e definição das obras nas sub-regiões. A hierarquização, por sua vez, é uma compatibilização de três critérios: o acesso anterior da população ao bem público em questão, a população da região (em termos demográficos) e a decisão da população. Assim, as prioridades regionais são eleitas.

O terceiro momento do OP consiste na segunda rodada de assembleias regionais, que servem para homologar as hierarquias e as demandas da assembleia regional, bem como dar posse aos novos conselheiros e às novas conselheiras do Conselho do Orçamento Participativo (COP). Dentro da metodologia do OP de Porto Alegre, cada região elege dois conselheiros titulares e dois suplentes.

Como forma de representatividade da participação social, o OP de Porto

¹⁰ As áreas temáticas da primeira etapa do OP são: saúde e assistência social, transporte e circulação, organização e desenvolvimento da cidade, cultura e lazer e desenvolvimento econômico.

Alegre tem, de forma institucionalizada, o Conselho do Orçamento Participativo (COP), que é instalado em julho e referendado em novembro de cada ano. Sua composição é a seguinte: dois conselheiros por cada região orçamentária, perfazendo um total de 34, com seus devidos suplentes, também eleitos de forma direta nas assembleias regionais, mais dois conselheiros (e suplentes) eleitos por cada assembleia temática, perfazendo um total de 10, mais um representante da UAMPA - União das Associações de Moradores de Porto Alegre – e um (mais suplente) do Sindicato dos Servidores da Prefeitura. Dessa forma, o número total do COP é de 46 membros. As atribuições deste Conselho são: debater e aprovar a proposta orçamentária do município, construída na Gaplan¹¹, tendo como base as decisões sobre a hierarquização e prioridades de obras tomadas nas assembleias temáticas; rever a proposta orçamentária final elaborada pela Prefeitura; acompanhar a execução das obras aprovadas; discutir os critérios técnicos que inviabilizam a execução das obras aprovadas. O mandato do COP é renovado a cada ano e todo conselheiro ou conselheira pode ser reconduzido ao seu posto.

A experiência implantada em Porto Alegre utilizou-se da combinação de elementos da democracia participativa e da representativa, para articular o mandado representativo na priorização de políticas públicas, com formas efetivas de deliberação em nível local.

A experiência se popularizou através do formato implementado em Porto Alegre a partir de 1989, tornando-se uma referência concreta de participação para o país e também no âmbito internacional, visto ter sido premiada pela ONU por ocasião da realização da Conferência Internacional Habitat II. (GRAZIA e RIBEIRO, 2003, pg. 13).

O Orçamento Participativo expandiu-se por várias cidades e estados do país, como exemplo: Belo Horizonte (MG), São Paulo (SP), Recife (PE), Olinda (PE), Campina Grande (PB) e João Pessoa (PB), sendo este último criado no ano de 2005, experiência esta que serviu como base metodológica e administrativa para a implantação do Orçamento Democrático Estadual (OD Estadual), no Estado da

¹¹ Gabinete do Planejamento, que foi extinto, em 2005, por meio da publicação do Decreto Municipal nº 14.816 que estabelece a nova estrutura organizacional da Secretaria Municipal de Gestão e Acompanhamento Estratégicos - SGAE, da Secretaria Municipal de Coordenação Política e Governança Local – SMCPGL, do Gabinete de Programação Orçamentária – GPO, do Gabinete de Captação de Recursos e Investimentos – GCRI, do Gabinete de Acessibilidade e Inclusão Social - GACIS, altera o art. 2º do Decreto nº 9.391/89 e dá outras providências.

Paraíba, no ano de 2011, o objeto do presente estudo.

Neste momento, cabe lembrar que o presente trabalho tem o objetivo de descrever o processo histórico de implantação do orçamento participativo no Estado da Paraíba, a partir da implantação do Orçamento Democrático Estadual enquanto ferramenta de gestão e como instrumento de democratização do acesso às ações e políticas públicas estaduais.

O OP é a experiência que se destaca como bem sucedida de política participativa no Brasil, no período pós-constituinte, por oferecer condições básicas para a população debater acerca das prioridades dos investimentos públicos, por atribuir um novo sentido à gestão pública, atendendo aos setores e regiões historicamente excluídos dos serviços públicos, além de acrescentar novos valores às demandas, com maior transparência nos atos administrativos, ampliando a relação da população como poder público, tendo em vista enfrentar as formas clientelistas e a corrupção no trato da coisa pública.

Avritzer e Navarro propõem a seguinte definição para o Orçamento Participativo:

o OP é uma forma de rebalancear a articulação entre a democracia representativa e a democracia participativa baseada em quatro elementos: a primeira característica do OP é a cessão da soberania por aqueles que a detêm como resultado de um processo representativo local. [...] em segundo lugar, o OP implica a reintrodução de elementos de participação local, tais como as assembleias regionais, e de elementos de delegação, tais como os conselheiros, a nível municipal, representando, portanto, uma combinação dos métodos da tradição de democracia participativa; em terceiro lugar, o OP baseia-se no princípio da autorregulação soberana, ou seja, a participação envolve um conjunto de regras que são definidos pelos próprios participantes [...] em quarto lugar, o OP se caracteriza por uma tentativa de reversão das prioridades de distribuição de recursos públicos a nível local através de uma fórmula técnica (que varia de cidade para cidade) de determinação de prioridades orçamentárias que privilegia os setores mais carentes da população. (AVRITZER, 2003, pg.14-15).

Neste caso, rebalancear a articulação entre a democracia representativa e a democracia participativa significa que as Assembleias Constituintes possibilitam o aumento da influência de diversos atores sociais nas instituições políticas, com maior presença nas decisões sobre a gestão de sua localidade, bem como a participação da população na construção de políticas públicas, através de novos arranjos participativos.

Apesar de todas as cidades e estados terem por princípio a gestão

democrática, estas possuem suas próprias normas e regulamentos de funcionamento. Elaborados pela coordenadoria ou secretaria do Orçamento Participativo, delegados e conselheiros, os ciclos orçamentários são diferenciados, contudo, buscam incentivar a participação da população em cada etapa. Para que o orçamento venha a ser elaborado com clareza, os moradores direcionam os lugares e as áreas mais indigentes da cidade para, assim, inserir as prioridades e metas a serem atingidas através da LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias, fazendo com que os investimentos dos recursos do governo seja satisfatório e eficiente, no que realmente for de importância para o desenvolvimento da localidade e atendimento das necessidades da população.

3. A VIVÊNCIA PARAIBANA, A CRIAÇÃO DO ORÇAMENTO DEMOCRÁTICO ESTADUAL (2011-2014) E SUA CONTRIBUIÇÃO NA DEMOCRATIZAÇÃO DO ACESSO AO ESTADO DA PARAÍBA E ÀS POLÍTICAS PÚBLICAS ESTADUAIS.

3.1 O Plano do Povo (1987-1991)

No final da década de 1980 e início da década de 1990, com o advento da redemocratização e com a possibilidade de um novo redesenho institucional brasileiro, por meio do processo Constituinte, a Paraíba viveu a sua primeira experiência, que se tem registro nos documentos do Governo do Estado, de democratização do orçamento público, baseado na escuta da população através de reuniões e assembleias locais. O instrumento chamado “Plano de Ação Governamental” ficou popularmente conhecido por “Plano do Povo”. Criado pelo então Governador do Estado, Tarcísio de Miranda Burity, em janeiro de 1987 e regulamentado pelo Decreto¹² nº 12.077/1987, o Plano do Povo tinha como objetivos, segundo documento do Estado da Paraíba (1987) de: a) realizar atividades que atendessem a necessidade do bem estar social; b) ser a consulta popular a forma mais legítima e democrática de assegurar a participação dos cidadãos na escolha de seus destinos e na definição de suas prioridades; c) considerar a ampla articulação comunitária, promovendo discussões sobre a problemática local e sugestões para equacionamento e formulação de propostas de solução de seus problemas e; d) ser a ação do governo concretizada a partir da formulação do orçamento público.

Neste documento do Governo do Estado (1987), a criação do programa iniciava um novo ciclo na forma de se formular e executar as políticas públicas locais, como mostra o documento circular nº 01/87 que o então Governador Tarcísio Burity (PMDB) encaminha para todos os representantes das Secretarias de Estado e lideranças locais:

[...] Como Governador eleito da Paraíba, decidimos elaborar o nosso Plano de Ação Governamental tomando em consideração a situação concreta do Estado e, sobretudo, as demandas econômicas, políticas e sociais de todos os segmentos da sociedade paraibana. Por essa razão, constituímos um

¹² O referido decreto, fixa as diretrizes para a elaboração do orçamento público do Estado da Paraíba que atenda as demandas populares definidas no “Plano do Povo”, e dá outras providências.

grupo de trabalho que tem como função específica formular e dirigir uma estratégia de articulação das representações da sociedade, visando a participação destas na realização de encontros municipais que possibilitem uma discussão sobre a problemática de cada município e, também, como a população quer participar no equacionamento e na formulação de pospostas de solução de seus problemas, por ordem de prioridade. A contribuição de todas as representações políticas da sociedade civil ao referido plano, não só assegura a legitimidade do Governo, mas também viabiliza e reforça o processo de participação e avaliação das ações governamentais nos âmbitos municipal, microrregional e estadual. (PARAÍBA, 1987, pg.59).

Acreditando na importância e na possibilidade de contribuir para que as reivindicações do povo se constituam no Plano do Governo da Paraíba, uma equipe de trabalho formada por 18 técnicos da gestão e 400 estudantes extensionistas, vinculados ao Projeto Rondon¹³, se pôs em campo visitando pessoas e grupos nos sítios, distritos, povoados, cidades, dialogando com organizações municipais e estaduais, discutindo e definindo uma proposta de trabalho conjunta para todo o Estado da Paraíba.

Em cada município, os estudantes, secundaristas e universitários, conjuntamente com os técnicos, mobilizaram os trabalhadores, prefeitos, vereadores, lideranças comunitárias e eclesiásticas para participarem da formulação do recém-criado Plano. Assim reunidos nas comunidades, em suas áreas de moradia, de trabalho, discutiam, conversavam e analisavam a proposta do Governo do Estado de “ouvir” o povo para reconstruir, junto com ele, a Paraíba. Foram discutidas as suas necessidades, suas potencialidades, seus direitos e suas reivindicações.

Nessas reuniões preparatórias eram elaboradas as propostas e escolhidos os representantes de cada comunidade, de cada categoria, com vistas à participar do encontro municipal. A equipe de Governo, para operacionalizar este instrumento em todo o território estadual, destacou o seguinte

Não se pode falar de Plano de Ação do Governo sem o atendimento das necessidades do povo. Acreditamos que essa é a única maneira de garantir que ele tenha voz e voz. Entendemos que, somente através do respeito ao

¹³ O Projeto Rondon é um projeto de integração social que envolve a participação voluntária de estudantes universitários na busca de soluções que contribuam para o desenvolvimento sustentável de comunidades carentes e ampliem o bem-estar da população. Ele foi criado em 1967 e durante as décadas de 1970 e 1980, permaneceu em franca atividade, tornando-se conhecido em todo Brasil. No final dos anos oitenta, o Projeto deixou de receber prioridade no Governo Federal, sendo extinto em 1989. Em 2005, já com uma nova roupagem, o Projeto Rondon voltou a figurar na pauta dos programas governamentais, sendo atribuída a sua coordenação ao Ministério da Defesa.

modo de pensar, sentir e agir dos trabalhadores, em suas organizações, de todos os que prestam serviços à população, é que estaremos criando condições para a sua participação, organização e luta pela afirmação dos seus direitos. [...] A elaboração do Plano do Povo exigiu dedicação exclusiva de uma numerosa equipe que, durante mais de seis meses, viveu à procura de formas alternativas e fecundadas de expressão e de registro do sentir e do querer dos trabalhadores da Paraíba. Um período que se viveu também intensamente, com prazer, sofrer, exasperação, cansaço, alegria, tensão, dentro de um processo cheio de grandes ligações. (PARAÍBA, 1987, pg.11).

O Plano do Povo, metodologicamente, funcionava de maneira semelhante ao OP de Porto Alegre, por meio de reuniões e consultas públicas. Mas, por se tratar de uma experiência que seria disseminada por todo o Estado, foram planejados encontros municipais, em todos os 171 municípios¹⁴, que seria uma espécie de “fase preparatória” para os encontros microrregionais. Os encontros microrregionais, por sua vez, no formato de audiências públicas, eram espaços onde o poder público estadual dialogava com os representantes escolhidos nos encontros municipais, bem como com as lideranças regionais e municipais, os deixando a par da real situação do Estado, submetendo discussão e aprovação da proposta regional do Plano de Ação Governamental, elaborada a partir dos interesses da maioria, anteriormente expressos e sistematizados por seus representantes. Desta forma, o Governo do Estado, após estes encontros, tinham uma fotografia social real de qual era a realidade vivida por seus habitantes.

No total, foram realizados 171 encontros municipais, com variação de 30 a 300 participantes por encontro. Participaram deste instrumento de democracia participativa cerca de 13.000 paraibanos e paraibanas de todo o Estado. Cerca de 260.000 pessoas foram envolvidas, de forma direta ou indireta. Foram formadas 171 comissões municipais para a discussão da política adotada pelo Governo do Estado, totalizando uma participação de 1.700 nestas comissões. Também foram realizadas 4.200 reuniões de preparação para os encontros municipais.

Apesar desse amplo processo de mobilização social, ou precisamente por isso, o programa foi extinto um ano e meio depois de sua formação, se fazendo ainda necessário o resgate da sua história para a melhor sistematização da participação e da luta popular do povo paraibano.

¹⁴ No ano de 1987, o Estado da Paraíba possuía 171 municípios. Hoje, este número corresponde a 223, de acordo com o Diagnóstico Socioeconômico do Estado da Paraíba – Unidade e Diversidade Territorial (2012).

Como o Plano do Povo não é, diretamente, o objetivo principal deste trabalho, não será devidamente aprofundado. Contudo, se faz importante resgatar a sua memória para que possamos compreender o fenômeno da participação popular na gestão pública no Estado da Paraíba, que irá ocorrer nos anos e décadas subsequentes.

3.2 A retomada da participação popular na agenda governamental: a criação do Orçamento Democrático no Município de João Pessoa (2005-2012)

O Orçamento Democrático (OD) do Município de João Pessoa, hoje Orçamento Participativo Municipal¹⁵, foi um dos primeiros mecanismos governamentais adotados pelo então Prefeito do Município de João Pessoa, Ricardo Coutinho (PSB), como forma de democratização da formulação, do acesso, da execução e da avaliação de bens e serviços públicos oferecidos à população da capital (JOÃO PESSOA, 2006).

Regulamentado pela Lei nº. 10.429, de 14 de fevereiro de 2005, que instituía, entre outros pontos, a Secretaria da Transparência Pública, experiência pioneira no Brasil, e seus órgãos: a Coordenadoria do Orçamento Democrático, a Ouvidoria Municipal, o Departamento de Gestão da Informação (DPGI) e o Controle Interno, o OD tinha como objetivo institucional permitir a participação direta da sociedade na elaboração das leis que tratam de orçamento público e de consulta sobre as diretrizes para aplicação dos recursos financeiros (JOÃO PESSOA, 2006).

No ano de 2010, por meio do Decreto Lei nº 11.903¹⁶, de 29 de março, o OD de João Pessoa é institucionalizado como Secretaria de Governo. Ricardo Coutinho (2006), então prefeito de João Pessoa, relata o seguinte:

¹⁵ Nomenclatura modificada pela Lei Municipal nº 12.539 de 12 de março de 2013 que institucionaliza o Orçamento Participativo no município de João Pessoa, após a posse do Prefeito Luciano Cartaxo (PT), no ano de 2013. Contudo, o seu funcionamento metodológico continuou igual ao que foi instituído pela gestão do Partido Socialista Brasileiro (2005-2011).

¹⁶ No ano de 2010, a Coordenadoria ganhou *status* de Secretaria Executiva, no entanto vinculada ainda à Secretaria de Transparência Pública.

[...] O Orçamento Democrático representa o controle da sociedade sobre o Estado, e a democratização das relações entre a gestão municipal e a população, através da participação direta. É o fortalecimento da cidadania plena, consciente dos seus direitos e, sobretudo, do seu dever de contribuir para a construção de uma sociedade melhor, mais justa e igualitária. [...] Mais que uma política de governo, O Orçamento Democrático é uma conquista da sociedade (JOÃO PESSOA, 2006, pg.2).

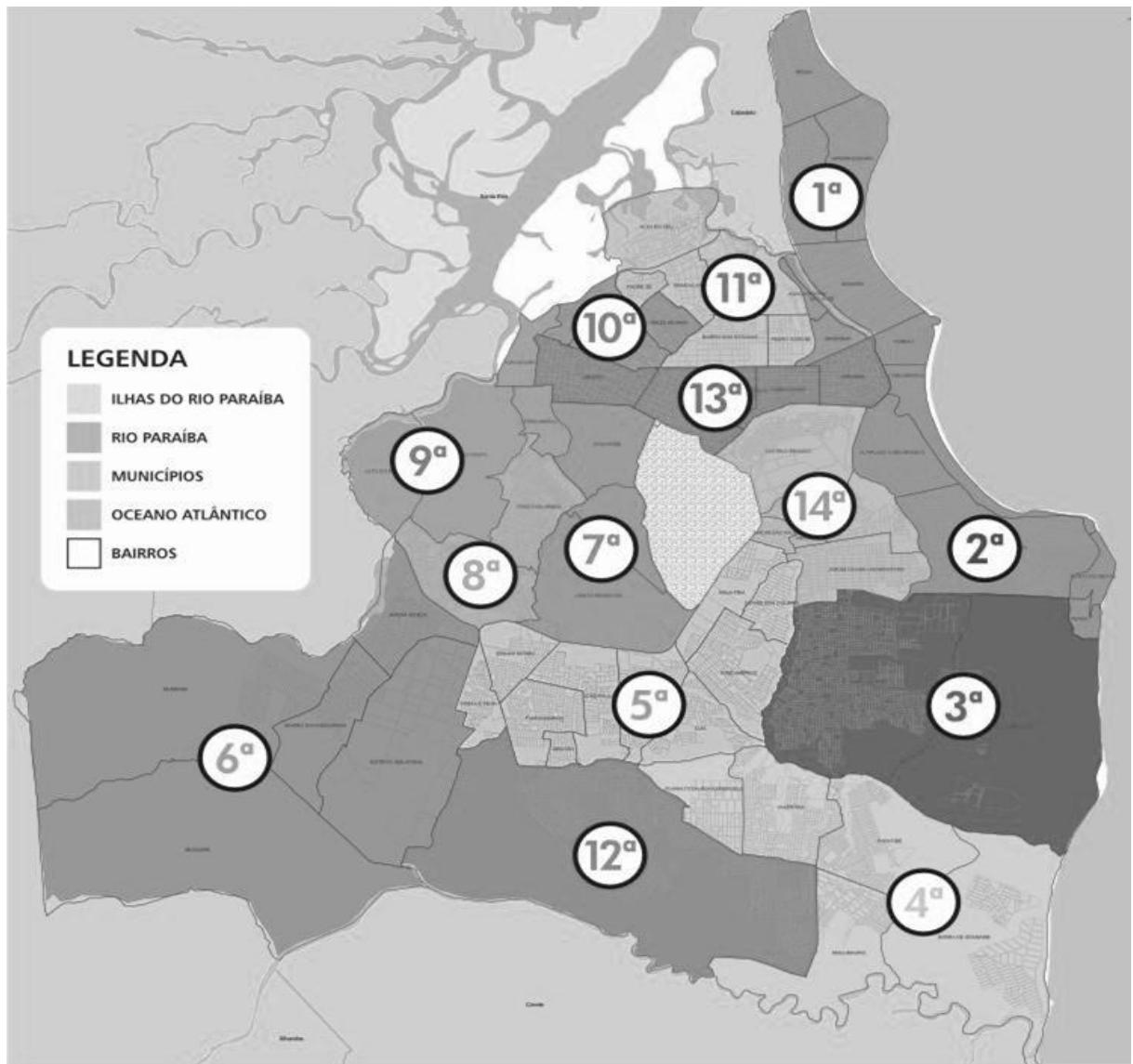
De acordo com Macena (2011), apesar do nome diferenciado das outras experiências participativas, o Orçamento Democrático de João Pessoa traz consigo a essência metodológica dos Orçamentos Participativos, onde o cidadão participa na construção do orçamento público, orientando as suas aplicações e fiscalizando-as. Em contrapartida o governo assume o compromisso de realizar as intervenções na cidade com base nas prioridades estabelecidas coletivamente. O Prefeito frisou ainda que o Orçamento Democrático, enquanto ferramenta de gestão, teria como objetivo a ser alcançado o rompimento das tradicionais práticas de clientelismo e patrimonialismo, onde os interesses privados de poucos se sobrepõem aos interesses coletivos.

Com o intuito de se planejar a operacionalidade do novo instrumento gestão, bem como o processo de participação, o município de João Pessoa foi dividido em 14 regiões¹⁷, que são válidas até o presente momento (**ver Figura 2**). Cada região conta com um ou mais técnicos da gestão municipal, chamados de articuladores regionais, que são responsáveis, principalmente, pelo processo de mobilização da população de cada região e pelo diálogo permanente entre o poder público municipal e a sociedade. Geralmente, estes articuladores regionais eram pessoas que já tinham alguma vivência política na região que atuavam, o que, de início,

¹⁷ O zoneamento urbano para a implantação do OD de João Pessoa se deu com a seguinte divisão de regiões orçamentária ou geoadministrativas: 1^a Região (Aeroclube, Bairro São José, Bessa, Jardim Oceania, Jardim Luna, Brisamar, João Agripino e Manaíra), 2^a Região (Altiplano, Cidade Recreio, Portal do Sol, Seixas, Penha, Tambaú, Cabo Branco, Jacarapé e Quadramares), 3^a Região (Mangabeira, Cidade Verde e Costa do Sol), 4^a Região (Valentina, Paratibe, Planalto da Boa Esperança, Mussumago, Barra de Gramame, Cuiá e Santa Bárbara), 5^a Região (José Américo, Geisel, Ernani Sátiro, Costa e Silva, Grotão, João Paulo II, Água Fria, Cidade dos Colibris, Jardim Laranjeiras, Gauchinha, Citex e Maria de Nazaré), 6^a Região (Bairro das Indústrias, Jardim Veneza, Mumbaba, Padre Ibiapina, Três Lagoas, Vieira Diniz e Bairro das Indústrias), 7^a Região (Cristo, Rangel, Jaguaribe, Boa Esperança, Paulo Afonso e Bela Vista), 8^a Região (Oitizeiro, Jardim Planalto, Cruz das Armas e Funcionários I), 9^a Região (Alto do Mateus, Ilha do Bispo, Trincheiras, Varadouro, Bairro dos Novais, Beira da Linha, Renascer e Porto do Capim), 10^a Região (Roger, Tambiá e 13 de Maio e Comunidade do S), 11^a Região (Mandacarú, Alto do Céu, Jardim Mangueira, Jardim Ester, Pedro Gondim, Bairro dos Ipês, Bairro dos Estados e Padre Zé), 12^a Região (Gramame, Engenho Velho, Colinas do Sul I e II, Gervásio Maia e Ponta de Gramame), 13^a Região (Centro, Torre, Tambauzinho, Expedicionários, Miramar, Padre Hildo Bandeira e Tito Silva) e 14^a Região (Castelo Branco, Bancários, Anatolia, Timbó, Jardim Cidade Universitária, São Rafael, Santa Clara e Colibris II). (JOÃO PESSOA, 2006)

facilitou o trabalho de expansão da política. A importância destes sujeitos políticos se deu pelo contato permanente junto a população residente no território em que atuam, de forma que eles funcionam como uma espécie de elo e apaziguador dos conflitos existentes entre a gestão e a sociedade, evitando desgaste para a administração (Macena, 2011, pág. 11).

Figura 2: divisão geoadministrativa adotada pelo OD (2005-2011) e OP (2012-...) de João Pessoa.



Fonte: Prefeitura Municipal de João Pessoa (2014)

Assim como o OP de Porto Alegre, o OD de João Pessoa também funcionava com o Ciclo do Orçamento Democrático¹⁸, que é um processo anual com 6 etapas sucessivas e complementares a fim de alcançar os objetivos propostos pelo instrumento. Ainda para Macena (2011), as etapas são flexíveis e a sua realização depende de alguns fatores determinantes, como: ano de processo eleitoral e capacidade operacional da secretaria. Porém, o Ciclo do OD de João Pessoa, em geral, é composto pelas seguintes etapas:

1) **Audiências Regionais**, na qual o prefeito participa e apresenta a prestação de contas das ações realizadas no ano anterior e a população tem a oportunidade de apontar as demandas e prioridades para a produção da LOA do ano seguinte, por meio do preenchimento de uma ficha individual de priorização (**ver Anexo 1**). Esta etapa, a inicial do Ciclo, consiste num dos grandes momentos do Orçamento Democrático, pois a população é convidada a participar das Audiências Regionais. As Audiências Regionais, de acordo com a Secretaria Executiva do OD de João Pessoa (2010), são espaços onde acontece o diálogo aberto entre a população e o poder público municipal. Elas são realizadas em todas as catorze regiões geoadministrativas, entre os meses de março e junho de cada ano. Nelas participam o prefeito, todo o corpo gestor do município (secretários e dirigentes e órgãos) e a população da região. Nas Audiências, também, a população tem a oportunidade de apontar, e deixar registrado para o poder público municipal, três prioridades e sugerir uma demanda que esteja relacionada a uma das três prioridades selecionadas. Se um cidadão ou cidadã, participante da Audiência Regional, marcar a saúde como área prioritária, ele também poderá dizer o que e onde ele quer que aquela demanda seja concretizada, como na construção de uma Unidade Básica de Saúde, por exemplo. A escolha das prioridades da região é feita pela contagem de todas as opiniões dos participantes, que é apresentada durante a realização da Audiência Regional (**ver Anexo 2**); e é por meio delas que as secretarias municipais buscarão subsídios para realizar o seu planejamento.

2) A **segunda etapa** é formada pelas Assembleias Populares Regionais que têm por objetivo realizar o processo eleitoral de escolha dos representantes da

¹⁸ As etapas do Ciclo do Orçamento Democrático apresentadas neste trabalho referem-se as que foram realizadas até o 2011. Desde 2012, o OP de João Pessoa adotou 10 etapas em seu Ciclo Anual, mas que, pelo momento, não é objeto de estudos deste trabalho.

sociedade civil, os conselheiros regionais, que têm como finalidade realizar a fiscalização e acompanhamento, prioritariamente, do que foi demandado pela população da sua região.

3) A **terceira etapa** é a Assembleia Geral dos Conselheiros, momento de reunir todos os conselheiros regionais para realizar o processo de escolha dos conselheiros municipais.

4) A **quarta etapa** é o Planejamento Democrático, que se constitui no processo de diálogo, construção e consolidação da proposta de LOA do ano subsequente, discussão realizada entre as secretarias municipais e representantes da região.

5) A **quinta etapa** é a Audiência Setorial com objetivo de apresentar à população as ações presentes na LOA e que dialogam com as demandas do OD.

6) Por fim, com a **sexta etapa** acontece a Avaliação e Planejamento do Ciclo com a equipe, delegados e conselheiros (JOÃO PESSOA, 2011).

Na estrutura do OD Estadual, assim como no OP de Porto Alegre, há outro importante espaço: os Conselhos do Orçamento Democrático. De acordo com o Regimento Geral do Orçamento Democrático de João Pessoa, são dois tipos de instituições: o Conselho Regional, que é composto por representante exclusivamente da sociedade civil e eleito nas Assembleias Populares em suas regiões, sendo a quantidade proporcional a participação do evento. O outro espaço é o Conselho Municipal que, de acordo com a Lei nº 11.903/2010, é composto por 14 (catorze) membros da sociedade civil, 03 (três) representantes do poder executivo e 01 (um) do poder legislativo.

Segundo a REBOP (2013), até o ano de 2013, existiam no Brasil 423 experiências de democratização do orçamento público, na forma de OP e/ou OD, destas, 29 estão situadas na Paraíba¹⁹, como mostra o Anexo 3 deste trabalho. Destes, 77 participam de espaços de diálogo da democracia participativa, como a própria REBOP.

Assim, a experiência do Orçamento Democrático está inserida no contexto histórico da redemocratização e da construção de uma cultura política no país, na

¹⁹ Incluindo a experiência do Governo do Estado da Paraíba e da Prefeitura Municipal de João Pessoa.

medida em que faz parte de um conjunto de centenas de municípios que vem inovando as práticas da gestão pública municipal.

3.3 A implantação do Orçamento Democrático no Estado da Paraíba como ferramenta de gestão e de participação popular (2011-2014)

Devido a experiência positiva vivenciada por meio da instituição do OD Municipal na Prefeitura Municipal João Pessoa, entre os anos de 2005 e 2011, Ricardo Coutinho (PSB), ao assumir o Governador do Estado, decidiu implementar pela primeira vez na Paraíba, no ano de 2011, por meio do Media Provisória nº 160/2011, o Orçamento Democrático em âmbito estadual como “[...] instrumento da democracia participativa no qual os/as cidadãos/ãs são convidados/as a participar das decisões do governo estadual sobre a melhor forma de aplicação do dinheiro público em obras e serviços.” (PARAÍBA, 2011, pg.1).

A implantação do Orçamento Democrático Estadual, no ano de 2011, representou um avanço na construção de um outro modelo de gestão pública, no sentido de contribuir para uma mudança na cultura e na concepção dos papéis do Estado e da sociedade, por meio da definição de prioridades compartilhadas e diálogos permanentes entre estes dois campos.

Para entender como se deram estas mudanças no modelo de gestão adotado pelo Governo do Estado da Paraíba, a partir do ano de 2011, se faz importante compreender como funciona a dinâmica administrativa da Subsecretaria Executiva do Orçamento Democrático Estadual (OD Estadual), que é a responsável pela coleta e o acompanhamento das prioridades e demandas (que são solicitações de obras, serviços e ações) da população nas 14 Regiões Orçamentárias do Estado: João Pessoa, Guarabira, Campina Grande, Cuité, Monteiro, Patos, Itaporanga, Catolé do Rocha, Cajazeiras, Sousa, Princesa Isabel, Itabaiana, Pombal e Mamanguape.

O Orçamento Democrático traz na sua essência a democratização do orçamento público, que vai desde a elaboração até a implementação, com o envolvimento da sociedade civil diretamente neste processo e no planejamento dos gastos públicos.

Nesse processo a sociedade civil incide diretamente na gestão, apontando

eixos norteadores para as políticas públicas, definindo prioridades para o orçamento, além de assumir o papel de acompanhar e fiscalizar obras, ações e serviços públicos. Logo se fosse possível sintetizar os objetivos da criação do Orçamento Democrático Estadual certamente seria o de transformar a cultura política administrativa da sociedade paraibana e dos agentes públicos do governo. (PARAÍBA, 2012, pg. 6).

O objetivo da criação do OD Estadual está no fortalecimento do emponderamento popular e da prática do controle social, através da mudança da cultura política dos atores envolvidos, tanto os ligados ao poder público estadual quanto os ligados a sociedade civil, considerando o princípio básico da corresponsabilidade, pois leva à compreensão do papel do cidadão enquanto sujeito de direitos e deveres.

Participação pode ser compreendida como os processos nos quais homens e mulheres se descobrem como sujeitos políticos, ou seja, participação está diretamente relacionada à consciência dos cidadãos e cidadãs, ao exercício de cidadania, às possibilidades de contribuir com processos de mudanças e conquistas. O resultado do usufruto do direito à participação deve, portanto, estar relacionado ao poder conquistado, à consciência adquirida, ao lugar onde se exerce e ao poder atribuído a esta participação. (PARAÍBA SEPLAG, 2012, pg.13).

A participação integrada da sociedade civil com a administração pública no acompanhamento e verificação das ações da gestão na execução de políticas públicas, analisando e avaliando os objetivos, processos e resultados, possibilita a realização de uma forma de controle social mais amplo, além de solucionar problemas e deficiências sociais de modo eficiente.

O Orçamento Democrático Estadual da Paraíba faz parte de um processo de reengenharia institucional da gestão pública estadual, cuja ideia principal é implantar um Estado de proximidade, levando ações, obras e serviços para a população em todas as Regiões Geoadministrativas da Paraíba.

Cabe ressaltar ainda que o OD Estadual é a base de um novo modelo de gestão das políticas públicas, que visa transformar a participação social na construção do Orçamento Público em política de Estado, e não apenas numa política de Governo. Em síntese, o Orçamento Democrático é um instrumento de democratização da relação do Estado com a sociedade, através da participação popular, dos cidadãos e das cidadãs, no processo de elaboração, implementação e fiscalização do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), da

Lei Orçamentária Anual (LOA), das obras e serviços do Estado da Paraíba (PARAÍBA, 2013).

Nesse sentido o instrumento foi instituído com os seguintes princípios básicos:

- A Democratização: ampliação do espaço de exercício da cidadania e governança democrática;
- A Participação: promoção do empoderamento, do controle e da corresponsabilidade social;
- A Regionalização: os municípios passam a articular os interesses regionalmente e não mais individualmente sem, contudo, perder a especificidade de cada um;
- A Intersetorialidade: como instrumento de ação integrada de diferentes atores institucionais e não governamentais, através de uma rede de articulação regional e estadual;
- A Economicidade: realizar mais políticas públicas, obras e serviços, com menos recursos;
- A Descentralização: promover a articulação institucional nas regiões geoadministrativas;
- A Redistribuição: desconcentrar as políticas públicas, investimentos, obras e serviços em todo o Estado;
- Desenvolvimento Integrado Sustentável: priorizar as regiões e suas potencialidades.

Espera-se que o Orçamento Democrático traga como resultados um processo pedagógico contínuo de participação social; a ampliação dos espaços de discussão dos problemas do Estado; a mobilização de um número muito maior de atores sociais envolvidos na busca de alternativas e soluções para os problemas do Estado; o estabelecimento de uma parceria do Estado com a sociedade; mais transparência e informação para a sociedade sobre o Estado; mudança na relação do Governo do Estado com as Prefeituras Municipais; transformação da mudança na relação do Poder Executivo com o Poder Legislativo; o processo orçamentário como uma política de Estado (com a participação de vários atores) e não apenas como uma política de Governo; a implantação de uma dinâmica regional de

desenvolvimento integrado e sustentável e; implantação de uma dinâmica administrativa intersetorial.

O OD Estadual é coordenado pela Subsecretaria Executiva do Orçamento Democrático que, por sua vez, está vinculada a Secretaria de Estado do Planejamento e Gestão (Seplag) e adota a divisão geoadministrativa do Estado da Paraíba definida pelo Decreto Lei nº 12.984 de 14.08.2009, com 14 regiões geoadministrativas (**ver anexo 4**).

Tomando como base os dados referentes ao ano de 2014, o OD Estadual conta com: 1 Subsecretário Executivo, 1 Consultora, 28 técnicos, 38 Gerentes Regionais, 7 Gerentes Executivos de Acompanhamento e Formação, 401 Conselheiros Regionais Titulares e 108 Conselheiros Regionais Suplentes, de 202 municípios do Estado, eleitos através de Assembleias Microrregionais.

A equipe do Orçamento Democrático Estadual, em conjunto com os conselheiros regionais e estaduais, planeja e organiza o Ciclo de Atividades que acompanha o Ciclo Orçamentário do Governo, que é a produção das peças orçamentárias, ou seja, o planejamento dos gastos públicos para o ano seguinte. Esse instrumento é apresentado à Assembleia Legislativa para discussão, onde os parlamentares lançam propostas de alteração para posterior aprovação. É por meio do ciclo de atividades, que a população se envolve no processo de construção das ações executadas pelo Governo, por meio da indicação das sugestões que servirão de base para as decisões governamentais na elaboração das peças orçamentárias.

O Ciclo de atividades é composto por sete etapas definidas a seguir:

• **Etapa Preparatória: Reuniões Preparatória para as Audiências Públicas Regionais:** acontecem entre janeiro e fevereiro, em todos os 223 municípios do Estado, e tem como objetivo realizar reuniões com os conselheiros e as conselheiras regionais, além de atividades de mobilização nos municípios que compõem as Regiões Geoadministrativas, sempre com a participação do Conselho Regional. Para o OD Estadual, esta é uma etapa importante na e da preparação dos conselheiros e conselheiras regionais sobre o ciclo orçamentário do ano em exercício, bem como para a orientação da população estadual acerca das Audiências Públicas Regionais. Nesta ocasião, também são apresentados os resultados trabalhados no ciclo anterior, de acordo com as prioridades apontadas

pela população. Entre 2011 e 2014, o OD Estadual realizou 1.050 reuniões preparatórias com diversos segmentos e organizações do Estado da Paraíba, tais como Gerências Regionais, do OD e de outras Secretarias de Governo, Conselheiros Regionais e Estaduais, lideranças comunitárias, sindicais, eclesiásticas, movimentos sociais e populares, bem como a população, em geral, dos municípios, como mostra a o **Anexo 5**:

• **1^a Etapa: Audiências Públicas Regionais:** são espaços consultivos à população de uma dada região e acontecem entre março e junho de todos os anos e são realizadas em 16 cidades polo, correspondente a cada uma das 14 regiões geoadministrativas²⁰. A audiência pública reunirá a população dos municípios que a integram, com a participação do Governador e de todos os Secretários e agentes políticos, no qual a sociedade poderá dialogar com o Governo, além de indicar, na ficha de priorização das demandas populares (ver **Anexo 6**), três prioridades de investimento na sua região e apontar uma obra ou serviço, A seguir, conforme a Figura 3, a indicação das prioridades da população para a elaboração das leis orçamentárias do ano de 2014.

Entre 2011 e 2014 foram realizadas 63 Audiências Públicas Regionais, em todas as 14 Regiões, com a participação de aproximadamente 90 mil pessoas e mais de 81 mil demandas colhidas (ver **Anexo 5**). No **anexo 7** encontra-se um gráfico sobre as prioridades da população da Paraíba, para o ano de 2013/2014.

Figura 3: campos priorizados pela população, nas Audiências Públicas Regionais 2013

| Eixos Prioritários | Qtde. | Discriminação Regiões |
|-----------------------------|-----------|---|
| Saúde | 12 | Cajazeiras, Campina Grande, Catolé do Rocha, Cuité, Guarabira, Itabaiana, Itaporanga, João Pessoa, Mamanguape, Monteiro, Pombal e Sousa |
| Educação | 12 | Cajazeiras, Campina Grande, Catolé do Rocha, Cuité, Itaporanga, João Pessoa, Mamanguape, Monteiro, Patos, Pombal, Princesa Isabel e Sousa |
| Abastecimento d'água | 11 | Campina Grande, Catolé do Rocha, Cuité, Guarabira, Itabaiana, Itaporanga, Mamanguape, Monteiro, Patos, Pombal e Princesa Isabel |

²⁰ Como aconteceu, no ano de 2014, nas Regiões de Camina Grande (sendo 1 Audiência em Campina Grande e 1 em Esperança) e de Guarabira (sendo 1 Audiência em Guarabira e 1 em Solânea).

| | | |
|--------------------------|----------|---|
| Estradas | 8 | Campina Grande, Cajazeiras, Guarabira, Itabaiana, Monteiro, Patos, Pombal e Princesa Isabel |
| Segurança Pública | 3 | Campina Grande, Itaporanga e João Pessoa |
| Cultura | 2 | Sousa e Itabaiana |

Fonte: Núcleo de Gestão da Informação. OD Estadual, Seplag (2014)

Após as Audiências, a Subsecretaria do OD Estadual sistematiza todas as demandas protocoladas pela população. Após sistematizar as informações do formulário padronizado, a Subsecretaria do OD Estadual encaminha todas as demandas das regiões orçamentárias para as respectivas Secretarias consideradas prioritárias pela população, através de uma rede intersetorial de informação. Os Gerentes Regionais, os Conselheiros (as), e a Subsecretaria do OD Estadual, acompanham os encaminhamentos, seja na construção das peças orçamentárias, seja na realização de obras, serviços e ações.

O fluxo de atividade do Orçamento Democrático Estadual pode ser compreendido da seguinte forma:

1. Em primeiro lugar, as prioridades são estabelecidas pela população em cada uma das 14 Regiões Orçamentárias;
2. As prioridades e demandas da população são registradas, sistematizadas e tratadas pela equipe do OD Estadual e Secretaria do Planejamento e Gestão (SEPLAG);
3. As demandas de cada Região Orçamentária são comunicadas às Secretarias prioritárias, para que elaborem suas peças orçamentárias e seus planos de ação com base na solicitação da população;
4. A execução das demandas do OD Estadual é acompanhada pela Subsecretaria do OD Estadual, técnicos da SEPLAG e pelos Conselhos (regionais e estadual) do OD;
5. Cada Secretaria deve prestar as devidas informações sobre as respectivas demandas o OD Estadual através de um formulário padrão de acompanhamento que serve de subsídio para a elaboração de Relatórios parciais de gestão;
6. A Subsecretaria do OD Estadual reúne os relatórios de diferentes Secretarias, através de uma Comissão Intersetorial;

7. O relatório de cada Secretaria é repassado para a Comissão Intersetorial que sistematiza as informações e transmite para os gerentes regionais e aos Conselhos (regionais e estadual) do OD;

8. A Subsecretaria do OD Estadual faz o acompanhamento dos relatórios e fornece o devido apoio institucional aos gerentes regionais, para que as demandas sejam atendidas, dentro do possível; quando não for possível atender a demanda – e isso acontece em muitos casos – a Secretaria responsável deve ter uma explicação para informar a população; é importante que haja um diálogo permanente entre o Governo e a sociedade, que seja baseado na informação;

9. Os gerentes regionais devem estar em contato permanente com cada Secretaria para acompanhar o andamento das demandas do OD Estadual;

10. Os Conselheiros (as) devem se articular com os gerentes regionais para solicitar os esclarecimentos necessários sobre as demandas regionais;

11. Os gerentes regionais elaboram relatórios para a Subsecretaria do OD Estadual sobre a situação em cada Região.

• **2^a Etapa: Planejamento Democrático com os Secretários de Estado e Dirigentes de Órgãos:** acontece entre os meses de junho e julho, com a participação dos Conselheiros Regionais e Agentes Públicos. Esta etapa se dá de duas formas: a primeira, regionalizada, reúne os conselheiros regionais para conhecerem as demandas apresentadas pela população, de acordo com as três prioridades regionais, para que estas possam ser hierarquizadas, por ordem de necessidade e contemplando, ao máximo, o desenvolvimento regional. Em seguida, estas prioridades são sistematizadas e encaminhadas às pastas de governo mais demandadas nas Audiências Públicas Regionais, para a devida análise de viabilidade técnica e orçamentária, para a construção das peças orçamentárias do ano subsequente. A segunda etapa se dá de uma forma mais restrita, com a participação dos 28 conselheiros regionais e os Secretários de Estado e dirigentes de órgãos mais demandados nas Audiências Públicas Regionais. Neste momento, os conselheiros dialogam com os representantes do poder público estadual, no sentido de formular, a partir das demandas da população, uma proposta de lei orçamentária que possa ser encaminhada para a apreciação do Poder Legislativo.

• **3^a Etapa: Assembleias Microrregionais para Eleição dos Conselheiros e Conselheiras Regionais:** ocorrem entre os meses de agosto e outubro. Nesta etapa, a população é convidada a eleger um grupo de conselheiros regionais, nas suas respectivas microrregiões. Estas eleições ocorrem a cada dois anos e cada microrregião elege um número de conselheiros regionais, proporcional à participação na assembleia. Na qual os conselheiros das microrregiões que compõem uma região se unem para indicar 02(dois) conselheiros estaduais titulares e 02 (dois) conselheiros estaduais suplentes que vão representar a região no Conselho Estadual do Orçamento Democrático. De acordo com o Anexo 4, foram realizadas, entre 2011 e 2014, 98 assembleia para a escolha dos conselheiros regionais do OD Estadual, elegendo 873 conselheiros e conselheiras titulares. O OD Estadual possui, assim como o OD de João Pessoa, dois tipos de Conselhos: os Conselhos Regionais, para diálogos de pautas de cunho regional, e o Conselho Estadual, para diálogos de nível estadual, bem como para ajudar no processo formativo dos Conselhos Regionais. Segundo o Regimento do Conselho Estadual do Orçamento Democrático (CEOD), ele “é o órgão de representação da sociedade, com participação do poder público, com a finalidade de participar do processo de consolidação das peças orçamentárias (PPA, LOA e LDO), analisar o Plano de Investimento e acompanhar a Execução Orçamentária Anual” (PARAÍBA SEPLAG, 2013, art. 1). Os conselheiros, tanto os regionais, como os estaduais, possuem as seguintes atribuições (PARAÍBA SEPLAG, 2013, art. 2):

- ✓ Participar do processo de Planejamento da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), da Lei Orçamentária Anual (LOA) e do Plano Plurianual (PPA); Acompanhar a discussão e a votação do PPA, da LDO, e da LOA na Assembleia Legislativa (art. 2, I);
- ✓ Acompanhar a Execução Orçamentária Anual e os Planos de Investimentos Setoriais do Orçamento Democrático Estadual (ODE), de acordo com o PPA, a LDO, e a LOA (art. 2, II);
- ✓ Avaliar o Ciclo do Orçamento Democrático Estadual e propor adequações e/ou modificações no mesmo (art. 2, III);
- ✓ Trabalhar em parceria com os Conselhos Regionais, Gerentes Regionais e com os Gerentes de Acompanhamento e Formação (art. 2, IV)

- ✓ Formar grupos de trabalhos temáticos, com o intuito de estudar, analisar e acompanhar as políticas públicas gestadas pelo poder Executivo, destinadas a atender as demandas do ODE;
- ✓ Solicitar que as Secretarias e órgãos governamentais forneçam informações administrativas por meio da Secretaria Executiva do CEOD (art. 2, V);
- ✓ Se informar sobre as demandas do OD em cada Região, para acompanhar e fiscalizar a implementação das mesmas (art. 2, VI);
- ✓ Promover a integração do CEOD com as Secretarias, órgãos do poder Executivo e poder Legislativo, visando o bom exercício de suas funções (art. 2, VII).

Os Conselhos têm mandatos bianuais e se reúnem de forma ordinária (a cada mês) ou de forma extraordinária, desde que previamente marcado e com pauta específica.

4ª Etapa: Formação dos Conselheiros e Conselheiras e da Equipe do OD

Estadual: esta etapa ocorre entre os meses de outubro e dezembro e tem como finalidade proporcionar formação e informação, por meio do método participativos, como a Educação Popular, por exemplo, objetivando a intervenção qualificada de conselheiros/as e da equipe técnica da Subsecretaria do Orçamento Democrático na formulação e definição de políticas públicas, através da participação cidadã no Orçamento Democrático Estadual. O público-alvo desta capacitação são os conselheiros/as eleitos e reeleitos, dos 202 municípios da Paraíba, totalizando aproximadamente 565 conselheiros/as entre titulares e suplentes, além de uma equipe formada por 75 técnicos/as da Subsecretaria do Orçamento Democrático. Esta formação, por sua vez, se dá em dois momentos: Esta etapa será dividida em dois momentos: o primeiro momento consiste na formação para os Conselhos, Regionais e Estadual, sobre Democracia Participativa, Políticas Públicas, Transparência, Orçamento Público e Gestão Pública e tem como objetivo central contribuir com a formação dos/as Conselheiros/as do Orçamento Democrático Estadual, visando à qualificação do trabalho e melhor compreensão do papel do conselheiro na sociedade e funcionamento do Instrumento do OD Estadual. No segundo momento se dá a formação específica para a equipe do OD Estadual sobre temas voltados a construção da democracia participativa no Estado da Paraíba.

• **5ª Etapa: Avaliação e Planejamento do Ciclo** – Na busca do aprimoramento do instrumento do Orçamento Democrático são realizados diversos momentos de avaliação e planejamento do ciclo, junto aos vários agentes políticos que participam das etapas.

O Ciclo de Atividades, com as demandas regionais, a ação desejada, a localidade que deve ser executada, o nível da necessidade e a organização dos moradores das cidades de cada região no conhecimento de seus direitos e deveres como cidadãos, farão com que cada ação pública dos serviços do Estado e seus investimentos tragam satisfação e melhoria de qualidade de vida de forma regionalizada.

Dentro deste contexto, há necessidade de se conhecer melhor o Orçamento Democrático Estadual, como mais uma ferramenta utilizada para a elaboração e implementação de políticas públicas, através da participação popular, do ciclo de atividades do ano implantado, o levantamento das demandas, o acompanhamento de suas execuções e o impacto desta ação do governo na sociedade paraibana.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Historicamente, a forma de se formular, executar, monitorar e avaliar as políticas públicas no Brasil esteve marcada pelo autoritarismo, com períodos de centralização naqueles que detinham o poder e que deixaram marcas na cultura política brasileira, já que a população foi mantida à margem na totalidade deste processo, principalmente na relação entre a administração pública e a oferta do bem público. No entanto, é na conjuntura de redemocratização da sociedade brasileira após o fim do regime militar autoritário que surgem os Orçamentos Participativos (OP), instrumentos de participação popular para a definição do melhor uso do recurso público, como uma iniciativa genuinamente brasileira que está presente em centenas de municípios brasileiros e no exterior.

Trata-se de uma prática inovadora de democracia participativa na cultura política, que visa a construção de um espaço de empoderamento da sociedade na construção do planejamento e na execução do orçamento público, o que coloca o gestor, por sua vez, como um agente técnico e político na construção de políticas públicas que devem ser elaboradas levando em consideração os atores sociais beneficiados, no médio e longo prazos.

Assim, as ações de governo devem ser dotadas de legitimidade, através da participação social, viabilizando uma boa governança. Enquanto o modelo político tradicional de se formular a política pública é caracterizado como uma estrutura vertical e centralizada, o inovador se define por uma estrutura horizontal e descentralizada, pautada no diálogo permanente e no respeito às diferenças intra e interregionais.

Para Fedozzi (2001), a relevância da abertura de um processo de consulta à sociedade sobre o orçamento público, para além das instâncias de representação política do Estado, pode ser avaliada pela importância que a peça orçamentária tem para a gestão pública. Ou seja, ao longo dos séculos, o orçamento público tornou-se o principal instrumento formal de gestão administrativa, econômica e contábil das instituições do Estado. Por sua vez, Giacomoni (1993) afirma que o orçamento público caracteriza-se pela dupla finalidade de ser tanto um instrumento da programação de trabalho do governo como um todo e de cada um de seus órgãos em particular, como um meio que pode possibilitar o controle das finanças públicas.

Assim, de um lado, o orçamento integra o planejamento governamental e, de outro, o orçamento é o principal instrumento que pode possibilitar um determinado controle das atividades públicas, especialmente no que diz respeito às formas e a natureza da aplicação dos recursos públicos. Para Singer (1989), o orçamento é considerado o núcleo duro do planejamento governamental e se insere no campo das chamadas decisões políticas fundamentais da gestão estatal.

Logo, devido ao generalizado desconhecimento sobre o que é e como funciona o orçamento, comumente ele é designado como a “caixa preta” da gestão pública, numa analogia que denota a uma certa ausência de transparência e impossibilidade de acesso a este instrumento por parte daqueles que não tem o privilégio da intimidade com o poder e/ou não são “entendidos” do assunto, como a maioria da população.

É por esta razão que um processo como os dos Orçamentos Participativos (ou Democráticos, Populares, Socialistas etc.), ao tentar alterar esta lógica e esta prática, não podem deixar de se constituir numa importante inovação para a gestão pública, só possível dentro de um contexto político específico, como os que ocorreram em cidades como Porto Alegre (1989), Belo Horizonte (1993), João Pessoa (2005), Canoas (2011) e Guarulhos (2011).

A democracia participativa, neste caso de implantação dos Orçamentos Participativos, tem provocado o interesse da população e de todos que debatem os limites e possibilidades da gestão democrática, no intuito de aperfeiçoar instrumentos de construção coletiva e de democratização do Estado. No entanto, a participação democrática só pode ser assegurada se houver a difusão da informação. Para que isso seja possível, é preciso tornar, cada vez mais, transparente e sistemático os mecanismos de decisão, abrindo espaço na estrutura da gestão pública para fortalecer o sistema governamental e administrativo, e, ao mesmo tempo, fomentar uma mudança na cultura política local, no que diz respeito ao papel do Estado e da própria sociedade.

É importante destacar que a curta história democrática brasileira ainda necessita avançar (muito) mais para conseguir eliminar os resquícios autoritários que fazem parte da nossa cultura de um modo geral.

O OD do Estado da Paraíba, por sua vez, surgiu na perspectiva de contribuir com o processo de planejamento do Estado ao instituir a Democracia Participativa

na Gestão das Políticas Públicas na Paraíba e oportunizar aos cidadãos e cidadãs um espaço de controle social, que lhes permita contribuir, dialogar, acompanhar e fiscalizar as obras, serviços e ações do Governo do Estado da Paraíba, pautado no exercício cotidiano da intersetorialidade na gestão estadual, proporcionando uma articulação interna, que resulta na qualificação das ações e serviços oferecidos à população.

Para que as expectativas sejam alcançadas foi indispensável a realização de diversas articulações, seja na construção da proposta metodológica, seja na organização estrutural da Subsecretaria e na própria mobilização popular. Para tanto, é importante afirmar que, por meio do trabalho e das ações desenvolvidas pelo OD Estadual, podemos começar a enxergar, mesmo que processualmente, uma mudança na cultura política local, bem como no empoderamento popular, no tocante a formulação, acompanhamento e fiscalização das ações do Governo.

Para que o Conselho Estadual do OD tenha uma atuação eficiente, eficaz e efetiva, recomenda-se que seja elaborada uma Agenda mensal, semestral e anual de atividades, de acordo com o calendário básico de elaboração das leis orçamentárias: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA). Além de saber o que representa cada lei orçamentária, o CEOD deve fiscalizar se as prioridades e demandas definidas pela população de cada Região Orçamentária estão sendo respeitadas na elaboração do Plano de Investimento de cada Secretaria.

O CEOD deve verificar se estão sendo realizadas reuniões nas suas respectivas Regiões, com a presença de Conselheiros(as) Regionais e o Gerente Regional, e fazer o acompanhamento das demandas através de Relatórios e de visitas nas Secretarias e Regiões. As visitas devem ser agendadas com os respectivos (as) Gerentes Regionais. Cada Conselheiro(a) Estadual deve estar em contato permanente com o Gerente da sua Região, e com os Conselheiros(as) Regionais, participando de reuniões para prestar contas da sua atuação, coletar informações, e elaborar um relatório da sua Região.

Além disso, os Conselheiros(as) devem formar Comissões Temáticas, na área de saúde, educação, infraestrutura etc., e construir um calendário de visitas às obras nas Regiões (para isso devem solicitar suporte da Subsecretaria do OD Estadual).

Para tanto, o CEOD deve convidar Secretários, técnicos, e representantes de outros órgãos como o TCE e TCU, para proferir palestra ou prestar informações necessárias. Outra questão importante é que os Conselheiros(as) devem lembrar que as políticas públicas na área de saúde e educação, por exemplo, são elaboradas através dos respectivos conselhos. Logo, participar de reuniões desses conselhos, mesmo como ouvintes, é muito importante para se informar sobre o plano de ação de cada setor do Governo. Isso também auxilia no entendimento das competências de cada esfera de gestão, no tocante a execução das políticas públicas. Os Conselheiros(as) devem lembrar também que somente um bom planejamento das atividades do CODE vai definir uma boa atuação do mesmo.

Como o Orçamento Democrático Estadual se propõe a ser uma política orientadora do modelo da gestão estadual, orienta-se que as demais Secretaria de Estado possam conhecer a sua metodologia de trabalho, bem como o seu ciclo de atividades, para que, assim, elas possam desenvolver os seus planejamentos tendo como base o diálogo e o interesse da população. Faz-se importante, também, que o Orçamento Democrático não seja apenas uma pasta de governo que demande, apenas, obras estruturantes. É necessário criar mecanismos de diálogo onde a população possa discutir outras pautas do poder público, como a oferta de serviços e a formulação de políticas setoriais, como as de proteção social (política para idosos, mulheres, jovens, criança e adolescente, igualdade racial, políticas para a população LGBT), por exemplo.

Recomenda-se, também, que o OD Estadual se aproxime das pautas nacionais do campo da participação social, a exemplo do Compromisso Nacional pela Participação Social²¹, que auxilia o Governo Federal a formular o Sistema Nacional de Participação Social.

Por fim, as inovações na atuação da gestão pública junto à população, por meio da participação popular, sugerem a tentativa de constituição de uma organização menos hierárquica e mais descentralizada, na medida em que se criam mais canais de diálogos e de democratização das ações estatais, compartilhando, assim, corresponsabilidades com a sociedade.

²¹ O Compromisso Nacional pela Participação Social é um acordo entre os governos federal, estadual e municipal que define diretrizes para a promoção da participação social como método de governo, com o objetivo de fortalecer os mecanismos e instâncias de diálogo entre Estado e Sociedade Civil, com vistas à consolidação da democracia participativa no País.

9 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AVRITZER, Leonardo. Orçamento Participativo em Belo Horizonte e Porto Alegre: comparando instituições e práticas *in* AZEVEDO, Sérgio de; FERNANDES, Rodrigo Barroso. **Orçamento Participativo – Construindo a democracia**. Rio de Janeiro. Editora Revan, 2005.

AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (orgs). **A inovação democrática no Brasil: O orçamento participativo**. São Paulo, Cortez, 2003.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 22 abr de 2014.

DANTAS, Humberto. **Democracia e cidadania: Consciência e participação**. São Paulo, Paulus, 2007.

DECRETO LEI nº 12.984 de 14.08.2009.

FEDOZZI, Luciano. **Orçamento Participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre**. Rio de Janeiro. Editora UFRJ/IPPUR, 3^a edição, 2001.

FEDOZZI, Luciano; MARTINS, André Luis Borges; NOGUEIRA, Fernando; CORRÊA, Gilson César Pianta; PONTES, João; CRUZ, Milton; BORBA, Sheilla. **Participação, cultura política e cidades. Revista Sociologias**, Vol. 14, Nº 30, Porto Alegre, Mai/Ago, 2012, p. 14 - 44.

FREIRE, Paulo. **Educação como Prática de Liberdade**. Rio de Janeiro. Editora Paz e Terra, 1967.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 4^a edição. São Paulo. Editora Atlas, 1992.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica**. São Paulo. Editora Cortez, 2001.

GRAZIA, Grazia de; RIBEIRO, Ana Clara Torres. **Experiências do Orçamento Participativo no Brasil. Período de 1997 a 2000**. Rio de Janeiro, Vozes, 2003.

JOÃO PESSOA/PB. **Orçamento Democrático**. João Pessoa: [s.n], 2005.

JOÃO PESSOA/PB. **Conheça o Ciclo do Orçamento Democrático, ano II**. João Pessoa: [s.n], 2006.

JOÃO PESSOA. **Regimento Geral do Orçamento Democrático**. João Pessoa: [s.n], 2011.

JOAO PESSOA (cidade). Decreto-lei nº. 11.903, de 29 de março de 2010. **Portal do Orçamento Democrático**. Disponível em: <http://www.joaopessoa.pb.gov.br/portal/wp-content/uploads/2013/03/2013_1363.pdf>. Acesso em: 1 jul. 2014.

MACENA, Hugo Leonardo dos Santos. **Os desafios da construção de uma gestão democrática e participativa: “um” olhar sobre a experiência de João Pessoa-PB**. Monografia do Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal. UFPB. João Pessoa, 2012.

MACPHERSON, C. B. **A democracia liberal: origens e evolução**. Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1978.

MALMEGRIN, Maria Leonídia. **Redes públicas de cooperação local**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração. UFSC;Brasília (CAPES); UAB, 2010.

MARX, Karl (B). **O Capital: crítica da economia política. Livro I, volume 2 – O processo de produção do Capital.** Tradução de Reginaldo Sant'Anna. 2ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

PARAÍBA, Secretaria de Estado do Planejamento. **Plano do Povo – Reivindicações Comunitárias, 1987-1991, Município de Coremas, Microrregião da Depressão do Alto Piranhas.** Seplan, Programa de Administração Integrada do Semiárido, João Pessoa, 1987.

PARAÍBA, Secretaria de Estado do Planejamento e Gestão. **Curso de formação para conselheiros do orçamento democrático estadual – 2012-2013.** Seplag, Orçamento Democrático Estadual, João Pessoa, 2012.

PARAÍBA, Secretaria de Estado do Planejamento e Gestão. **Guia do Orçamento Democrático Estadual: Princípios, funções e etapas.** Seplag, Orçamento Democrático Estadual, João Pessoa, 2011.

PARAÍBA. **Cartilha Orçamento Democrático Estadual.** Secretaria de Estado do Planejamento e Gestão. João Pessoa, 2011.

PARAÍBA, Secretaria de Estado do Planejamento e Gestão. **Curso de formação para conselheiros do orçamento democrático estadual – 2012-2013.** Seplag, Orçamento Democrático Estadual, João Pessoa, 2012.

PARAÍBA, Secretaria de Estado do Planejamento e Gestão. **Cartilha do Ciclo Orçamentário 2013.** Seplag, Orçamento Democrático Estadual, João Pessoa, 2013.

PARAÍBA, Secretaria de Estado da Comunicação Institucional. **Revista Orçamento Democrático Estadual: sua participação transforma a Paraíba.** Ano 2, volume 2, Secom, Orçamento Democrático Estadual, João Pessoa, 2014.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática.** Rio de Janeiro, Paz e

Terra, 1992.

RODRIGUES, Talita. **A serviço dos movimentos sociais.** Revista de Manguinhos. EPSJV/Fiocruz. Rio de Janeiro. Dezembro 2010. Disponível em:

SALES, Ivandro Costa. **Os desafios da Gestão Democrática (em diálogo com Gramsci).** 2ª edição. Recife-PE. Editora da UFPE, 2006.

SANCHÉZ, Félix. **O Orçamento Participativo: teoria e prática.** São Paulo. Editora Cortez, Coleção Questões de Nossa Época, v.97, 2002.

SILVA, Jacqueline Oliveira. **Conselhos, controle social e racionalidade do Estado.** Divulgação em Saúde para Debate, Rio de Janeiro, n. 43, Centro Brasileiro de Estudos em Saúde, junho 2008, p. 118-127.

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

SINGER, Paul. **O planejamento como estratégia de mudança.** São Paulo: 1989. 14p. mimeo. (Aula magna proferida na Faculdade de Economia e Administração da Universidade de São Paulo).

Sites pesquisados

http://www2.portoalegre.rs.gov.br/smgl/default.php?p_secao=86 (acessado em 30 jul 14)

www.projetorondon.pagina-aficial.com/portal/index/ (acessado em 31 jul 14)

www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8987cons.htm (acessado em: 30 jul 14)

www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm (acessado em: 30 jul 14)

ANEXOS

Anexo 01:

Ficha de Priorização das Demandas Populares. OD de João Pessoa, 2005-2011.

10,5cm

30cm

| | |
|---|---|
|  JOÃO PESSOA <small>GOVERNO MUNICIPAL</small> |  ORÇAMENTO DEMOCRÁTICO <small>Você é peça fundamental nessa construção</small> |
| O QUE VOCÊ DECIDE A PREFEITURA REALIZA | |
| Ficha de informação de Demandas para LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias) e LOA (Lei Orçamentária Anual) 2011 | |
| Data: _____ / _____ / 2010 | |
| Nome: _____ | |
| Região: _____ | |
| Comunidade/Bairro: _____ | |
| Marque as 03 prioridades na sua Região para 2011. | |
| <input type="checkbox"/> | CULTURA |
| <input type="checkbox"/> | EDUCAÇÃO |
| <input type="checkbox"/> | EQUIPAMENTOS SOCIAIS |
| <input type="checkbox"/> | ESPORTES |
| <input type="checkbox"/> | GERAÇÃO DE EMPREGO E RENDA |
| <input type="checkbox"/> | HABITAÇÃO |
| <input type="checkbox"/> | INFRA-ESTRUTURA |
| <input type="checkbox"/> | LIMPEZA URBANA |
| <input type="checkbox"/> | MEIO AMBIENTE |
| <input type="checkbox"/> | SAÚDE |
| <input type="checkbox"/> | TRANSPORTE |
| Escolha 01 obra, serviço ou ação para 2011 na sua Região de acordo com uma das prioridades que você escolheu. | |
| <hr/> <hr/> <hr/> | |

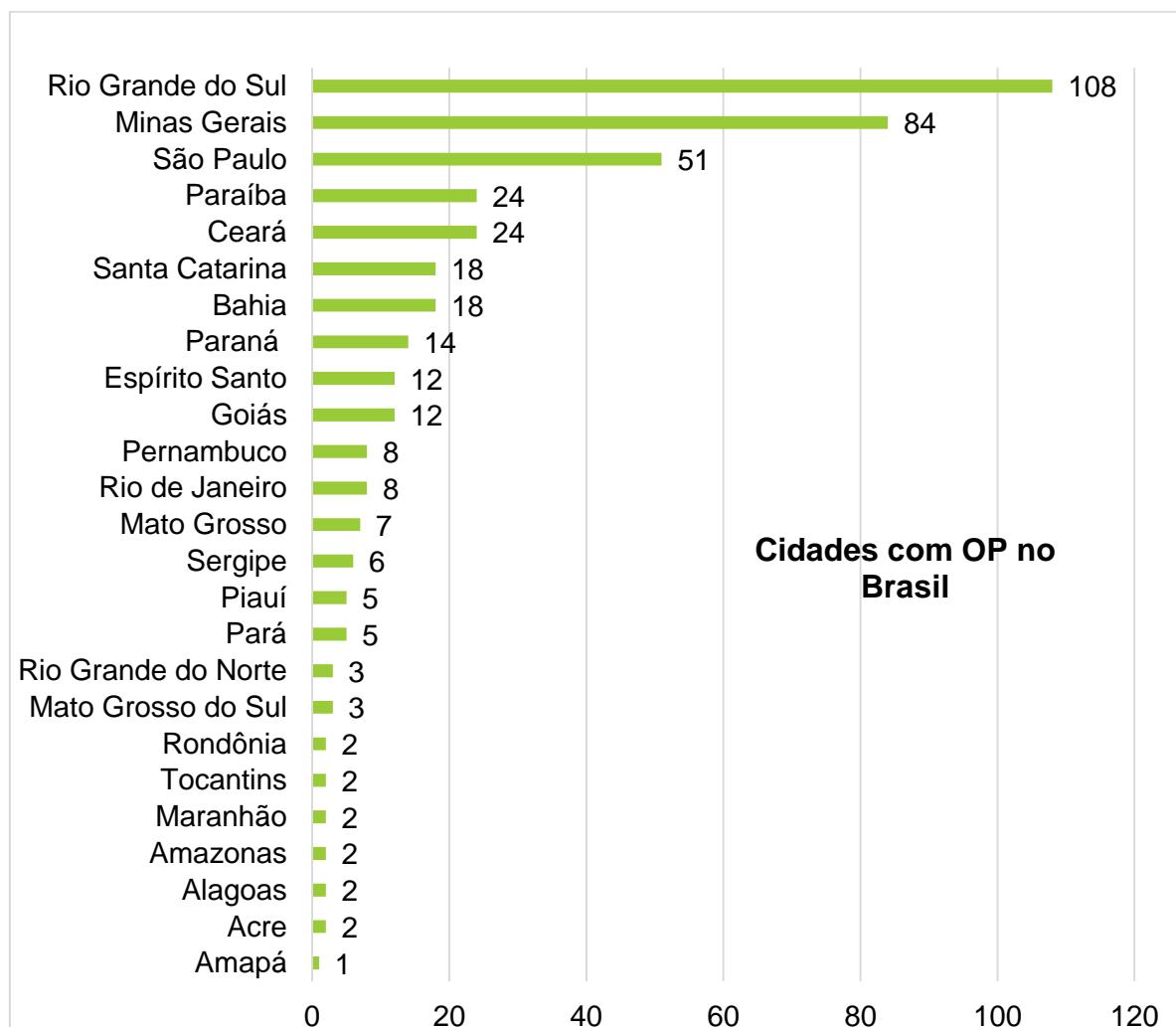
Anexo 02:

Resultado das demandas apontadas pela 14ª Região Orçamentária, do OD de João Pessoa, no ano de 2011

| POSIÇÃO | % | POLÍTICA PÚBLICA | DESCRÍÇÃO DA DEMANDA | ENCAMINHAMENTOS DA PMJP |
|---------|-------|-------------------------|--|-------------------------|
| 1º | 13,24 | URBANIZAÇÃO DE ZEIS | COMUNIDADE DO TIMBÓ | SEMHAB |
| 2º | 10,80 | PRAÇA PÚBLICA | CONSTRUÇÃO DE PRAÇA - CASTELO BRANCO I - PRÓX. A CRECHE JULIAN NUNES DE FIGUEIREDO | SEDURB |
| 3º | 10,10 | REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA | COMUNIDADE EUCALIPTO | SEMHAB |
| 4º | 6,27 | PRAÇA PÚBLICA | CONSTRUÇÃO DE PRAÇA NO COLIBRIS II (TERRENO DA ANTIGA VAQUEJADA) | SEDURB |
| 5º | 4,88 | PRAÇA PÚBLICA | REFORMA DA PRAÇA HEITOR CABRAL DE OLICEA - CASTELO BRANCO I | SEDURB |

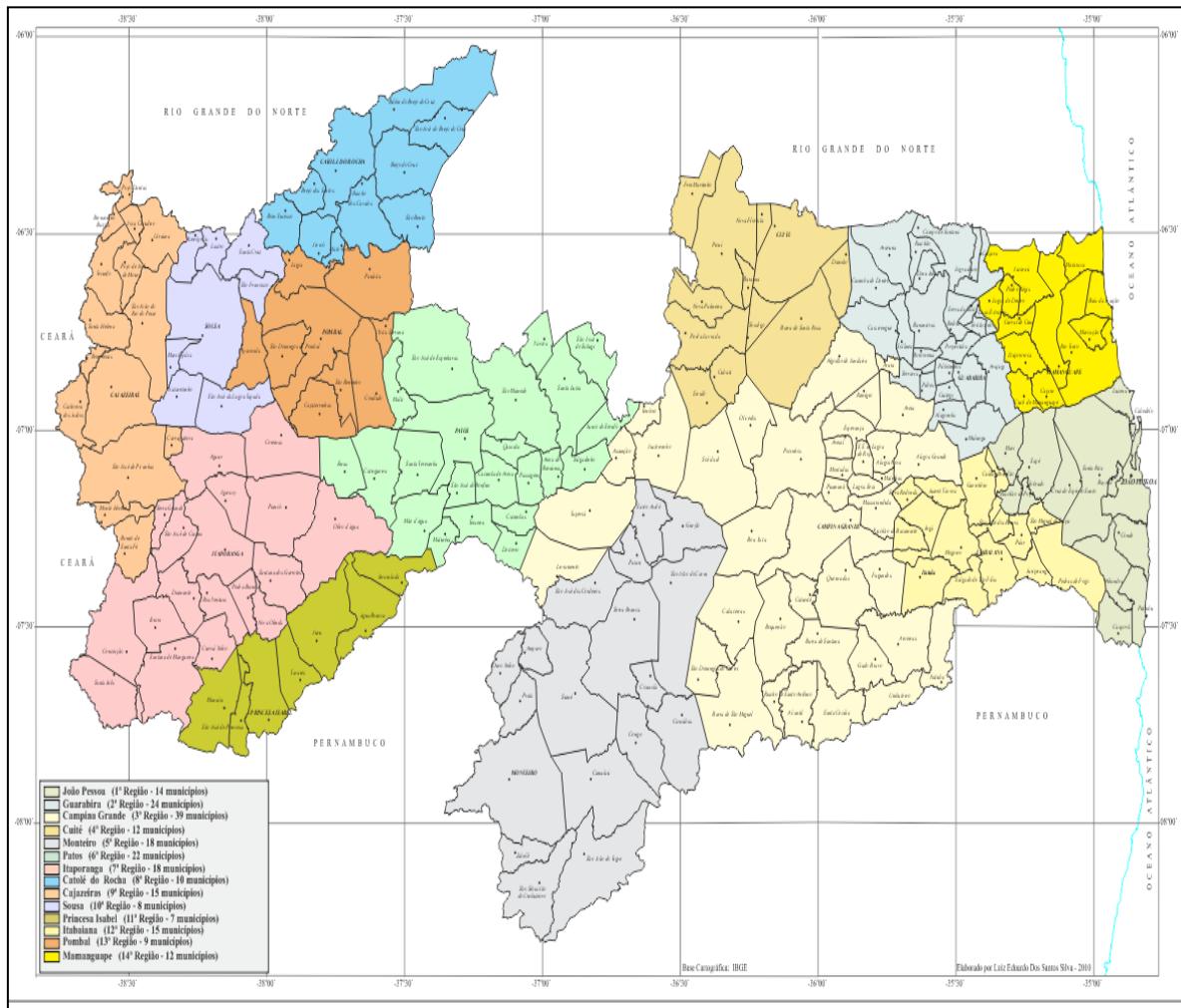
Anexo 3

Localidades onde existem experiências de Orçamento Participativo. REBOP (2014)



Anexo 4

Divisão Geoadministrativa do Estado da Paraíba (em 2013)



Anexo 05

Orçamento Democrático Estadual: indicadores (2011-2014)

| Orçamento Democrático Estadual: a participação popular redesenhando uma nova relação entre Governo e Sociedade | | | | | |
|--|--------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Indicador | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | Total |
| Reuniões Preparatórias para a Audiência Regional | 250 | 250 | 270 | 280 | 1.050 |
| Participação Popular nas Reuniões Preparatórias | 7.750 | 9.500 | 12.960 | 14.400 | 44.610 |
| Audiências Públicas Regionais | 15 | 16 | 16 | 16 | 63 |
| Participação Popular nas Audiências Regionais | 13.335 | 19.117 | 21.108 | 29.349 | 82.909 |
| Fóruns Temáticos | 3 | 3 | 1 | - | 7 |
| Demarcação das demandas do OD na LOA | - | 210 | 233 | 270 | 713 |
| Total em Investimentos | - | R\$ 1,169 bi | R\$ 1,844 bi | R\$ 1,866 bi | R\$ 4,879 bi |
| Demandas coletadas nas Audiências Regionais | 10.230 | 11.598 | 29.655 | 30.054 | 81.537 |
| Assembleias de Eleições de Conselheiros (Bienal) | 48 | - | 50 | - | 98 |
| Candidatos a Conselheiros Regionais | 797 | - | 564 | - | 1.361 |
| Conselheiros Eleitos (Regionais e Estaduais) | 472 | - | 401 | - | 873 |
| Participação nas Assembleias de Eleição de Conselheiros | 13.462 | - | 9.118 | - | 22.580 |
| Reuniões do Conselho Regional | 42 | 140 | 154 | 56 | 392 |
| Reuniões do Conselho Estadual | 3 | 10 | 9 | 5 | 27 |
| Reuniões regionais para a discussão e definição das prioridades eleitas nas Audiências Regionais (Planejamento Democrático Estadual) | 2 | 17 | 15 | 15 | 49 |
| Formação de Conselheiros (participantes) | - | 472 | 557 | - | 1.029 |
| Formação de Conselheiros (turmas) | - | 17 | 19 | - | 36 |
| Total de Participantes em todas as atividades do ciclo anual do OD Estadual | 27.862 | 26.417 | 38.700 | 46.740 | 139.719 |

Anexo 06:

Ficha de prioridades do OD Estadual, adotada desde o ano de 2012.



ORÇAMENTO DEMOCRÁTICO ESTADUAL 2012

Participe e faça uma Paraíba melhor.

Região
Município
Data
Idade
Sexo

Escolha dentre os 28 itens abaixo, as 03(três) prioridades de investimentos para atender às necessidades mais importantes da sua região

1. DESENVOLVIMENTO HUMANO

- Abastecimento d'água
- Saneamento básico
- Cultura
- Esporte e lazer
- Habitação
- Segurança pública
- Saúde
- Segurança alimentar
- Políticas para igualdade étnico-racial (indígenas, quilombolas, ciganos, etc.)
- Políticas para mulheres
- Cidadania LGBT
- Políticas para a juventude
- Políticas para a população idosa
- Políticas para crianças e adolescentes
- Políticas para pessoas com deficiência

2. AUMENTO DA COMPETITIVIDADE

- Estradas e rodagens
- Energia elétrica / eletrificação
- Meio ambiente
- Esporte e lazer

3. DIVERSIFICAÇÃO DA BASE ECONÔMICA

- Turismo
- Agricultura e fruticultura
- Pecuária e piscicultura
- Assistência técnica e extensão rural
- Título de posses e terras
- Indústria
- Comércio
- Artesanato

4. EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA

- Educação
- Tecnologia

Escolha uma obra ou um serviço para 2013 na sua região, de acordo com uma das 3 (três) prioridades que você apontou.

Obra/construção Reforma/ampliação Serviço/atendimento



GOVERNO
DA PARAÍBA

Gov.br/nossa gente. Paraíba que vai para frente

Secretaria de Estado
do Planejamento
e Gestão

Anexo 07:

Demandas priorizadas pela população participante, de todo o Estado da Paraíba, após as 16 Audiências Públicas Estaduais do OD Estadual, para os anos de 2013/2014.

