



UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA E COOPERAÇÃO
INTERNACIONAL

JACKSON AZEVEDO DE MACÊDO

AS MUDANÇAS METODOLÓGICAS DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE JOÃO
PESSOA, SUAS CAUSAS E EFEITOS (2013-2020)

JOÃO PESSOA

2022

UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA E COOPERAÇÃO
INTERNACIONAL

JACKSON AZEVEDO DE MACÊDO

AS MUDANÇAS METODOLÓGICAS DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE JOÃO
PESSOA, SUAS CAUSAS E EFEITOS (2013-2020)

Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação em Gestão Pública e Cooperação Internacional da Universidade Federal da Paraíba, para obtenção do título de Mestre em Gestão Pública e Cooperação Internacional na linha de Políticas Públicas.

Orientadora: Prof^a. Dr^a.. Lizandra Serafim

João Pessoa
2022

Catálogo na publicação
Seção de Catalogação e Classificação

M141m Macêdo, Jackson Azevedo de.

As mudanças metodológicas do orçamento participativo
de João Pessoa, suas causas e efeitos (2013-2020) /
Jackson Azevedo de Macêdo. - João Pessoa, 2022.
109 f. : il.

Orientação: Lizandra Serafim.
Dissertação (Mestrado) - UFPB/CCSA.

1. Gestão pública - Orçamento participativo. 2.
Orçamento participativo - João Pessoa. 3. Políticas
públicas - João Pessoa. 4. Democracia. 5. Coalizão
governante. I. Serafim, Lizandra. II. Título.

UFPB/BC

CDU 35(043)



**AS MUDANÇAS METODOLÓGICAS DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE JOÃO
PESSOA, SUAS CAUSAS E EFEITOS (2013-2020)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação em
Gestão Pública e Cooperação Internacional da Universidade
Federal da Paraíba, para obtenção do título de Mestre em
Gestão Pública e Cooperação Internacional na linha de
Políticas Públicas.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Lizandra Serafim

Data da aprovação: 27 de julho de 2022.

Banca examinadora

Lizandra Serafim

Prof.^a Dr.^a Lizandra Serafim (Orientadora)

Prof.^a Dr.^a Luciana Andressa Martins de Souza (Examinadora externa)

Anderson

Prof. Dr. Anderson Rafael Barros do Nascimento (Examinador externo)

Vanderson

Prof. Dr. Vanderson Gonçalves Carneiro (Examinador interno)

João Pessoa

2022

Dedico este trabalho a Deus o Grande Arquiteto do Universo, a São Jorge meu Santo Guerreiro, guia e protetor nas dificuldades. Para meus pais, Thomaz e Vera que pela dedicação forjaram quem sou. E especialmente a Cristina, Luan e Luany, a razão das minhas lutas diárias.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, São Jorge meu santo protetor e todos os Santos e Orixás por me concederem mais uma conquista. Minha fé me trouxe até aqui.

A minha orientadora e Prof.^a Dr.^a Lizandra Serafim, que me conduziu com sabedoria, ânimo e dedicação. Hoje tenho uma amiga e companheira de lutas e sonhos por uma sociedade democrática, justa e igual.

Cristina, Luan e Luany, meus amores, muito obrigado pelo apoio e carinho de sempre. Sei que minhas conquistas são as conquistas de vocês. Agradeço pela paciência nos momentos de dificuldade e desafios durante as aulas no mestrado e na construção desta pesquisa.

A minha primeira família, meus pais Thomaz e Vera e meus irmãos Junio Leandro e Viviane Kelly. Sabemos das dificuldades que passamos ao longo da vida na estrutura de nossa família, porém, sei que continuamos fortes e presentes na vida um do outro.

Um agradecimento especial a Secretaria Executiva de Participação Popular da Prefeitura Municipal de João Pessoa na figura do amigo Edson Silva. Sem suas informações e disponibilidade de documentos, dificilmente teria conseguido terminar esta pesquisa.

Agradeço aos amigos da Turma 5 do PGPCI da UFPB, especialmente a Ingrid Lins, Sara Maria e Bismarque Ferreira, colegas de linha de pesquisa. A amizade e incentivo de vocês também me conduziu até aqui. Obrigado, amigos e amigas.

E a todos os professores e professoras do PGPCI que pela dedicação, companheirismo e aprendizagem fizeram-me uma pessoa melhor.

“Onde fica a saída?”, perguntou Alice ao gato que ria.
“Depende”, respondeu o gato.
“De quê?”, replicou Alice;
“Depende de para onde você quer ir...”.

(Lewis Carroll – Alice no País das Maravilhas)

RESUMO

Esta pesquisa busca analisar as possíveis influências e suas consequências nas metamorfoses da aplicação metodológica do Orçamento Participativo, mais especificamente daquelas executadas na cidade de João Pessoa – PB, entre os anos de 2013 a 2020. Para tanto, analisamos dois aspectos possíveis para estas influências: as mudanças de conjuntura política consequente às várias filiações partidárias do gestor da cidade no período, pois durante o recorte temporal, o então Prefeito Luciano Cartaxo foi filiado a três partidos diferentes (PT, PSD e PV), ou se tais modificações metodológicas são apenas ajustes estruturais a fim de se aumentar a eficiência do instrumento participativo de execução de obras e políticas públicas no município. Subsidiaram o trabalho conceitos de projeto político, do entendimento de coalizão governante e a compreensão de metodologias e aspectos metodológicos das várias metamorfoses dos modelos de execução do OP, ainda, as relações formadas a partir do Desenho Institucional que aqui chamamos de “arco-íris de relações”. Para análise destas influências e suas consequências, analisamos os aspectos da participação social e da execução das demandas no período. A pesquisa se baseia em um estudo de caso do tipo exploratório (empírico e documental), usando abordagem qualitativa como uma maneira de buscar o máximo possível de instrumentos e elementos para o desenvolvimento do projeto. Ainda, ela foi concebida a partir do olhar de um pesquisador militante que vivenciou empiricamente o OP da cidade de João Pessoa, pois, durante os ciclos de 2014 e 2015 estive como secretário municipal do instrumento na cidade. Assim, verificou-se que a estabilidade de programas de políticas públicas como o OP está diretamente ligada à boa execução e eficiência destes instrumentos. No caso de João Pessoa as conjunturas políticas foram incapazes de produzir mudanças substanciais nas metodologias e práticas do OP na cidade. O resultado principal verificado é que tais mudanças metodológicas são ajustes estruturais a fim de se aumentar a eficiência do instrumento participativo de execução de obras e políticas públicas no caso específico da experiência na capital da Paraíba.

Palavras-chave: Orçamento participativo. Democracia. Gestão pública. Metodologia. Coalizão governante. Projeto político.

ABSTRACT

This research seeks to analyze the possible influences and their consequences in the metamorphoses of the methodological application of the Participatory Budget, more specifically those carried out in the city of João Pessoa - PB, between the years 2013 to 2020. To this end, we analyze two possible aspects for these influences: the changes in the political conjuncture resulting from the various party affiliations of the city manager in the period, because during the time frame, the then Mayor Luciano Cartaxo was affiliated to three different parties (PT, PSD and PV), or if such methodological changes are just adjustments structures in order to increase the efficiency of the participatory instrument for the execution of public works and policies in the municipality. The work is supported by concepts of political project, the understanding of the governing coalition and the understanding of methodologies and methodological aspects of the various metamorphoses of the OP execution models. Still, the relationships formed from the Institutional Design that we call here “rainbow of relationships”. To analyze these influences and their consequences, we analyzed aspects of social participation and the execution of demands in the period. The research is based on an exploratory case study (empirical and documentary), using a qualitative approach as a way to seek as many instruments and elements as possible for the development of the project. Still, it was conceived from the perspective of a militant researcher who empirically experienced the PB in the city of João Pessoa, since, during the 2014 and 2015 cycles, I was the municipal secretary of the instrument in the city. Thus, it was found that the stability of public policy programs such as the PB is directly linked to the good execution and efficiency of these instruments. In the case of João Pessoa, political conjunctures were incapable of producing substantial changes in PB methodologies and practices in the city. The main result found is that such methodological changes are structural adjustments in order to increase the efficiency of the participatory instrument for the execution of public works and policies in the specific case of the experience in the capital of Paraíba.

Key-words: Participatory budgeting. Democracy. Public administration. Methodology. Ruling Coalition. Political project.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Quadro histórico de OP's no Brasil por partido no governo em municípios com mais de 50 mil habitantes	35
Tabela 2 – Percentual de experiências de OP em governos do PT	42
Tabela 3 – Divisão geográfica e social das 14º RPPs do OP de João Pessoa e número de participantes por período	77
Tabela 4 – Comparação metodológica de definição de demandas e nível de execução.	81
Tabela 5 – Obras executadas entre 2013/2020 nas 14 RPPs do OP de João Pessoa	83
Tabela 6 – Tipo das demandas executadas durante o período da filiação partidária do Prefeito no PT (2013/2015)	85
Tabela 7 – Tipo das demandas executadas pela gestão, durante o período da filiação partidária do Prefeito no PSD (2016/2017)	89
Tabela 8 – Tipo das demandas executadas pela gestão, durante o período da filiação partidária do Prefeito no PV - PB (2018/2020)	94

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Compreensão/visão de PT, PSD e PV sobre a participação social	23
Quadro 2 – Etapas da construção da pesquisa	29
Quadro 3 – Mapa político da CMJP entre 2013/2015: período da filiação do prefeito no Partido dos Trabalhadores - PT	56
Quadro 4 – Mapa político da CMJP entre 2016/2018: 2018/2020 período da filiação do prefeito no Partido Social Democrático – PSD e Partido Verde - PV	57
Quadro 5 – Quadro metodológico do OP de João Pessoa entre os anos de 2013 e 2020	62
Quadro 6 – Etapas básicas do ciclo do OP de João Pessoa	64
Quadro 7 – Quadro metodológico e medição de participação social por período.	72
Quadro 8 – Divisão geográfica e social das 14º RPPs do OP de João Pessoa	76
Quadro 9 – Demonstrativo do número de demandas definidas e executadas	79
Quadro 10 – Perfil das demandas executadas levando em consideração a metodologia do OP, a filiação partidária do Prefeito e o período (2013/2015 – Partido dos Trabalhadores – PT)	84
Quadro 11 – Perfil das demandas executadas pela gestão, levando em consideração a metodologia do OP, a filiação partidária do Prefeito e o período.	86
Quadro 12 – Perfil das demandas executadas pela gestão, levando em consideração a metodologia do OP, a filiação partidária do Prefeito e o período (2018/2020 – Partido Verde - PV)	90
Quadro 13 – Regiões de Participação Popular – RPPs do OP de João Pessoa	106

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Mapa político da CMJP 2013/2015 (Governo do PT)	57
Gráfico 2 – Mapa político da CMJP 2016/2020 (Governos do PSD/PV)	58
Gráfico 3 – Nível de participação nas Audiências Regionais de 2013 a 2020	73
Gráfico 4 – Evolução da participação por área geográfica/social	77
Gráfico 5 – Nível de execução das demandas definidas entre 2013 e 2020	80

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Fases do Ciclo básico do OP	26
Figura 2 – Etapas do Ciclo do OP João Pessoa 2013.	70

LISTA DE IMAGENS

Imagem 1 – Reunião preparatória do ciclo OP 2015.	65
Imagem 2 – Audiência Regional do ciclo OP 2015.	66
Imagem 3 – Assembleia Geral do ciclo OP 2015	67
Imagem 4 – Caravana de Acompanhamento do ciclo OP 2015.	68
Imagem 5 – Reunião de Avaliação do ciclo do OP 2015.	68

LISTA DE SIGLAS

CF – Constituição Federal
CMJP – Câmara Municipal de João Pessoa
CUT – Central Única dos Trabalhadores
DEM – Democratas
ES – Espírito Santo
FNPP – Fórum Nacional de Participação Popular
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDHM – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IP's – Instituições Participativas
LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA – Lei Orçamentária Anual
LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal
MG – Minas Gerais
OD – Orçamento Democrático
OP – Orçamento Participativo
OPCA – Orçamento Participativo Criança e Adolescente
PCdoB – Partido Comunista Brasileiro
PDT – Partido Democrático Trabalhista
PFL – Partido da Frente Liberal
PHS – Partido Humanista Social
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PMJP – Prefeitura Municipal de João Pessoa
PMN – Partido do Movimento Nacional
PP – Partido Progressista
PPA – Plano Plurianual
PPS – Partido Popular Socialista
PR – Partido da República
PRB – Partido Republicano Brasileiro
PRTB – Partido Renovador Trabalhista Brasileiro

PSB – Partido Socialista Brasileiro

PSC – Partido Social Cristão

PSD – Partido Social Democrático

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

PSDC – Partido Social Democrático Cristão

PSL – Partido Social Liberal

PT – Partido dos Trabalhadores

PT do B – Partido Trabalhista do Brasil

PTB – Partido Trabalhista Brasileiro

PV – Partido Verde

QDD – Quadro Demonstrativo de Despesas

RPPs – Regiões de Participação Popular

RS – Rio Grande do Sul

SC – Santa Catarina

SD – Solidariedade

SEEP – Secretaria Executiva de Participação Popular

SP – São Paulo

USF – Unidade de Saúde da Família

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	18
INTRODUÇÃO	20
Teorias e conceitos	22
Aspectos metodológicos	28
Estrutura da dissertação	30
BREVE HISTÓRICO DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO BRASIL: Formas, métodos e desafios de uma gestão democrática	31
Breve histórico sobre o surgimento das gestões democráticas e Instituições Participativas – IP's no Brasil e os seus desdobramentos	32
O nascedouro do Orçamento Participativo no Brasil e sua relação histórica com o Partido dos Trabalhadores	33
Metodologias principais que orientam o Orçamento Participativo	37
Das formas de escolha das demandas e do período dos ciclos do OP	40
Desafios e declínio do Orçamento Participativo na Contemporaneidade	41
A CAPITAL DA PARAÍBA: DO CORONELISMO A PARTICIPAÇÃO SOCIAL: O AMBIENTE E AS DISPUTAS DA CONSTRUÇÃO DO ORÇAMENTO DEMOCRÁTICO ATÉ O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO	47
O OP de João Pessoa, a pluralidade do ambiente social e político durante seu período e sua organização institucional na cidade	49
Conflitos e convivências: relações com o legislativo de João Pessoa consequente as mudanças de projeto político na cidade no período	54
OP DE JOÃO PESSOA: ANÁLISE DOS EFEITOS DAS MUDANÇAS METODOLÓGICAS NAS METAMORFOSES DE SUA IMPLEMENTAÇÃO NA CIDADE	60
Mudanças metodológicas de uma política de povo, para o povo e com o povo: causas e efeitos	60
Ciclo básico do OP de João Pessoa e sua forma metodológica de aplicação	64
Reuniões preparatórias	64
Análise da variável da participação	69
O OP em João Pessoa e suas formas de mobilização	70
A participação por RPP's: Uma análise da mobilização por área geográfica, social e econômica do OP de João Pessoa	75
Análise da variável da execução	77
O perfil das demandas aprovadas no OP de João Pessoa em cada RPP por fase e metodologia de execução	83
CONSIDERAÇÕES FINAIS	95
REFERÊNCIAS	98

ANEXO I	106
ANEXO II	109

APRESENTAÇÃO

Esta pesquisa é o resultado de uma paixão que começou desde o final dos anos de 1990, um período de aprendizagens, convivências e relações construídas a partir de experiências vivenciadas em organizações, entidades e governos na execução de uma política pública que inclui as pessoas na construção democratizante da gestão pública.

Meu primeiro contato com o Orçamento Participativo foi no ano de 1998, durante as etapas de formação da antiga Rede de Jovens do Nordeste e da Rede de Educadores Populares, ambos articulados e assessorados pela Escola de Formação Quilombo dos Palmares – EQUIP, sediada em Recife. Nesta oportunidade, foi possível conhecer e analisar os casos e experiências de governos com gestão de OP pelo nordeste, além de outras questões.

No ano 2000, presenciei a articulação inicial da construção do programa, especialmente nas cidades de Recife-PE e Icapuí-CE, sob o governo, respectivamente, de João Paulo e Francisco Teixeira, ambos do Partido dos Trabalhadores (PT).

No período de 2001 a 2002 obtive contato expressivo com a experiência do Orçamento Participativo na cidade de Caaporã na Paraíba, nesta ocasião contribui com a organização e execução do programa no município.

O segundo contato e retorno das atividades de OP ocorreu no ano de 2014, momento no qual ocupei a Secretaria Executiva do Orçamento Participativo, durante a gestão de Luciano Cartaxo do PT na capital paraibana. Esta época coincidiu com a militância política nas direções estadual e municipal do Partido dos Trabalhadores.

Desta feita, a experiência pessoal com o instrumento variou durante os anos, entendo que as diversas fases dela resultaram em uma bagagem ampla, na qual passei da condição de articulador/consultor para a condição de gestor de OP e hoje pesquisador do instrumento.

Uma experiência extremamente construtiva a partir das relações e vivências entre governo e sociedade. Dos aprendizados, da construção metodológica na busca pela eficiência do programa e fundamentalmente na busca permanente por uma cidade inclusiva e participativa do ponto de vista da elaboração e da execução das políticas públicas.

No ano de 2015, em pleno período de execução do ciclo do OP da cidade de João Pessoa, tive que renunciar ao meu cargo de Secretário Executivo devido à saída do então Prefeito Luciano Cartaxo do PT. Um momento extremamente difícil para todos nós que acreditávamos na gestão

eleita pelo partido e que, justamente por acreditarmos em um projeto de sociedade identificado com o nosso projeto, optamos pela saída da gestão.

Este estudo é importante por ser resultado de uma análise de caso deste período, propondo-se a ser uma prospecção na experiência do OP em João Pessoa durante os governos de Luciano Cartaxo (2013/2020), período em que o gestor esteve filiado a três partidos diferentes, analisando suas formas metodológicas, relações políticas dentro do Desenho Institucional do programa e as possíveis consequências destas mudanças conjunturais partidárias nas várias maneiras e metodologias de se executar o instrumento.

Esta pesquisa é concebida por meio de uma escrevivência real de quem vivenciou o OP durante todo um ciclo e conviveu com seus atores e partícipes na cidade de João Pessoa.

Assim, por meio de uma análise de documentos históricos e por uma verificação acadêmica militante, buscamos compreender as metamorfoses metodológicas deste instrumento participativo na capital da Paraíba, suas causas e consequências.

Esta pesquisa teve a ousadia de ser construída com um olho do pesquisador e o outro do militante apaixonado pelo OP, suas práticas, convivências e construções nas relações democratizantes da sociedade. Ela será um pequeno manifesto de defesa das gestões democráticas e das práticas de participação social em um período atual tão difícil para a democracia de nosso país.

1. INTRODUÇÃO

Com a redemocratização do Brasil após o golpe militar de 1964 e, consequentemente, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, o Brasil experimenta novas formas de relação entre poder executivo e sociedade civil na busca de um modelo democrático de administração pública. Com isto, instrumentos de participação social são criados, estabelecendo relações mais próximas com a população como, por exemplo, o plebiscito e o referendo, que são modelos e formas de consultas públicas, que se somam as leis de iniciativa popular e os conselhos populares, todos esses inseridos no bojo da Constituição Federal de 1988 (BENEVIDES, 1991).

O nascedouro dessas questões foi justamente na busca dos movimentos sociais pela intervenção da formulação das políticas públicas, por meio da construção de mecanismos de participação social, que coincide com as lutas pela reabertura democrática dos anos de 1970 a 1980 (SERAFIGIM; TEIXEIRA, 2008). Assim, diante deste novo cenário, os movimentos sociais passam a assumir, em meados dos anos 90, um papel construtivo de relações com a institucionalidade governamental, estreitando os caminhos entre a sociedade e os governos.

Desta forma, nas décadas de 1990 e 2000, proliferaram-se experiências participativas inovadoras como os conselhos e conferências em todo o Brasil nas gestões progressistas em nível local (SERAFIGIM, 2013). Já o marco regulador e como não dizer “institucionalizador” de experiências de participação mais forte na gestão pública municipal é inaugurado nos governos do Partido dos Trabalhadores do final dos anos de 1980 em Porto Alegre. Uma espécie de gênese regulamentar, pois já existiam experiências anteriores embrionárias de formas de participação a partir de experiências de governos locais como Vila Velha, Fortaleza, entre outros, sem necessariamente um nível de regulamentação institucional.

Assim, estes instrumentos de participação social assumem um caminho para construção de um desenho institucional no poder local que coloque na mesma mesa a sociedade, seus atores protagonistas e o poder público, quebrando de certa forma um modelo hierarquizado que foi construído ao longo do tempo.

Neste sentido é que surgem as experiências de Orçamentos Participativos (OP), que inicialmente vem à tona dentro das realidades locais como um dos instrumentos de gestão societal, que estabelecem “estreitamentos” entre o poder público e a comunidade, como forma de democratizar o acesso às deliberações de governo e a definição das prioridades orçamentárias. A origem da vertente societal está ligada às tradições de mobilizações no Brasil que atingiram seu

auge na década de 1960 (PAULA, 2005). Diante da nova configuração proveniente da essência democrática da Constituição de 1988, “instaurou-se, assim, um modelo híbrido de democracia no Estado brasileiro em que representação e participação estão combinadas” (SIPIONE; SILVA, 2013, p. 147).

Ao longo do tempo e durante os mais de 30 anos de experiências dos modelos de participação social no debate do orçamento público, várias metodologias e formas de aplicação desta política pública foram construídas e desenvolvidas ao longo deste período histórico. As formas de execução metodológica do OP são construídas a partir de critérios muitas vezes desenvolvidos e definidos pela estrutura governamental, levando em consideração aspectos de cada realidade local, com fatores relacionados a questões sociais, econômicas e políticas. Poucas são as experiências em que a construção metodológica do OP é democratizada com a representação da sociedade. Ou seja, a maior parte das experiências de OP no Brasil constrói sua metodologia a partir de uma definição de gabinete entre os integrantes da estrutura de governo. Tipos e formas de cada ciclo, modelos de definição de demandas e escolha de prioridades, período de execução das obras, formas e modelos de acompanhamento e controle social, são alguns dos aspectos que estão relacionados às metamorfoses metodológicas do OP no Brasil.

Esta pesquisa teve como ambiente de estudo a experiência do Orçamento Participativo da cidade de João Pessoa que já dura mais de 16 anos. Além de buscar um aprofundamento de pesquisa que parta de um resgate histórico e análise documental a necessária compreensão da aplicabilidade deste instrumento durante um período de sua execução na capital da Paraíba (2013/2020), é também resultado de uma análise militante empírica de quem esteve durante os anos de 2014 e 2015 à frente do programa na cidade como Secretário Executivo do OP.

O recorte temporal do estudo remete ao período das duas gestões do então prefeito Luciano Cartaxo Pires de Sá, eleito em 2012 pelo Partido dos Trabalhadores - PT e que em seguida, a partir da segunda metade do primeiro mandato e durante todo o segundo mandato, trocou de partido outras duas vezes, filiando-se ao Partido Social Democrático – PSD e ao Partido Verde – PV, respectivamente.

Neste sentido esta pesquisa tem como objeto analisar sobre as mudanças nas metodologias do OP durante este período, suas causas e consequências. Para tanto, buscaremos uma verificação a partir de dois aspectos importantes: (i) relacionado a o projeto político da coalizão que governa a cidade a partir das filiações partidárias do Prefeito no PT, PSD e PV, e também (ii) por aspectos

relacionados à execução orçamentária das demandas, seus ajustes e o impacto destas obras no orçamento do município.

As metodologias de aplicação do OP são fundamentais para termos um instrumento participativo eficaz e que dialogue com os anseios da comunidade. Aqui, buscaremos compreender durante o recorte temporal se as mudanças de metodologias do instrumento tiveram como causa e influência as mudanças conjunturais da política relacionada à troca de partidos do prefeito, ou se foram especificamente uma necessidade de se aperfeiçoar a aplicação do programa participativo e melhorar a sua execução.

Também, buscaremos analisar a partir destes cenários as consequências destas mudanças no OP na cidade de João Pessoa, especificamente, relacionando tais consequências aos aspectos da participação social (número de participantes e perfil desses participantes) e da escolha e execução das demandas definidas como prioritárias pela comunidade protagonista do OP.

1.1. Teorias e conceitos

Trata-se de uma análise que fará uma verificação das influências nas metodologias do OP em dois aspectos: da influência da coalizão que governa e também dos aspectos relacionados a ajustes para facilitar a execução do instrumento. Dessa forma, a compreensão teórica e conceitual das questões pertinentes ao primeiro aspecto, são fundamentais para alicerçar a nossa busca. Logo, o entendimento de conceitos como projeto político, coalizão governante e a noção das metodologias e aspectos metodológicos das várias metamorfoses dos modelos de execução do OP são importantes em nossa análise. Neste primeiro momento e na finalidade de nortear a pesquisa, o conceito de projeto político aplicado segue a vertente da Dagnino (2004):

Seria uma visão para designar os conjuntos de crenças, interesses, concepções de mundo e representações do que deve ser a vida em sociedade que orientam a ação política dos diferentes sujeitos. Este conceito não está restrito apenas na arena política partidária, mas, sobretudo, a partir de visões sociais e culturais mais amplas (op. cit., p. 144)

Neste caso, essas pluralidades de visões e compreensões amplas podem ter consequências no desenvolvimento e execução das políticas públicas na gestão de João Pessoa durante as várias mudanças de partido do gestor municipal no período do recorte temporal do estudo.

O OP de João Pessoa tem origem em 2005 com a eleição do então prefeito Ricardo Coutinho, na época filiado ao Partido Socialista Brasileiro (PSB). Ricardo Coutinho é oriundo do

Partido dos Trabalhadores (PT), desde o período de 1980, foi eleito como Vereador e Deputado Estadual pelo partido. Assim, a origem e concepção do OP na cidade vêm de uma forte tradição associada ao PT e ao chamado *Modo Petista de Governar*¹.

Um exemplo concreto deste modelo caracterizado dentro do chamado Modo Petista de Governar é a iniciativa de Luiza Erundina, a candidata vitoriosa do PT em São Paulo em 1988, que fez campanha com a promessa de *colocar nas mãos do povo o governo de nossa cidade* (colocar o governo de nossa cidade nas mãos do povo) (Kowarick; Singer, 1993, p. 203). Esta concepção seria uma espécie de referencial político para experiências administrativas governadas pelo partido.

Para compreender o nascedouro do debate da participação popular no PT é preciso voltar às eleições de 1982, no qual o partido lançou um referencial que o acompanha em todo o seu período histórico, sobretudo no debate das relações governo e sociedade: “*governar com participação popular e inversão de prioridades*”. O debate da participação é como uma espécie de cláusula pétrea nos programas de governo e manifestos do PT, consta até hoje presente nos debates internos da legenda, além de ser marca forte no chamado Modo Petista de Governar. Constitui seu núcleo ideológico, compreendendo os valores mínimos sobre os quais o partido constrói sua identidade e coesão (FREEDEN, 1996).

Por outro lado, para obter a noção do que cada partido que governou a cidade de João Pessoa durante o recorte temporal da pesquisa compreende por democracia e participação social, englobando esta compreensão dentro do chamado projeto político especificamente, e analisando a visão e o entendimento histórico destes partidos em relação a estes aspectos, conforme a análise de seus documentos, programas e manifestos, no quadro a seguir apresenta um resumo deste entendimento, a partir desta análise:

Quadro 1 – Compreensão/visão de PT, PSD e PV sobre a participação social

PARTIDO	ENTENDIMENTO SOBRE A PARTICIPAÇÃO SOCIAL	FONTE
PT	“O PT afirma seu compromisso com a democracia plena e exercida diretamente pelas massas...” “... para que se efetive o poder de decisão dos trabalhadores sobre a economia e os demais níveis da sociedade.”	Manifesto da Fundação do Partido dos Trabalhadores (1980).

¹ O livro *O modo petista de governar*, é lançado em 1992 pelo PT e sua Fundação de Estudos - FPA, que sintetiza os aprendizados das primeiras gestões municipais, caracterizado pelo crescimento eleitoral partidário, com a expansão da sua presença em governos municipais e estaduais, até a eleição para o governo federal, em 2002 com a vitória de Luís Inácio Lula da Silva.

	<i>“O PT pretende chegar ao governo e à direção do Estado para realizar uma política democrática, do ponto de vista dos trabalhadores, tanto no plano econômico quanto no plano social.”</i>	
PSD	<i>“Revisão da Constituição, consubstanciando os princípios do regime democrático, social e federativo, fundado na representação do povo e na verdade eleitoral”.</i>	Programa do Partido Social Democrático (1945) ²
PV	<i>“A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA: devem ser criados mecanismos de democracia direta, como referendos ou plebiscitos que permitam aos cidadãos deliberar diretamente sobre questões de âmbito nacional, regional ou local, facilitada a participação ativa da população em conselhos para deliberar, fiscalizar e dar mais entrosamento e eficácia à ação do poder público.”</i>	Programa do Partido Verde (2005)

Fonte: Programas e Manifestos de fundação de PT, PSD e PV.

Observa-se que tanto o PT como o PV tem uma compreensão abrangente no debate da democracia e da participação social, abrindo as deliberações de governos para esta participação de forma mais direta. Por outro lado, o PSD sustenta-se em uma representação mais de caráter eleitoral.

Assim, é importante a partir dos estudos desta pesquisa, compreender se estas bases programáticas são levadas em consideração durante o período de execução do OP na cidade a partir de cada tempo de gestão pelos partidos. Ademais, deve ser levado em consideração dentro dos aspectos de decisão da manutenção do programa, execução e durabilidade, fatores relacionados às questões do indivíduo em realizar o OP. Ou seja, se a chamada “vontade política” de Avritzer (2003) em ter o Orçamento Participativo como política pública está relacionada aos aspectos do projeto político ou da vontade individual do gestor.

Outro aspecto conceitual importante é sobre a chamada coalizão governante. A construção das relações que formam a base que sustenta o governo no poder legislativo e na sociedade é analisada por Lijphart (1984) que propõe a distinção entre o modelo majoritário e consensual de governo. O primeiro caracteriza-se pelo predomínio do executivo que usa de sua força e influência para manter o comando desta relação. Já o segundo é caracterizado pela separação de poderes, pelo pluripartidarismo, pelo governo de coalizão e pelo equilíbrio entre eles.

No caso do Brasil, as relações entre poder executivo e legislativo, e a construção da base da coalizão que governa, por vezes, estão relacionadas a interesses particulares, individualizados sem

² O programa do PSD afirma de certa forma, uma representação popular por meio da chamada “verdade eleitoral”.

definição clara de uma linha programática de atuação política. Andrade (1989) assim definiu esta relação:

A experiência tem mostrado que as grandes bancadas no Brasil não se constituem em torno de linhas partidárias definidas; elas são, antes, aglomerados de interesses políticos particularistas, frouxamente unificados em campos “governistas” ou “oposicionistas”. No poder, os subgrupos que ocupam essas bancadas se preocupam mais com a obtenção de altos cargos e vantagem políticas de seu interesse do que com a realização de um programa de governo (op. cit., p. 156)

Assim, o projeto político da coalizão que governa, por vezes, está relacionado à vontade do executivo que mantém esta relação política por meio de ações governamentais e na manutenção de interesses com a base parlamentar para manter esta sustentação, como também na construção de apoios para a manutenção de uma base política na sociedade. Logo, o cerne principal deste estudo é verificar se o projeto político da coalizão que sustentou o governo de Luciano Cartaxo, no período em questão, influenciou ou não na aplicação metodológica ou nas formas de execução do OP em João Pessoa.

Outro aspecto que tem potencial relacional ao projeto político da coalizão que governa é saber se o retrato do chamado “desenho institucional” do OP, na etapa da sua execução, se é possível sofrer influência destas conjunturas externas. Conforme Souza (2021), o Desenho Institucional do OP vai além das regras de funcionamento do programa, na medida em que este instrumento participativo está inserido no processo decisório municipal e se relaciona com os vários atores que envolvem a “engrenagem” do poder local. Esta engrenagem de relacionamentos (poder executivo, legislativo, sociedade civil organizada e sociedade em geral) será denominado de “arco íris” de relacionamentos com características e disputas políticas próprias nesta arena local.

O terceiro aspecto teórico e conceitual é justamente a análise do que se entende por metodologias e práticas metodológicas, na busca de compreender se as mudanças de coalizão e consequentemente as possíveis mudanças do projeto político afetam as práticas de execução metodológica do OP na cidade de João Pessoa.

A aplicação do “fazer” do Orçamento Participativo está, por vezes, relacionada a fatores locais e a visão que cada gestão tem do programa. Pires (2001) afirma que a elaboração do orçamento com a participação popular pode se basear nas mais diversas metodologias. Não existe um modelo que sirva a todas as realidades. Além disso, uma mesma prefeitura pode adotar diferentes metodologias ao longo do tempo, variando ciclo a ciclo, conforme o aprendizado e as conveniências.

Destarte, o modelo básico referencial metodológico para as várias experiências de OP está dividido em três fases com suas etapas específicas: a primeira fase é a da definição das demandas pela comunidade. Esta etapa acontece normalmente através das audiências regionais de participação social e pode ser aplicada a partir de dois modelos fundamentais: definição de demanda por política pública (quando a comunidade escolhe as demandas prioritárias por área de política pública) ou definição de demanda por obra específica (quando a comunidade determina prioritariamente a obra específica definida, como: calçamento de determinada rua ou construção de uma escola em determinada localidade, etc.). A segunda fase é a escolha dos representantes da comunidade. Durante cada ciclo elegem-se os conselheiros de cada região do município que irão compor os conselhos municipal e regional do OP que representará as regiões, bairros e comunidades durante a aplicação do instrumento. Estes representantes serão protagonistas também na terceira fase do ciclo, que é o período de acompanhamento social da aplicação e execução das demandas definidas pela comunidade.

A ilustração sugerida na figura 1 é um resumo de um referencial metodológico básico de um ciclo do Orçamento Participativo.

Figura 1 – Fases do Ciclo básico do OP



Fonte: Ciclo básico do OP. Elaborado pelo autor.

Diante disso, não existe uma aplicação metodológica única para as várias experiências de OP's no Brasil. Essa definição se dá muitas vezes por questões específicas ou multicausais que

devem ser levadas em consideração para a boa aplicabilidade do programa e também para facilitar os aspectos relacionados à execução das demandas (aspectos econômicos), participação social (aspectos da participação da comunidade ou como se dá essa participação) e durabilidade do instrumento do ponto de vista da confiabilidade junto à população quanto política pública.

Então, o que provoca as mudanças de metodologias em experiências de Orçamento Participativo? Tais mudanças estão relacionadas às conjunturas políticas? Ou seria uma busca pelo seu aprimoramento enquanto política pública? São estas perguntas provocadoras que esta pesquisa buscou responder analisando um caso específico dentro de um recorte temporal definido. Esta análise terá a experiência de João Pessoa no período de 2013 a 2020 como referencial para responder a tais questões.

De certa forma, existe uma lacuna na literatura especificamente sobre a influência do projeto político nas metodologias do fazer Orçamento Participativo. Portanto, é importante verificar se essas causas consideradas exógenas tem em seus efeitos questões multicausais e não apenas relacionadas a conjunturas políticas, como também é importante compreender quais as consequências destas mudanças.

Diante destes aspectos, a presente pesquisa poderá contribuir no estudo destes fenômenos nas práticas de OP's no sentido de buscar o aprimoramento de políticas públicas mais consistentes e estáveis na sua execução. Toda esta análise leva em consideração a compreensão do chamado "Poder Local". O ambiente na chamada agenda política local, as relações e dinâmicas que envolvem seus atores (poder executivo, legislativo e grupos sociais) e suas particularidades é um conceito importante na finalidade de compreender o Desenho Institucional das cidades e, principalmente, como ela pode ser gerenciada por meio de uma perspectiva mais próxima e participativa. O poder local é um dos veículos privilegiados da compreensão do fenômeno político na sua complexidade, nomeadamente, firmada a uma noção de poder enquanto algo construído no quadro das relações sociais entre agentes (FELIZES, 2000).

A compreensão de poder local está muito vinculada à "realidade de cada realidade", o seu contexto histórico e as relações entre atores e grupos dentro deste ambiente. Seria uma necessidade de desenvolver e defender um regime, isto é: uma rede de relacionamentos que agrega vários tipos de pessoas, negócios e atividades que nesta pesquisa é denominado de "arco-íris" de relacionamentos.

Assim, ao estudar tais questões, a pesquisa parte da verificação da seguinte hipótese: que os efeitos do projeto político em curso, relacionado à compreensão teórica que cada partido (PT, PSD,

PV) tem das questões próprias da participação social, como também as possíveis mudanças no *arco-íris* de relacionamentos no desenho institucional diante das novas conjunturas políticas, influenciam fundamentalmente nas metodologias de execução do OP em João Pessoa, podendo interferir em sua manutenção ou na possível ruptura da execução do instrumento. Ou se estas mudanças metodológicas podem sofrer influências de questões multicausais relacionadas a ajustes para a boa execução do programa participativo a fim de buscar o aperfeiçoamento desta prática.

Desta forma, buscaremos a partir destas hipóteses preliminares, analisar a fundo tais questões. Os efeitos destas mudanças nas metodologias do OP de João Pessoa, como consequências na sua aplicabilidade e desenvolvimento enquanto política pública serão analisados por meio de duas variáveis importantes: (i) da “participação” que medirá a presença do número de pessoas em cada período no ciclo do Orçamento Participativo durante o recorte temporal, e também qual o perfil dos protagonistas desta participação por região, área geográfica e presença por nível social e econômico, verificando assim a capacidade de cada metodologia na mobilização e no tipo de mobilização da sociedade junto ao programa; (ii) da “execução”, que medirá o nível de execução, tipos de demandas executadas em cada ciclo, por cada forma metodológica, analisando por meio de documentos oficiais esta execução.

As mudanças metodológicas no instrumento serão analisadas levando em consideração aspectos técnicos e políticos, o projeto político da coalizão governante como também a viabilidade financeira da demanda ou até as condições orçamentárias para sua execução.

1.2. Aspectos metodológicos

A pesquisa se baseia em um estudo de caso do tipo exploratório (empírico e documental), usando abordagem qualitativa como uma maneira de buscar o máximo possível de instrumentos e elementos para o desenvolvimento do projeto. Ainda, esta pesquisa foi concebida a partir do olhar de um pesquisador militante que vivenciou empiricamente o Orçamento Participativo da cidade de João Pessoa, pois, durante os ciclos de 2014 e 2015 estive como secretário municipal do instrumento na cidade. Porém, agora, exercendo o papel de pesquisador, com olhar crítico e fundamentado na teoria acadêmica, distanciando um pouco do papel gestor para aproximar-se com a visão empírica e acadêmica para a construção desta pesquisa.

Para subsidiar o percurso estabelecido e conseguir atingir os objetivos propostos, levando em consideração o estudo das variáveis da participação e da execução, foi realizado um

levantamento de revisão da literatura, como forma de revisitar o que já tinha sido pesquisado sobre o OP enquanto suas metodologias de execução e as influências baseadas na conjuntura do projeto político da coalizão governante. Somado a isto, para o aprofundamento do estudo da variável pesquisada, foi realizada a análise dos documentos oficiais que subsidiaram o Orçamento Participativo de 2013 a 2020, que contempla as duas gestões estudadas, a fim de se identificar o seu planejamento, o seu alinhamento com o Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), sua logística de operacionalização, principais demandas e execução, e o nível de participação popular de cada ciclo e período do estudo.

Para a construção prática da pesquisa, estabelecemos três etapas importantes descritas no quadro I:

Quadro 2 – Etapas da construção da pesquisa

ETAPAS	TÉCNICAS	DESCRIÇÃO
1º Etapa	Levantamento Documental	Por meio dos documentos oficiais foram mapeados os dados relativos às variáveis da pesquisa que analisa a participação popular e a execução das demandas em cada ciclo orçamentário e metodologia definida.
2º Etapa	Tabulação dos Dados	A tabulação dos dados obedeceu uma organização temporal por ciclo orçamentário coincidindo com o modelo metodológico definido.
3º Etapa	Análise dos Dados	A análise dos dados e o resultado desta análise foi verificada quantitativamente, levando em consideração os percentuais apresentados em cada variável.

Fonte: Elaboração própria.

Na 1º etapa os documentos oficiais³ mapeados foram colhidos junto a Secretaria Executiva da Participação Popular da Prefeitura de João Pessoa – SEPP - PMJP, bem como no site⁴ da própria prefeitura, além de demonstrativos da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e Lei Orçamentária Anual – LOA disponível no site da Câmara Municipal de João Pessoa. Na 2º etapa, a tabulação destes documentos foi por meio de uma tabela organizativa, dividindo cada subsídio por ano, ciclo orçamentário e modelo metodológico do período. Já na 3º etapa, a análise dos dados procedeu por uma verificação de dados percentuais, analisando as variáveis da participação popular ciclo a ciclo, bem como o nível de execução das demandas deste período.

³ Relatórios dos ciclos do Orçamento Participativo de 2013 a 2020.

⁴ Disponível em <https://www.joaopessoa.pb.gov.br/secretaria/sepp/>

1.3. Estrutura da dissertação

Para melhor compreensão de como esta pesquisa está organizada, este tópico foi elaborado para dispor a estrutura do estudo:

(i) 1º capítulo: a introdução, a apresentação do tema; o problema de pesquisa, levantando os questionamentos que norteiam a pesquisa; as hipóteses, com a proposição inicial como ponto de partida para a presente discussão; os objetivos, que visam as pretensões do trabalho; bem como, o percurso metodológico que desenha o meio estabelecido para alcançar os objetivos traçados; logo, este tópico que versa sobre a estrutura do trabalho;

(ii) 2º capítulo: resgata minimamente o período de surgimento das experiências de participação social no Brasil, além do OP com seus modelos, formas, métodos e desafios na contemporaneidade;

(iii) 3º capítulo: busca compreender o histórico político de João Pessoa em relação a suas práticas de gestão e disputas neste ambiente político, além de apresentar o recorte historiográfico do OP na cidade, resgatando sua organização metodológica, legislação e aspectos institucionais;

(iv) 4º capítulo: analisa os efeitos do projeto político da coalizão governante nas metodologias de implementação do instrumento na capital da Paraíba levando em consideração as variáveis da participação e da execução.

2. BREVE HISTÓRICO DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO BRASIL: Formas, métodos e desafios de uma gestão democrática

A transição democrática no Brasil surge a partir de movimentos e esforços das ruas para dentro da institucionalidade. A partir do final dos anos de 1970, a ditadura militar brasileira (1964-1985) começa a diminuir sua força autoritária (mesmo contra setores mais conservadores vinculados aos quartéis) que coincidiu com uma forte movimentação popular de setores vinculados a luta trabalhista e aos movimentos contra a repressão, estudantil e comunidades ligadas a igreja católica (ALVAREZ, 1990). Neste período a luta pela cidadania coincide com as lutas pelas liberdades democráticas e pelo direito à participação popular com o voto e a ampliação de direitos sociais no Brasil (DAGNINO 1994).

É neste período que surge o Partido dos Trabalhadores (PT). Seu nascedouro é resultado destas lutas reivindicatórias pós-ditadura militar e são o resultado de um encontro de ativistas sociais que estavam vinculados às lutas pelas liberdades democráticas, pelo direito ao voto e pelas garantias sociais.

O Partido dos Trabalhadores se posicionou como diferente, argumentando que buscava radicalizar a democracia ampliando a participação cidadã, implantando o socialismo democrático (que foi concebido de diferentes formas por diferentes setores do partido, mas incluindo a utilização do Estado para reduzir a pobreza e a desigualdade) e gerar transparência nos assuntos governamentais para erradicar a corrupção (WAMPLER; GOLDFRANK, 2022, p.40)

Relembrar enfatizar o nascimento do Partido dos Trabalhadores se faz necessário, pois esta experiência partidária configura o embrião do nascedouro do OP na cidade de João Pessoa.

O período de transição democrática no Brasil e, posteriormente, a Assembleia Nacional Constituinte e a nova Constituição Federal, entre outras questões fundamentais para a “nova democracia brasileira”, garante aos municípios o direito de expandir ações e experiências de participação social que foram fundamentais para a constituição de novos ambientes sociais dentro da institucionalidade governamental (AVRITZER, 2002).

Este novo ambiente municipal no Brasil faz com que experiências de governos locais como Recife, Vila Velha, Diadema, Lages, entre outros, começassem a experimentar métodos e modelos de participação social e popular em decisões governamentais, não só na execução de Conselhos

Municipais, mas também, em modelos de Instituições Participativas (IPs) mais fortes (WAMPLER; AVRITZER, 2004).

2.1. Breve histórico sobre o surgimento das gestões democráticas e Instituições Participativas – IP's no Brasil e os seus desdobramentos

Os movimentos de busca da inter-relação entre sociedade e Estado, oriundos do período pós-ditadura militar no Brasil e, conseqüentemente, com seu fortalecimento na Constituição Federal de 1988, é o que Gurza Lavalle et. al. (2019) analisa - segundo conceitos da Theda Skocpol - no qual os processos de interação socioestatais permitiam aos atores sociais se adequar favoravelmente a contexto institucional maior, e em outros momentos cavar espaços ou entradas, construindo o que se conhece na literatura por “encaixes institucionais”.

Estes encaixes, a partir destes conceitos, são buscas por uma interação institucionalizada que visa a inter-relação destes espaços (Estado e sociedade). Assim, conselhos, conferências, entre outros, são ambientes próprios desta relação. Ainda segundo Gurza Lavalle et al. (2019), os encaixes podem ser configurados em três dimensões: (i) variação horizontal – os encaixes institucionais, que podem operar em níveis diferentes de autoridade; (ii) variação vertical – a hierarquia política que operam os encaixes; (iii) a articulação entre vários encaixes – situados em níveis diferentes de hierarquia política.

No decorrer deste estudo, este conceito pode ser identificado nos modelos de experiências de Orçamentos Participativos ao longo do tempo. As relações horizontais entre experiências de gestões exitosas no debate da participação popular, como também a aplicação de modelos verticais como o chamado “Modo Petista de Governar” que se replica em vários governos do partido no país, podem ser considerados construtores indiretos da manutenção das políticas de OP em várias experiências brasileiras.

Conseqüentemente a estes movimentos de relação entre Estado e sociedade é que surgem as experiências de instituições participativas (IP's). No caso do Brasil, estas experiências são resultado das lutas dos movimentos sociais por participação e interação institucional com o Estado. A Constituição de 1988, proporcionou um ambiente legal ao incluir mecanismos de participação no processo decisório federal e local para a participação direta. Destaca-se o referendo, o plebiscito e os projetos de lei de iniciativa popular, e no caso relativo à democracia participativa indicam os conselhos gestores de políticas públicas, que podem ser instituídos nos três entes federativos

(ROCHA, 2008), como também uma nova institucionalidade que buscou introduzir novos valores democráticos e de participação e controle social.

É neste cenário que estão inseridas as gêneses das IP's no Brasil, produto de uma interação socioestatal na formação de pontes que acessam o Estado, formando assim, o que se conhece por encaixes institucionais. De acordo com Carlos, Dowbor e Albuquerque (2017), os encaixes conferem aos atores sociais acessos mais permanentes às instituições, ampliando sua capacidade de influência.

Devido a pluralidade destas organizações sociais é possível pressupor a existência de pluralidade de formas e métodos de inter-relação socioestatais que configuram o Desenho Institucional deste ambiente, moldando-se a esta “pluri-realidade”. Diante disso, o estudo busca lançar luz sobre este Desenho Institucional e as influências que sofrem de realidades exógenas, buscando compreender fundamentalmente as relações que se formam ao redor do ambiente local em torno dos instrumentos participativos em cada realidade.

O Orçamento Participativo, em uma análise de sua primeira geração de experiências de política pública, sofre influência de três aspectos importantes, sendo: (i) a “vontade política” do prefeito, (ii) a influência do “desenho institucional”, (iii) e a existência de uma forte “tradição associativa” local (Lüchmann, 2002; Avritzer, 2003; Wampler, 2003). Outros aspectos que influenciam o “sucesso” ou os resultados do OP dizem respeito a capacidade financeira e administrativa do município em executar o instrumento, como também fatores relativos às relações e disputas no poder executivo e a relação com o poder legislativo.

2.2. O nascedouro do Orçamento Participativo no Brasil e sua relação histórica com o Partido dos Trabalhadores

O Fórum Nacional de Participação Popular (FNPP, 2003) realizou estudos divulgados por Genro e Souza (1997), Teixeira, Grazia e Albuquerque (2002) e Mendes (2004), e foi identificado que as primeiras experiências de participação social no Brasil datam do final dos anos de 1970. Mesmo não sendo caracterizados como Orçamento Participativo, eram ações que tinham a presença de moradores e organizações da sociedade civil na discussão das políticas públicas locais. Destacam-se as experiências iniciais de Lajes (SC) em 1978, Boa Esperança (ES) em 1982, Diadema (SP) em 1983, bem como Vila Velha (ES) e Uberlândia (MG), ambos em 1986 (PIGNATON, 2005; PIRES, 2000; TRANJAN, 2016).

Contudo, a experiência de Porto Alegre depois da eleição para a prefeitura do Partido dos Trabalhadores (PT) na capital gaúcha, no final dos anos de 1980, seria uma espécie de marco institucional inicial deste modelo de democratização da gestão pública.

Logo no período pré-eleitoral, em seu programa de governo, o candidato do PT naquela capital Olívio Dutra, surgiu uma discussão de “aprimorar a democracia participativa”, já que em gestões anteriores como na do ex-prefeito Alceu Collares do PDT, havia uma organização por meio de Conselhos Populares, mas sem ter a confiança da população naquilo que era discutido e aprovado e se realmente seria executado (CHARÃO, 2014).

Desta forma, o OP surge como instrumento executor das demandas populares e ainda que inicialmente com apenas 2% da previsão orçamentária para a execução do programa na cidade naquele período já causou uma espécie de “revolução cultural para o momento”. Ademais, vale ressaltar, que o Orçamento Participativo é mais que um instrumento executor de demandas públicas, pois constitui-se também como um programa de formação cidadã que muda as correlações e a cultura destas relações no ambiente local.

Então, como já vimos, o nascedouro do Orçamento Participativo no Brasil, coincide com um momento histórico de efervescência social oriunda das lutas pela redemocratização e além das iniciativas de governo a partir de experiências de gestão do PT em que se buscava radicalizar na democracia, ampliando a democracia cidadão e a participação social nos governos liderados pelo partido. Ou seja, era a garantia da presença do Estado com a participação social para se diminuir as desigualdades sociais e melhorar o ambiente local com a execução de demandas e políticas públicas definidas como prioridade por quem era usuário desta realidade.

Em 1988 aproximadamente 11 cidades médias ou de grande porte adotaram o OP como política pública, destas 10 eram governadas pelo Partido dos Trabalhadores e apenas Vila Velha – ES era de um partido diferente. Neste caso, o governo do PSDB na cidade mantém e aprimora a experiência que já vinha da metade dos anos de 1980. Vila Velha iniciou sua versão de “Orçamento Participativo” em 1984, quando realizou uma “Assembleia de Orçamento Municipal” que reuniu líderes comunitários e cidadãos para discutir as prioridades orçamentárias (PIGNATON, 2005).

Ao longo do tempo, as políticas de Orçamento Participativo deixaram de ser uma exclusividade de governos do PT e passaram a serem adotadas em outras experiências de governos de outros partidos conforme a tabela 1:

Tabela 1 - Quadro histórico de OP's no Brasil por partido⁵ no governo em municípios com mais de 50 mil habitantes

Período	Total de experiências de OP's	PT	Outros partidos de esquerda ⁶	PMDB	PSDB	Partidos Conservadores ⁷
1989–1992	12	11	0	0	1	0
1993–1996	31	15	5	4	7	0
1997–2000	67	26	14	3	15	9
2001–2004	138	55	30	12	17	24
2005–2008	126	47	34	10	15	20
2009–2012	99	50	17	14	8	10
2013–2016	79	33	22	9	10	5
2017–2020	43	3	13	0	7	15
Total	595	240	135	5 57	80	83

Fonte: Elaboração própria a partir de dados de Wampler; Goldfrank, 2022.

Para referenciar esta divisão ideológica entre os partidos no Brasil, é importante compreendermos que posições diferentes entre pólos de pensamento distinguem “esquerda” e “direita” no Brasil contemporâneo. O conceito de "ideologia" é complexo e envolve aspectos relativos a contextos culturais e sociais do ambiente sociológico em questão, “podendo representar um conjunto de ideias e valores respeitantes a ordem pública e tendo como função orientar os comportamentos políticos coletivos” (SCHEEFFER, 2016, p.35).

A difusão do OP pelo Brasil e a ampliação de sua experiência em outros governos não petistas, ocorreu em um contexto caracterizado pela estabilização da economia em 1994 com o Plano Real e a eleição de Fernando Henrique Cardoso do PSDB para a presidência e os processos contrastantes de descentralização e recentralização de recursos e prestação de serviços a estados e municípios (EATON; DICKOVICK, 2004), criando um ambiente para a institucionalização do pacto federativo de respeito a autonomia de cada ente que de certa forma vinha garantida com a promulgação da Constituição Federal de 1988, que cria do ponto de vista da execução orçamentária institucional para os governos locais, certa descentralização e “liberdade de execução” de funções,

⁵ Segundo Bobbio (1997), a divisão ideológica dos partidos ao longo do tempo foi associada ao conservadorismo e ao liberalismo. A esquerda prioriza a igualdade e a direita a liberdade.

⁶ Os partidos de esquerda incluem PSB, PV, PC do B, PDT, PPS.

⁷ Os partidos conservadores incluem PFL (DEM), PPB (PP), PTB, PL e vários partidos menores.

municipalizando recursos para áreas importantes como saúde, educação e ação social (MONTERO; SAMUELS, 2004).

Destarte, com esta “nova” responsabilidade orçamentária e com certa liberdade de execução de políticas públicas, neste período, algumas experiências locais buscavam diferente de seus antecessores, democratizar a elaboração e a execução de políticas públicas fundamentais para as cidades. Esta mesma Constituição Federal, garantia aos entes federados, principalmente as realidades de governos locais que incluíssem em sua agenda modelos de participação social nas instâncias de formulação de políticas públicas. Criando uma “janela de oportunidade” para os governos inventarem e adotarem novas instituições que pudessem envolver diretamente os cidadãos (AVRITZER, 2002). Assim, o OP surge neste momento, em um movimento mais amplo que envolvia naquele período três questões importantes:

(i) garantias de participação social que buscavam resolver problemas estruturais deixados pelos governos militares; (ii) envolver na agenda dos governos os movimentos e organizações que lutaram pela redemocratização do país; (iii) de certa forma ter uma experiência de política pública que envolve a execução orçamentária local que poderia ser uma espécie de “engrenagem” que fazia o governo girar contra em muitos casos as relações divergentes e oposicionistas do executivo com o legislativo local (GENRO, 1995, p.12).

De forma específica o surgimento do Orçamento Participativo está estritamente ligado às experiências de governos do Partido dos Trabalhadores. Em 1988 o PT venceu a eleição em 36 prefeituras, sendo 15 cidades com mais de 50 mil habitantes. Destas 15 cidades, 11 tinham experiências de Orçamento Participativo, incluindo as capitais de Porto Alegre, São Paulo e Vitória.

A eleição do PT em uma determinada cidade é o fator mais importante que explica por que um governo municipal adotaria o OP em determinado período (1993 e 2004) (BEZERRA, 2016; SPADA, 2014; WAMPLER, 2008). Constatamos que as conexões verticais entre o PT nacional e seus governos municipais, bem como as conexões horizontais entre os municípios ajudam a explicar a disseminação do OP durante o período 1993-2004 (WAMPLER; GOLDFRANK, 2022, p.55).

Então a gênese de criação do OP, segundo Wampler (2009), vem de um movimento dentro do PT que discutia a radicalização da democracia nas experiências governamentais. E os modelos democráticos inseridos nos programas de governo do partido, influenciam outras realidades de governo em sua adoção. Luiza Erundina, que foi candidata e eleita a Prefeitura de São Paulo em 1988, já dizia em seu programa de governo que “queria colocar nas mãos do povo o governo da cidade” (KOWARICK; SINGER, 1993).

Já nas experiências de OP gestadas por outros partidos, os governos subnacionais reformistas continuam experimentando instituições democráticas e, em várias regiões, enfatizaram fortemente a promoção da “Boa Governança” (TENDLER, 1997). As “boas práticas” de gestão eram uma espécie de cartão de visitas naquele período em governos locais.

Wampler e Goldfrank analisando municípios com mais de 100.000 habitantes mostra que o envolvimento de governos não petistas nessa rede de políticas foi o fator explicativo mais forte para a adoção do OP durante o período 1997-2000 (WAMPLER, 2008, 80). O exame de nosso maior conjunto de dados de mais cidades no período de 1993 a 2004 mostra resultados semelhantes. No período 1997-2000, 71% dos municípios governados por prefeitos centristas ou conservadores com OP faziam parte da rede “Inovações e Boa Governança” (WAMPLER; GOLDFRANK, 2022, p. 61)

Finalizando este ponto, conforme Wampler e Goldfrank (2022), a disseminação do OP no Brasil ao longo do tempo (em governos petistas ou não) esteve impulsionado por meio de processos como: primeiro, o incentivo pela formação do OP nas experiências a partir de elaborações e decisões verticais do PT, além das relações horizontais entre governos do partido que de certa forma estavam ligados entre eles; também, as redes nacionais de “boa governança e boas práticas” foram fundamentais para a expansão do OP em experiências de governos não petistas devido às motivações políticas de individuais de cada prefeito ao pesquisar seus concorrentes e outras práticas de gestão.

Souza (2016) apresenta uma reflexão da literatura que analisa os casos de Orçamento Participativo no Brasil nos últimos anos, dividindo esta análise em três gerações de estudo, a saber: OP e a democracia local; OP e as relações entre o Estado e a sociedade; e OP e as instituições e atores políticos. Ao longo deste período, aspectos relacionados às variáveis da “vontade política do executivo”, o “desenho institucional” e uma “forte tradição associativa” (AVRITZER, 2009) foi replicado em outros estudos sobre a permanência, continuidade e até extinção do OP em algumas experiências no Brasil.

Segundo Wampler (2005), além destes três argumentos que dão sustentação aos OP's, inclui-se a governabilidade financeira e a extensão territorial das cidades dentro de sua característica urbana ou rural, somado aos seus aspectos econômicos, elementos que, de certa forma, podem modificar a metodologia, execução e a existência ou não deste instrumento de participação social.

2.3. Metodologias principais que orientam o Orçamento Participativo

Na sua concepção no final dos anos de 1980, o OP tinha como principal preocupação de modelo metodológico as várias formas de mobilização das pessoas e organizações sociais dentro do instrumento. Modelos como os de conselhos e assembleias populares eram a referência organizacional de mobilização do programa no seu início (WAMPLER; GOLDFRANK, 2022). Ou seja, o foco principal seria reunir as pessoas, ou as formas de reunir as pessoas para discutir as prioridades da cidade, de modo que cada local tivesse uma organização própria para reunião conforme aquela realidade.

O debate sobre a participação popular se desenrolou de forma diferente em cada cidade, mas normalmente girava em torno de quem deveria participar (representantes de organizações específicas ou todos e quaisquer moradores individuais da cidade; apenas a sociedade civil ou funcionários públicos também), como a participação deveria ser organizada (territorial ou setorialmente; por meio de assembleias ou conferências ocasionais ou por meio de reuniões regulares de conselhos políticos), quanta autonomia e poder devem ser concedidos e se ou como espaços participativos pré-existentes devem ser incorporados (WAMPLER; GOLDFRANK, 2022, p.44).

Assim, desde sua origem no final dos anos de 1980, a estrutura organizacional e metodológica do instrumento era baseada na representação (quem poderia participar ou quem seria os representantes da comunidade) e definição das demandas (escolha das demandas públicas para execução no orçamento local). Nas primeiras experiências de OP, as demandas eram escolhidas especificamente a partir do problema real reprimido. Ou seja, as escolhas eram por obras específicas⁸ como: pavimentação de determinadas ruas ou avenidas, construção de escolas, praças e postos de saúde em determinada região ou comunidade etc.

Esse modelo que especifica a demanda tem origem na cidade de Porto Alegre e se torna um referencial horizontal metodológico nos governos do PT e em seus programas de governo. Ao passo em que essa forma atende diretamente a problemas específicos das comunidades, gera um aumento de demandas reprimidas que se acumulam ciclo a ciclo do programa, devido ao acúmulo de deliberações que não conseguem serem executadas dentro do ciclo orçamentário por variantes que passam desde a inviabilidade técnica da obra, como pela escassez de recursos para a execução destas demandas pelos governos locais. Ao mesmo tempo em que especificar a demanda atrai o interesse da comunidade que quer resolver seus problemas mais próximos, por outro lado, pode

⁸ Este modelo da chamada “demanda específica” é encontrado em cartilhas do PT de Porto Alegre, especificamente do ano de 1990 que tratava da organização do OP na cidade. Este modelo de definição de demandas se proliferou em outras experiências de OP de governos petistas.

trazer um acúmulo de demandas reprimidas justamente pela não viabilidade técnica e orçamentária de determinadas obras específicas.

Outras experiências brasileiras de Orçamento Participativo possuíam uma metodologia de definição das demandas a partir da escolha por política pública. A definição das demandas por política pública era usada como metodologia em alguns municípios como: Vitória, João Pessoa e Senhor do Bonfim.

Ou seja, a comunidade definiu as demandas não por obras e ações específicas, mas por política pública relacionada, por exemplo: as obras eram definidas em áreas como de saúde, habitação, infraestrutura, educação, entre outras, sem a definição específica da demanda.

Este modelo diminui a pressão acumulada de demandas específicas na gestão, mas por outro lado, não atende diretamente o que espera a comunidade na execução da obra escolhida. Angelim e Araújo (2019), ao analisarem o caso do Orçamento Participativo no município de Senhor do Bonfim – BA, verificaram que a metodologia para a discussão por eixos não foi favorável aos avanços do processo, o que gerou expectativas reprimidas de atendimento das reivindicações obtidas nas plenárias, mas sem maior definição de uma prioridade de execução, bem como sem uma avaliação mais criteriosa das demandas que deveriam estar presentes no orçamento participativo.

Percebemos, desta forma, que os aspectos metodológicos (neste caso específico nas formas de se escolher as demandas) influenciam diretamente na execução do programa e nas suas prioridades, como também na resposta que ele oferece na relação com a sociedade. Segundo Bonni *et. al.* (2011), a metodologia deve demonstrar certa preocupação com a justiça social e a inversão de prioridades. Ou seja, as demandas de pequenas comunidades mais necessitadas deveriam receber mais atenção governamental.

Sendo assim, criar, regulamentar e manter uma metodologia que seja um instrumento de estreitamentos nas relações no programa é fundamental para sua boa execução, além da prioridade de execução que é dada pela gestão e pelo gestor local. Atestando esta afirmação, Rennó e Souza (2012), citam que o Orçamento Participativo é sensível ao mandatário, pois este possui influência, mesmo que indireta, de priorizar demandas que se relacionam à sua agenda política.

Já as relações que formam o desenho institucional do poder local, “constitui-se a principal ferramenta para aproximar as instituições do ideal deliberativo e, por conseguinte, aprofundar a democracia via inclusão política” (PETINELLI, 2017, p. 615), aproximando a relação entre gestores e cidadãos consentidos de maneira plural, conforme a realidade e a diversidade de cada lugar, em que por meio das suas vertentes políticas, projetos políticos, partidários, econômicos e sociais,

ditam a metodologia de implantação e a forma de execução do Orçamento Participativo. Logo, mediante a troca dessas metodologias influenciadas por questões destas conjunturas que inicialmente estabeleceu-se a análise desta pesquisa.

Vislumbra-se que como qualquer política pública, os modelos de Orçamento Participativo necessitam de aprimoramentos constantes, tendo em vista suas demandas e conjunturas políticas que são dinâmicas e que exigem revisões para que novas ações sejam repensadas a cada novo tempo. Desta forma, os novos desafios de sua execução são as possíveis mudanças metodológicas e formas de aplicação que devem ser experimentadas, a fim de que esta política, que já tem mais de 30 anos no Brasil, não fique obsoleta no debate das maneiras de democratizar a gestão pública local.

2.3.1. Das formas de escolha das demandas e do período dos ciclos do OP

É uma constante na literatura de OP diminuir o debate mais específico sobre as metodologias do programa na afirmação de que “os modelos metodológicos definidos em cada experiência respeitam a realidade de cada lugar” (AVRITZER, 2003; PETINELLI, 2017). Contudo, o observado foi que não há um debate profundo sobre as metamorfoses metodológicas do instrumento, as formas de execução dos ciclos, maneiras de se definir demandas, períodos dos ciclos e entre outros fatores.

O presente estudo analisou o caso de João Pessoa/PB, mediante as mudanças ocorridas dentro de um período de tempo, a saber as questões relativas à conjuntura política partindo da coalizão que governa a cidade e que interfere nas formas de executar o OP nestes municípios, ou se tais mudanças são meros ajustes de métodos de execução com a finalidade de otimizar o programa.

Assim, dentro do arcabouço das metodologias do Orçamento Participativo, duas questões são fundamentais para entendermos o desenvolvimento do instrumento, bem como a garantia da sua boa execução nos processos de cada ciclo. A Primeira refere-se justamente às formas de escolha das demandas pela comunidade que podem ser definidas conforme as demandas específicas ou por escolha de uma política pública própria. Nesta questão específica, analisando o caso de Recife, por exemplo, que adotou o OP entre os anos de 1993 a 2012, as demandas eram definidas por obras específicas, a administração municipal acumulou uma lista de mais de 1.000 projetos que haviam sido aprovados pelo OP, todavia nunca implementados (AZEVEDO, 2019). Caso análogo ocorreu em João Pessoa, durante o primeiro período da gestão do Governo de Luciano Cartaxo do PT na capital paraibana (essa questão será levantada nos próximos capítulos).

Por vezes, as demandas definidas pela comunidade não possuíam capacidades para a sua execução, por motivos de variáveis técnicas e/ou financeiras que ultrapassam de forma elevada o custo das obras, ou por motivos de inconsistência técnica de execução (como pavimentar uma determinada rua que não tenha saneamento básico, por exemplo), entre outras questões. Assim, diante da incapacidade do governo de não executar as demandas definidas no OP, o programa de certa forma perde a credibilidade junto à sociedade.

Como já visto, outro modelo de escolha das demandas é a definição de obras e ações por política pública. Ao longo do tempo, levantou-se um falso debate que gestões do Partido dos Trabalhadores na sua quase totalidade adotavam as escolhas das demandas por obra específica e gestões de outros partidos que executavam o OP adotavam a escolha de demandas por política pública. É bem verdade que o modelo de se especificar a obra, era uma constante nas experiências de gestões do PT (Porto Alegre, São Paulo, Belo Horizonte, etc). Porém, o que se viu no período histórico é que experiências de Orçamentos Participativos que definiam suas obras por demandas específicas, estavam acumulando prioridades reprimidas ciclo a ciclo e estas gestões começaram a mudar a metodologia das demandas para definição por política pública na busca de mais fôlego na execução.

Diante do quadro apresentado é possível traçar uma análise inicial sobre a forma ou modelo metodológico de definição das demandas e, esta, está mais interligada à questão da execução do que às questões relacionadas as conjunturas exógenas locais. A exemplo disso, tem-se o caso de Belo Horizonte no período de 1997 e 2000, que foi governado por Patrus Ananias do PT. Em 1999, devido ao acúmulo de demandas e por se perceber certo esvaziamento do programa, a gestão decide mudar a metodologia para escolha de demandas por política pública e o ciclo passou a ser “bianual” para dar mais tempo ao governo para a execução das prioridades definidas pelo OP (MONTAMBEAULT, 2019).

O segundo aspecto está relacionado justamente ao tempo de cada ciclo. A mudança de ciclos para “bianual” reforça inicialmente este argumento de que variáveis de níveis de execução estão mais relacionadas às mudanças metodológicas do OP do que variáveis relacionadas às conjunturas externas. No caso específico de Belo Horizonte do governo petista de Patrus Ananias, a mudança de ciclo de “anual” para “bianual” foi uma iniciativa clara para se garantir um maior tempo de execução das demandas reprimidas.

Veremos neste estudo que fato similar aconteceu na experiência de João Pessoa, especificamente no ano de 2015, com forte potencial do instrumento ali aplicado ter sido replicado em outras experiências de OP.

2.4. Desafios e declínio do Orçamento Participativo na Contemporaneidade

Segundo a coluna “*Pensar a Cidade*”⁹ da jornalista especializada em Urbanismo Bruna Suptitz, que analisou o Atlas Mundial dos Orçamentos Participativos 2020/2021, a cidade de Porto Alegre praticamente extinguiu o programa participativo na cidade. A cidade pioneira em OP perdeu seu protagonismo em 2016, quando executou o último ciclo completo do programa.

“Em 2017, foram canceladas as assembleias e o ex-prefeito Nelson Marchezan Júnior (PSDB) disse que, antes de se comprometer com novas demandas, iria realizar o passivo de obras e serviços de anos anteriores - o que não cumpriu”.. Desde então, não há recurso destinado para que os cidadãos decidam sobre novos investimentos e o que já foi acordado não tem sido cumprido de forma satisfatória (Pensar a Cidade. Jornal do Comercio em 14/12/2021).

Como forma de ilustrar o atual momento do instrumento participativo no país e no mundo, começo esta parte do estudo sobre a atual fase das experiências participativas na contemporaneidade com o exemplo da interdição do programa em sua cidade modelo.

A desaceleração do OP no Brasil começa no período pós-governos eleitos em 2004, pois pela primeira vez o seu crescimento histórico é freado e menos municípios adotam o programa nas experiências locais (WAMPLER; GOLDFRANK, 2022). Esta diminuição ou esvaziamento vai seguir até o período de 2017/2020.

Analisando o caso específico de governos do Partido dos Trabalhadores, entre as gestões de 1993/1996 e 2017/2020 houve uma diminuição importante de aplicação de experiências de Orçamento Participativo, conforme visto na próxima tabela 2.

⁹Disponível em:

https://www.jornaldocomercio.com/ conteudo/colunas/pensar_a_cidade/2021/12/824553-atlas-mundial-ve-extincao-do-op-em-porto-alegre.html

Tabela 2 - Percentual de experiências de OP em governos do PT

Período	% de cidades com OP
1993/1996	88%
1997/2000	93%
2001/2004	89%
2005/2008	64%
2009/2012	49%
2013/2016	33%
2017/2020	13%

Fonte: The Rise, Spread, and Decline of Brazil's Participatory Budgeting. Wampler; Goldfrank, 2022. Elaboração do autor.

Um aspecto importante listado no estudo de Wampler e Goldfrank (2002) sobre o declínio das experiências de OP, em especial nos governos do Partido dos Trabalhadores, é que os programas demonstraram ser insuficientes para a garantia de dividendos eleitorais. Os argumentos do estudo são que em muitos casos, obras e ações são específicas em determinadas áreas da cidade, deixando descoberto outras regiões.

Por exemplo, em Belo Horizonte, o programa do OP trouxe redes de esgoto para uma *favela montanhosa*, o que teve um grande impacto na qualidade de vida dos moradores do bairro (WAMPLER, 2007, 2015). Embora este projeto tenha beneficiado dezenas de milhares de moradores locais, não era facilmente visível para os outros 2,2 milhões de moradores de Belo Horizonte (WAMPLER; GOLDFRANK, 2022, p. 94).

Outra questão que pode ter gerado o declínio das experiências de OP foi a mudança nas formas e na agenda de mobilização e organização dos movimentos sociais neste período. O ativismo social urbano, dos anos de 1980 e início dos anos de 1990, foi marcado por uma forte reivindicação por questões como saúde, moradia, educação e infraestrutura, além da forte mobilização por democracia e cidadania pós-ditadura militar. Entretanto, em 2003, com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva do PT no governo federal, houve uma inversão de pauta dos movimentos sociais como também certo “esfriamento reivindicatório” desta agenda. A pauta passa a ser mais institucionalizada com a presença em espaços de governo em nível federal de várias lideranças oriundas destes movimentos e organizações sociais. Ademais, com um forte crescimento dos espaços participativo-consultivos de conselhos na esfera federal que de certa forma, diminuiu a agenda das relações governo e sociedade nos municípios.

PT investiu seus recursos na promoção da participação em conferências nacionais de políticas públicas. Sob o governo Lula (2003–2006; 2007–2010) e Dilma (2011–2014; 2015–2016), o governo federal realizou 81 conferências nacionais que incorporaram entre 6 e 9 milhões de participantes individuais (POGREBINSCHI; SAMUELS, 2011, p. 278)

Outrossim, a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF criada no ano 2000, recentralizou muitos recursos, prejudicando a flexibilidade fiscal dos prefeitos (BEZERRA, 2016). A descentralização de recursos, durante a década de 1990, gerou um nível significativo de receitas municipais adicionais que muitos prefeitos conseguiram destinar aos programas do OP. Contudo, conforme a LRF as principais execuções e recursos federais para políticas públicas passam a ser carimbadas e execução de obras como saneamento, habitação e infraestrutura em sua grande maioria, só podiam ter recursos liberados por meio de convênios federais.

O governo federal, a fim de limitar a corrupção local e o uso de dinheiro público para campanhas eleitorais, criou maiores restrições sobre como os municípios poderiam gastar seus recursos. Por exemplo, os municípios foram obrigados a gastar 30% em educação e 25% em serviços de saúde, bem como não mais de 50% em pessoal. Embora essas regras federais tenham sido elaboradas para promover a “boa governança” (transparência, prestação de contas etc.), uma consequência não intencional é que elas diminuam a capacidade de inovação dos governos locais. Como os orçamentos locais eram mais restritos, os governos locais eram menos propensos a dedicar mais espaço político e político ao engajamento do cidadão no orçamento (BEZERRA; JUNQUEIRA, 2018, p. 32).

Por fim, a disputa entre atores políticos se fortalece no país com eleição do PT no governo federal em 2002, a competição diminui os incentivos para que os governos locais adotem programas de políticas associados aos seus rivais. Começou um movimento nacional entre prefeitos de esvaziar políticas e ações de seus antecessores, especialmente se eram de partidos e coalizões antagônicas.

Importante ressaltar o atual cenário político, em que observa-se uma diminuição e esvaziamento das políticas públicas de participação social. Para situar a atual conjuntura política brasileira e o contexto em que esta pesquisa está inserida, constata-se que a democracia no país passa por um período de turbulência durante o atual governo de Jair Bolsonaro. Espaços de construção e formação democrática são constantemente ameaçados, isto pode inclusive ser observado no recente relatório *“The Global State Of Democracy 2021”* da Organização *International IDEA* (2021). Conquistas históricas no debate da participação social foram diminuídas ou desapareceram nas relações dos governos e sociedade, especialmente na esfera federal. Mesmo com muita resistência destes atores e espaços democráticos, vivemos a cada dia com ameaças constantes no debate da participação e na democracia do nosso país. Considerando, entretanto, o

caráter da variável de conjuntura externa na configuração dos OP's, supomos que o atual contexto político, econômico e fiscal do Brasil constitui um novo momento que constrange a sua implementação (FEDOZZI; RAMOS; GONÇALVES, 2020).

O atual governo, quando completados os 100 primeiros dias da gestão, retrocedendo todas as lutas vencidas com o advento das políticas públicas que focam na participação social, assina por meio do Decreto nº 9.759 de 11 de abril de 2019, a revogação de todos os conselhos de representação que não fossem previstos através de leis. Conselhos criados por decretos ou portarias deveriam ter sido enviados com justificativa à Casa Civil até 28 de Junho de 2019 para análise de sua possível permanência (BEZERRA; RODRIGUES; ROMÃO, 2021), pois caso contrário, estariam revogados. O presidente da república justificou o ato através de uma postagem na plataforma digital *twitter*, em sua rede social¹⁰ na qual ele argumenta uma suposta “gigantesca economia, desburocratização e redução do poder das entidades aparelhadas politicamente”. O chamado *revogação* buscou enfraquecer aproximadamente 700 conselhos vinculados à administração direta do governo, o que representaria um esvaziamento às políticas públicas de participação social no Brasil.

Contudo, movimentos resistentes ao ato governamental foram construídos em várias esferas desde os municípios, Estados e em âmbito federal. Ações judiciais e iniciativas de partidos de oposição dentro do parlamento por meio de audiências públicas, Projetos de Decreto Legislativo (PDL) buscou sustar os efeitos do decreto do governo, o que representou iniciativas importantes de resistência.

O movimento de tentativa de diminuição das políticas públicas de participação social, no governo do presidente Jair Bolsonaro, coloca o país na contramão de um contexto histórico pós Constituição de 1988, período no qual se verificou um crescimento das experiências de IP 's no País. Além do cenário mundial que, desde aquele período, vislumbrou-se em certo momento um crescimento em experiências de vários países enquanto metodologias de governos com propostas de participação social.

Por fim e não menos importante, mais recentemente, a pandemia mundial do novo coronavírus, diminuiu ou paralisou as experiências participativas nos governos locais. Muitos destes modelos são organizados por meio de grandes mobilizações populares locais que ficaram impedidas de acontecer entre os anos de 2020 e início de 2022. Segundo o Atlas Mundial do OP 2020/2021, este período de pandemia interrompeu um crescimento em experiências de OP no mundo, sendo

¹⁰ Disponível em: <https://twitter.com/jairbolsonaro/status/1117441294048071682>. Acesso em: 20 de setembro de 2021.

tratada esta fase por este estudo como a “grande suspensão”. Antes da pandemia do novo coronavírus – em 2019 eram registradas 10.081 experiências de OP no mundo e durante a pandemia – em 2020 as ocorrências caíram para 4.032 experiências.

Durante o período de pandemia, foi verificado segundo o estudo do Atlas três tendências fundamentais: suspensão que afetou 55% das iniciativas no mundo; continuação com 24% das experiências registradas e adaptação com 21% das experiências, adotando formas e métodos para se adaptarem ao novo momento. A tendência da adaptação trouxe a mudança metodológica da aplicabilidade do programa:

[...] implicou a introdução de alterações metodológicas, entre as quais se destacam duas: (i) a ‘virtualização’ das iniciativas, o mesmo é dizer o ‘confinamento dos orçamentos participativos’ às ferramentas digitais e páginas de internet; (ii) a realização de encontros públicos ‘cara a cara’ regidos pelas normas sanitárias em vigor, impondo menor número de participantes, para garantir o necessário distanciamento físico entre esses (ATLAS MUNDIAL DO OP 2020/2021, p. 26).

No caso das experiências de Orçamento Participativo na América do Sul, especificamente, segundo o mesmo estudo, 80,9% dos OP 's nesta região foram suspensos com a pandemia, apenas 0,2% continuaram sem alteração e 19,2% continuaram com alteração. Assim, os fatores aqui registrados que geraram a diminuição de OP's pelo Brasil estão relacionados a variáveis do ambiente político e social do período, da implementação de novas leis de austeridade fiscal que inibiu sua execução e também aos aspectos relacionados às questões de saúde pública vinculados a pandemia do novo coronavírus no país e no mundo.

3. A CAPITAL DA PARAÍBA: DO CORONELISMO A PARTICIPAÇÃO SOCIAL: O AMBIENTE E AS DISPUTAS DA CONSTRUÇÃO DO ORÇAMENTO DEMOCRÁTICO ATÉ O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

Após o período de redemocratização no Brasil e até a eleição de Ricardo Coutinho, a cidade de João Pessoa elegeu prefeitos de origem conservadora e vinculados às antigas famílias tradicionais da política paraibana. Em 1989, Wilson Braga foi eleito pelo antigo PFL. Político tradicional, Braga representou por muitos anos na Paraíba o chamado Braguismo¹¹. Além disso, ligado aos governos militares, a gestão de Braga foi uma espécie de continuidade civil de fortes ligações com a ditadura militar após o período de abertura política no Brasil.

Em 1993, o então Prefeito Chico Franca é eleito para governar a cidade, filho do ex-prefeito biônico Damásio Franca (1979/1983). Apesar da família Franca ter origem política nos governos militares, a sua filiação no Partido Democrático Trabalhista (PDT), de Leonel Brizola, apresentou controversas, pois a gestão de Chico Franca foi marcada por um governo tradicional e sem nenhuma experiência na participação social, em contradição a característica principal do PDT e de governos vinculados ao Campo Democrático e Popular¹² do início dos anos de 1990.

Entre 1997 a 2004, a gestão do então prefeito Cícero Lucena (PMDB/PSDB), cuja raiz era de natureza conservadora e empresarial do ramo da construção civil, sem tradição na política partidária, foi também vice-governador na chapa do ex-governador Ronaldo Cunha Lima (1991/1994). A gestão de Cícero Lucena representou a abertura para uma experiência minimamente participativa. Todavia a sua construção ocorre sem a presença dos movimentos sociais e da sociedade civil (a gestão Cícero Lucena pouco se relacionou com estes movimentos e organizações), o governo inaugura por vontade do gestor, uma política pública vinculada ao gabinete institucional do Prefeito denominada de “*Você Prefeito*”, que por meio de plenárias nos bairros da cidade se ouvia a população sobre os problemas relacionadas a gestão das políticas públicas de cada região. Esta iniciativa não tinha nenhum amparo regulamentar por forma de lei. Como também não garantia que demandas apresentadas fossem tidas como prioridade na execução orçamentária da cidade.

¹¹ O Braguismo foi um conjunto de ações conservadoras a partir de experiências de governos locais lideradas pela família Leite Braga com origem no Sertão da Paraíba.

¹² Forças sociais e políticas, que teve na sua origem as lutas operárias e populares do final dos anos 70 e início dos 80 e que, era formada por movimentos e partidos como o PT, PCdoB, PSB e PDT.

No período de 2005 a 2009, tem-se a gestão do governo de Ricardo Coutinho filiado ao PSB. De origem nos movimentos sociais com militância no sindicato dos farmacêuticos, dos servidores da Universidade Federal da Paraíba e na Central Única dos Trabalhadores (CUT), naquele período, a eleição de Ricardo Coutinho representou uma revolução política no debate da representação eleitoral na gestão da cidade de João Pessoa.

No caso da Paraíba e em especial da capital do Estado, trata-se de uma mudança importante na cultura política de uma cidade enraizada no nordeste brasileiro historicamente marcado pelo clientelismo e o coronelismo de experiências de governos anteriores descrito em várias obras como *A Enxada e Voto* de Victor Nunes Leal e *São Bernardo* de Graciliano Ramos.

A partir da gestão do PSB em João Pessoa, várias experiências participativas se espalham dentro da gestão, especialmente por meio de demandas reprimidas por muito tempo de movimentos, organizações e associações comunitárias na relação com o governo local. A primeira experiência foi o debate sobre o Plano Plurianual - PPA da época, que coincidiu com a necessidade de reformulação do Plano Diretor da cidade. Em 2005 os movimentos sociais urbanos vinculados ao debate da chamada “Cidade que Queremos”, começavam - em conjunto com os mandatos mais progressistas no Legislativo pessoense - a discutir coletivamente as questões de sua pauta específica. Outra experiência participativa se deu com a construção dos conselhos de políticas públicas próprias, destacando-se naquele período a criação dos conselhos municipais das políticas das mulheres e da juventude.

O início do governo de Ricardo Coutinho, na época do PSB, foi uma espécie de gênese da construção das relações entre governo e a sociedade civil local, pois historicamente, este foi o retrato de um relacionamento reprimido por muitos anos na cidade. É neste ambiente de transformação social que nasce a experiência do Orçamento Participativo. Uma iniciativa que parte naquele período, não só da vontade política por parte da nova gestão, como também da sua construção e montagem histórica que é resultado das relações e disputas desenvolvidas durante o novo momento na arena política local. Esta experiência era inédita e aproveitou a renovação do ambiente político e social da época, bem como as novas relações estabelecidas dentro do seu desenho institucional. Definitivamente a cidade buscava respirar novos ares na gestão local, buscando a inter-relação do poder público com a sociedade.

Destarte, analisando aspectos que envolvem estas questões aqui referenciadas, Tavares e Medeiros (2018), ao analisarem os desafios da administração do OP do município de Afonso Bezerra, localizado no Rio Grande do Norte - levada em consideração para outros casos, a exemplo

de João Pessoa - avaliam que aspectos considerados externos podem afetar tanto na metodologia como nos resultados da implementação do Orçamento Participativo. Ou seja, o ambiente social, político e econômico afeta diretamente sua execução. De forma similar, Pires e Martins (2011) desenvolvem que o OP representa uma modalidade de participação popular que teve início e vem se consolidando num contexto específico do desenvolvimento socioeconômico e da vida política brasileira, em que seu ambiente social externo pode afetar a forma de sua implantação.

A literatura ao longo dos últimos anos da análise das IP 's no Brasil tem verificado fatores diversos e multicausais nos processos organizativos destes espaços de participação.

As diversas abordagens, na literatura nacional, das instituições participativas e de seus potenciais têm apontado fatores distintos de variação nos processos de “participação-deliberativa” e seus resultados, tais como: (i) o perfil da sociedade civil local e a tradição associativista; (ii) a coalizão de sustentação do governo e as respectivas agendas partidárias; (iii) a vontade política e a centralidade conferida à participação pelos governos; (iv) o legado prévio e as aprendizagens institucionais no campo da participação. Apontam, também: (i) a natureza da política; (ii) seu marco legal, inclusive no que tange a recomendação ou exigência de criação de canais participativos e, ainda, (iii) o contexto institucional resultante da articulação entre sociedade e Estado (BRASÍL *et al.*, 2013, p. 8-9).

Com base na experiência de João Pessoa, a variável da chamada “vontade política” por parte do prefeito em executar o programa e, conforme Lüchmann (2002), Avritzer, (2003) e Wampler (2003), está vinculada às ações da política institucional da gestão, como também à elementos da chamada forte “tradição associativa” local. Apesar destas variáveis importantes, é fundamental que exista o comprometimento do prefeito na manutenção do OP no município, independente das disputas políticas entre os atores protagonistas do poder local (AVRITZER, 2009; ROMÃO, 2011).

Outras questões devem ser levadas em consideração no que tange a efetividade do OP na realidade local: questões como a capacidade financeira da gestão, aspectos relacionados à execução orçamentária, e as disputas, convergências e divergências no ambiente administrativo da prefeitura são fatores que podem também afetar as continuidades e possíveis rupturas no instrumento participativo.

3.1. O OP de João Pessoa, a pluralidade do ambiente social e político durante seu período e sua organização institucional na cidade

A experiência do Orçamento Participativo da cidade de João Pessoa-PB surgiu no ano de 2005, o ambiente social que proporcionou o cenário envolveu setores e organizações populares que militavam na agenda social e política local, assim, o intuito era realizar uma intervenção na pauta institucional dentro dos conselhos municipais. Além disso, os atores segmentados e incorporados no universo político e da cultura partidária do município, mediante a eleição do então Prefeito Ricardo Coutinho do PSB nas eleições municipais de 2004, iniciou uma nova experiência de uma gestão de caráter minimamente democrático que buscava a participação social, incluindo a sociedade no debate do fazer a cidade.

Com a eleição do prefeito Ricardo Coutinho do Partido Socialista Brasileiro (PSB) em João Pessoa (2005/2008 e 2009/2010), o município estabeleceu ambientes de discussão entre governo e sociedade, abrindo a janela da participação social com a inserção de conselhos nas relações locais e na democratização do debate da política urbana na capital da Paraíba. As discussões do Plano Diretor foram pioneiras nesta questão. É importante contextualizar que o prefeito da época, Ricardo Coutinho, tem origem nos quadros do Partido dos Trabalhadores (PT) no qual foi eleito vereador e deputado estadual pelo partido, em seguida, filiou-se ao PSB em 2004 para a disputa majoritária na cidade.

Diante deste cenário, atores e movimentos sociais ganharam protagonismo nessas relações. Conselhos de políticas públicas como de mulheres, juventude, transparência, habitação, entre outros, começaram a se estruturar a partir deste período. As entidades e os movimentos que estão presentes nesta organização social, basicamente são as mesmas que passaram a se interessar pela formação de um espaço democrático de deliberação e acompanhamento da execução do orçamento em João Pessoa, tal feito despertou a cidade a aprimorar sua vocação para a participação popular, por meio do debate da gestão pública municipal, de vozes nunca antes ouvidas, passando a ser aquele período histórico, um divisor de águas na conjuntura política do município.

Especificamente no que tange ao nascimento do Orçamento Participativo na capital da Paraíba, logo em 2005 no primeiro ano de governo do PSB é implantado o chamado Orçamento Democrático (OD). Todavia, o OD só foi formalmente institucionalizado em 29 de março de 2010, através da Lei municipal nº 11.903/2010. A referida lei formalizou as diretrizes, objetivos, princípios e o ciclo do OD na capital. Registre-se que no seu início, a metodologia da definição das demandas se dava por meio da definição por área de política pública. Como já vimos aqui, este modelo de definição das prioridades escolhidas pela comunidade não especificava a obra definida, aprova apenas a política geral por área de escolha (habitação, saúde, educação etc), sem especificar

qual obra ou demanda era escolhida pela comunidade. Conforme Gugliano e Rodrigues (2017), ao analisarem as experiências de Maipú (Argentina) e Rio Grande (Brasil), identificam que a tematização das demandas por área de política pública, pode favorecer o aumento percentual de execução. Sabendo que tal prática pode ser um entrave nas relações entre governo e sociedade que busca de certa forma, a resolução de seus problemas públicos mais concretos e específicos.

No que tange a execução das demandas, a legislação que institucionalizou o OD em João Pessoa na época, em seu artigo 9º, estabeleceu que as demandas fossem executadas de acordo com a viabilidade técnica e financeira, atestada pela respectiva secretaria demandada em que: “[...] deverão contemplar as prioridades e demandas eleitas pelas Regiões Orçamentárias, desde que atestadas às viabilidades técnicas e financeiras por parte da respectiva secretaria ou órgão municipal” (JOÃO PESSOA, 2010, sp).

Naquele período se levantava o debate sobre a capacidade soberana das deliberações do instrumento participativo, quando a gestão de certa forma insere na metodologia do instrumento uma espécie de “trava de execução”, delegando às secretarias de governo a viabilidade ou não das demandas escolhidas pela comunidade, sem minimamente estabelecer quais critérios seriam usados para se deliberar pela viabilidade ou não de uma demanda aprovada.

Em 12 de agosto de 2012, o então prefeito municipal Luciano Agra (que assumiu a Prefeitura Municipal de João Pessoa (PMJP) após a renúncia de Ricardo Coutinho para disputar o governo do Estado) sancionou a Lei 12.423/2012 que, entre outras questões, alterava o dispositivo do artigo 9º da lei anterior que institucionalizou o OD na capital, com a seguinte redação: “Atestadas as habilidades técnica e financeira, na forma prevista no caput, as prioridades e demandas eleitas pelas Regiões Orçamentárias contempladas pela LOA (Lei Orçamentária Anual), ganharão caráter impositivo” (JOÃO PESSOA, 2012, sp).

Embora transformando as demandas aprovadas e atestadas tecnicamente em impositivas, tal questão ainda ficou vinculada a critérios superficiais, sem ter minimamente uma política clara de prioridade de execução, continuando o programa no seu objetivo fim, como no seu início, a mercê da análise orçamentária de cada secretaria.

Em 12 de março de 2013, após a ascensão do prefeito eleito Luciano Cartaxo Pires de Sá, do Partido dos Trabalhadores, foi sancionada a Lei 12.539/2013 que alterou vários dispositivos da Lei 12.423/2012 que institucionalizou o OD na cidade de João Pessoa, além de mudar a nomenclatura da política para Orçamento Participativo - OP¹³.

¹³ A época da decisão de mudar o programa de OD para OP foi justamente para marcar que se iniciava uma gestão do Partido dos Trabalhadores, pois, a nomenclatura de OP era usada em experiências de governos petistas.

Dentre estas várias mudanças, uma em especial, mereceu destaque naquele momento, a regulamentação passava a garantir a escolha de demandas específicas por obra. Como já vimos, este modelo era de certa forma uma característica de prática metodológica de experiências de OP em governos do Partido dos Trabalhadores, o que mais uma vez nos abre espaço para refletir sobre a caracterização por projeto político que cada partido carrega dentro de seus programas de governo.

Em setembro de 2015, o prefeito Luciano Cartaxo desvinculou-se do Partido dos Trabalhadores e assinou filiação ao Partido Social Democrático (PSD). A principal alegação que o prefeito usou para sua saída foram as denúncias que lideranças do partido em nível nacional enfrentavam relativas à chamada “Operação Lava-Jato” que usou de meios anti republicanos para perseguir lideranças políticas do Partido dos Trabalhadores, em especial sua maior liderança, o ex-presidente Lula.

A imprensa local e nacional deu ampla cobertura a saída do prefeito do PT, pois, naquele momento, até então, ele era o único prefeito de uma capital do nordeste filiado ao partido:

“Não podemos ser penalizados pelos erros dos outros. Não podemos penalizar a cidade de João Pessoa por questões nacionais”, disse Cartaxo, que sai do PT depois de 20 anos de militância, quatro mandatos de vereador, um de deputado estadual e um de vice-governador. Além de ter sido eleito Prefeito pelo partido em 2012 (Revista Exame em 17/09/2015)

No mesmo dia de sua saída do partido, o PT rompeu politicamente com seu governo entregando todos os cargos que tinha na gestão municipal. Naquele momento, uma parte maior dos secretários que eram filiados ao PT decidem seguir o Prefeito e também solicitam desfiliação, permanecendo na gestão. Apenas três secretários petistas entregaram os cargos e continuaram filiados ao partido, a então Secretária de Políticas para as Mulheres, Giucélia Figueiredo, o Secretário de Transparência Municipal Eder Dantas e eu que estava como Secretário do Orçamento Participativo.

O Partido dos Trabalhadores (PT) na Paraíba rompeu com o prefeito de João Pessoa, Luciano Cartaxo, e entregou os cargos que ocupava na gestão municipal. A decisão foi confirmada no início da tarde desta sexta-feira (18), um dia após o prefeito anunciar a saída do partido, depois de 19 anos de filiação. Cartaxo está migrando para o Partido Social Democrático - PSD. (G1 Paraíba em 18/09/2015)

Como registro, é importante ressaltar que praticamente as políticas públicas que vinham sendo implementadas na cidade de João Pessoa, sofrem pouca interferência com a troca de partido do prefeito. O governo que já era bem avaliado continuava com bons índices de aprovação popular.

O Orçamento Participativo continua na gestão com algumas mudanças metodológicas e na equipe da secretaria que serão analisadas nos próximos capítulos.

Então, nas eleições municipais de 2016, Luciano Cartaxo do PSD foi reeleito prefeito com 59,67% dos votos válidos. Na eleição municipal posterior de 2020, o prefeito Luciano Cartaxo do PSD, apresentou a candidatura de sua secretária de educação Edilma Ferreira para as eleições majoritárias daquele ano. Apesar de ter uma gestão bem avaliada, ela não consegue eleição, perdendo o pleito eleitoral para o atual prefeito Cícero Lucena do Partido Progressista (PP).

De origem conservadora, Cícero Lucena em seu programa de governo nas eleições de 2020, não detalha como será encaminhado o OP na cidade em sua gestão, desconsiderando a existência de um instrumento que vem funcionando há mais de uma década no município. Só depois de alguns meses de governo é que o OP de João Pessoa é alterado e passa a ser uma Secretaria Executiva vinculada ao gabinete do Vice Prefeito.

Juntando esta questão política, a pandemia da Covid-19 contribuiu para que o OP passasse por um processo de esfriamento na sua organização e execução. As plenárias populares e as audiências públicas foram canceladas, existindo assim, um nítido esvaziamento do instrumento. Segundo informações contidas no *site* da Prefeitura Municipal de João Pessoa, a Secretaria Executiva do Orçamento Participativo passa a se chamar Secretária Executiva da Participação Popular e o Orçamento Participativo é reduzido a um novo programa denominado “Você Prefeito¹⁴”, que segundo o mesmo *site* terá a seguinte finalidade:

“Você Prefeito” é o programa que marcará o Ciclo da PP nos próximos quatro anos quando conselheiros e conselheiras, eleitos em assembleia geral, poderão participar e fiscalizar as ações do governo, além de ajudar na elaboração e implementação dos meios orçamentários como a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO); Lei Orçamentária Anual (LOA) e Plano Plurianual (PPA) (PMJP, 2020, sp).

Percebe-se que o programa perdeu seu caráter executor de demandas dentro do orçamento municipal e passa a ter certo caráter consultivo e fiscalizatório. Segundo Pires e Martins (2011), o Orçamento Participativo determina as decisões de gasto público deliberadas pelos poderes formais, com base nos procedimentos adotados por uma democracia participativa, transformando estas deliberações em obras e serviços públicos. Como vemos, a nova nomenclatura do OP em João Pessoa não garante em sua essência uma política de participação plena.

¹⁴ Programa resgatado da primeira gestão de Cicero Lucena na Cidade de João Pessoa 1997/2004.

3.2. Conflitos e convivências: relações com o legislativo de João Pessoa consequente as mudanças de projeto político na cidade no período

O que denominado de arco íris de relações no Desenho Institucional do OP é justamente as questões que envolvem: as relações e disputas dentro do poder executivo e seus protagonistas; as relações com atores da sociedade civil organizada; e as formas de inter-relacionamento com o legislativo local, neste caso específico, por ser fundamentalmente uma política pública que altera o orçamento municipal e necessitar de uma regulamentação institucional garantida pelo poder legislativo.

Assim, o OP é uma ferramenta democratizante nas relações com o legislativo, pois garante o acesso a debates que envolvem instrumentos como o Plano Plurianual – PPA e a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO que são exigências constitucionais de iniciativa do executivo que devem ser aprovadas pelo legislativo local conforme a Lei Orgânica da cidade (PIRES, 2001).

A compreensão desse ambiente de disputas é fundamental para entender o caso da capital da Paraíba, que como outras experiências de OP, viveram conflitos nas relações do instrumento participativo e o legislativo municipal.

A experiência empírica vivenciada durante o período do estudo ajudou a perceber uma relação entre OP e Legislativo Municipal, em João Pessoa, que passou por períodos de colaboração (quando da democratização no debate do PPA e da LDO ou na fase de regulamentação do OP por meio de projeto de Lei aprovado por unanimidade na casa legislativa), como também por períodos de certa desconfiança política (como a baixa presença dos parlamentares nas audiências regionais ou até na iniciativa da Câmara Municipal em criar o chamado “Orçamento Impositivo” que garantia um percentual de execução das emendas parlamentares na Lei Orçamentária Municipal – LOA)

No ano de 2017, por iniciativa parlamentar a Câmara Municipal de João Pessoa – CMJP por meio de emenda da Lei Orgânica da cidade, aprovou a alteração do Art. 127 desta lei, criando o chamado Orçamento Impositivo, que garantia a cada parlamentar um percentual gradativo de recursos de emendas ao orçamento com imposição obrigatória de execução por parte do poder executivo. Naquele período, surge um conflito entre legislativo e executivo, inclusive com a judicialização¹⁵ por parte da Procuradoria Municipal contra a iniciativa. Um dos argumentos que a gestão usava no debate de enfrentamento à iniciativa para criar um orçamento impositivo foi que

¹⁵<https://www.tjpb.jus.br/noticia/pleno-do-tjpb-suspende-dispositivo-da-lei-das-emendas-impositivas-no-municipio-de-joao-pessoa>.

este modelo era conflituoso com a política do Orçamento Participativo que garantia protagonismo nas definições das prioridades de execução da sociedade de forma direta.

Desta forma, analisando o caso da experiência do OP de Porto Alegre Dias (2000), verificou três efeitos de consequência das relações entre executivo, legislativo e Orçamento Participativo:

O constrangimento dos vereadores foi causado pela participação popular no processo orçamentário municipal, gerando um conflito de competências simbólico entre a Câmara e o OP. A renúncia dos vereadores apresentou-se como uma consequência do constrangimento; em virtude da intervenção direta da população na distribuição dos recursos para investimentos, o Legislativo passou a esquivar-se de sua principal prerrogativa nas decisões orçamentárias: apresentar emendas para a definição de obras a serem realizadas na cidade. Já a reação dos vereadores ocorreu em virtude do reconhecimento do declínio de seu poder decisório na arena orçamentária. A reação, portanto, consiste em estratégias da oposição legislativa no sentido da recuperação de sua capacidade decisória, ou seja, de resgatar a oportunidade de representar os interesses do seu eleitorado através da incorporação de suas demandas à planilha orçamentária (DIAS, 2000, p. 73).

O instrumento do OP se constituiu de tal maneira, que o Executivo sobrepõe ao Legislativo, ao constranger os vereadores a emendar as propostas apresentadas pelos gestores do executivo, com o aval do OP (SOUZA, 2021). Assim como as experiências pioneiras de Porto Alegre, a disposição de construir e executar o OP parte de um executivo, que muitas vezes sem a maioria política na Câmara Municipal, decide adotar um instrumento que escaramuça com as atribuições do poder legislativo.

A iniciativa parlamentar no caso de João Pessoa da criação das emendas impositivas naquele período uniu as bancadas de oposição e situação. A garantia de recursos no orçamento para os vereadores na aplicação da execução orçamentária da cidade trouxe certa unidade política legislativa contra os interesses e vontades do poder executivo neste caso específico.

Por outro lado, é importante dentro do arcabouço deste estudo, conhecer o mapa do ambiente legislativo no que diz respeito às bases parlamentares de oposição e de governo em cada período da filiação partidária do gestor para sabermos as influências das mudanças conjunturais a partir das trocas de partido e suas consequências no mapa legislativo da cidade.

Desta forma, o mapa político da Câmara Municipal de João Pessoa - CMJP com seus 27 vereadores, no que tange a base de sustentação governamental e a oposição no período de 2013 a 2020, sofre pouca alteração levando em consideração a conjuntura política a partir da coalizão que governa no período, conforme demonstrado nos quadros 3 e 4 e seus respectivos gráficos demonstrativos apresentados a seguir:

Quadro 3 – Mapa político da CMJP entre 2013/2015 – período da filiação do prefeito no Partido dos Trabalhadores - PT

Partido	Parlamentares	Relação com o Executivo
PT	02	Situação
PP	04	2 na situação e 2 na oposição ¹⁶
PPS	03	2 na situação e 1 na oposição ¹⁷
PSB	03	1 na situação e 2 na oposição ¹⁸
PMDB	02	Situação
PSDB	03	Situação
PTdoB	02	Situação
PTB	01	Situação
DEM	02	1 na situação e 1 na oposição ¹⁹
PSD	01	Situação
PDT	02	1 na situação e 1 na oposição ²⁰
PR	01	Situação
PSL	01	Situação
Total	20	Situação
Total	07	Oposição

Fonte: Site da Câmara Municipal de João Pessoa

Durante a gestão de Luciano Cartaxo no período da filiação no PT (2013/2015), além de sua amplíssima maioria política (conforme Gráfico 1), o mapa na CMJP não apresenta uma montagem ideológica e política clara ou pelo que siga uma determinada lógica partidária, pois, em alguns casos, temos partidos rachados na relação com o executivo, dividindo suas bancadas entre oposição e situação como os casos das bancadas do PP, PPS, PSB, DEM e PDT. Este fenômeno pode ser compreendido por meio de uma lógica de convivência que minimiza as relações a partir de uma identidade ideológica partidária e prioriza as relações pessoais entre o vereador e o governo.

¹⁶ A bancada do PP na CMJP ficou dividida com dois vereadores na oposição e dois na base do prefeito.

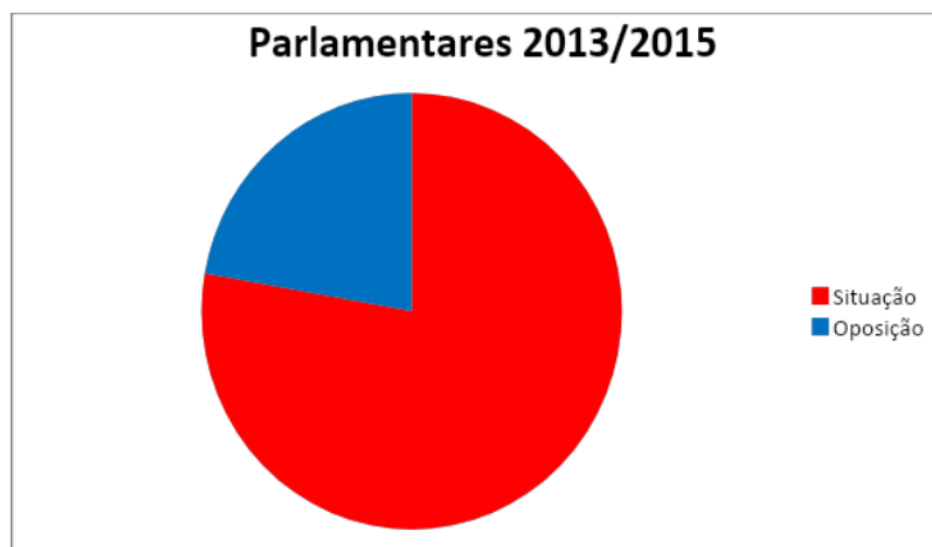
¹⁷ A bancada do PPS na CMJP ficou dividida com dois vereadores na base do prefeito e um na oposição.

¹⁸ A bancada do PSB na CMJP ficou dividida com um vereador na base do prefeito e dois na oposição.

¹⁹ A bancada do DEM na CMJP ficou dividida com um vereador na base do prefeito e um na oposição.

²⁰ A bancada do PDT na CMJP ficou dividida com um vereador na base do prefeito e um na oposição.

Gráfico 1 – Mapa político da CMJP 2013/2015 (Governo do PT)



Fonte: Elaborado pelo autor com base no site da CMJP.

Durante o período da filiação do Prefeito no PSD e PV (2016/2020), respectivamente, observa-se um mapa mais homogêneo do ponto de vista da atuação política da representação dos partidos na CMJP. As bancadas não mais se dividem e assumem uma unidade de ação quer seja na oposição como também na base parlamentar do prefeito. Não alterando a amplíssima maioria de sua base (conforme gráfico 2).

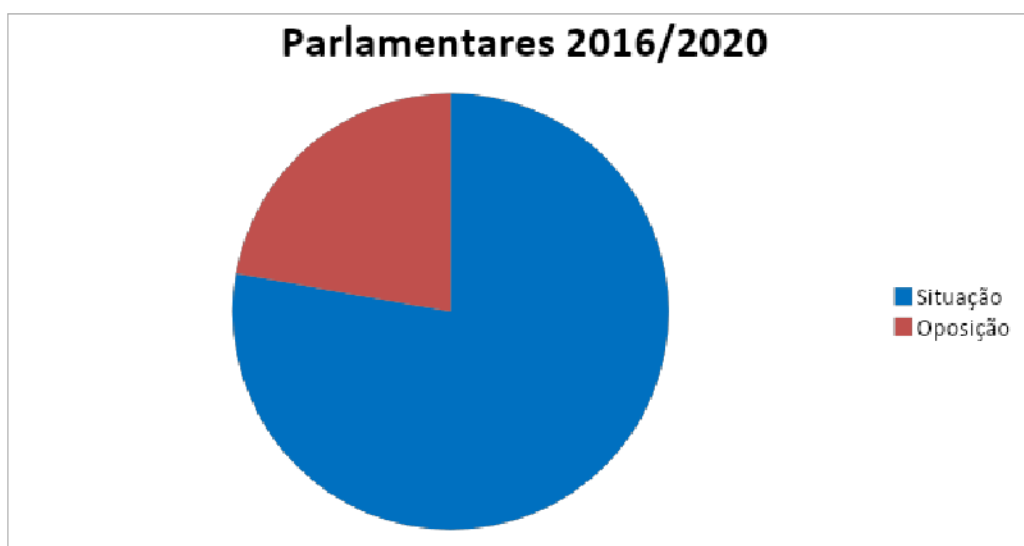
Quadro 4 – Mapa político da CMJP entre 2016/2018 – 2018/2020 período da filiação do prefeito no Partido Social Democrático – PSD e Partido Verde - PV

Partido	Parlamentares	Situação na relação com o Executivo
PT	01	Oposição
PPS	01	Oposição
PSB	04	Oposição
PP	02	Situação
PMDB	01	Situação
PSDB	03	Situação
PTdoB	02	Situação
PTB	01	Situação
SD	01	Situação
PMN	02	Situação
PSL	01	Situação
PRB	01	Situação
PSC	01	Situação
PHS	01	Situação

PSD	01	Situação
PR	01	Situação
PCdoB	01	Situação
PSDC	01	Situação
PRTB	01	Situação
Total	21	Situação
Total	06	Oposição

Fonte: Site da Câmara Municipal de João Pessoa

Gráfico 2 – Mapa político da CMJP 2016/2020 (Governos do PSD/PV)



Fonte: Elaborado pelo autor com base no site da CMJP.

Como vimos, a ampla maioria governista na CMJP não se altera durante os períodos de troca de partido do gestor. Inclusive mantendo-se praticamente a mesma fração numérica em sua base de sustentação de sua saída do PT (20 no primeiro período e 21 no segundo período). O que vemos é um leve deslocamento de partidos considerados de linha mais progressista para a oposição, como o PT, PPS e PSB, este último em sua totalidade, justamente após a filiação do gestor no PSD.

Assim, a compreensão deste cenário na base legislativa é fundamental para entendermos o arco-íris de relacionamento a partir do poder local, caracterizando o desenho institucional do OP, que conforme Souza (2021), como já vimos, vai além das suas regras de funcionamento, tendo em vista que essa instituição participativa está inserida no processo decisório municipal, mas não anula os outros mecanismos tradicionais para a tomada de decisões existentes na esfera local, e tampouco elimina as disputas políticas próprias às instituições formais de representação política.

A partir deste cenário empírico explanado, a relação do OP com o legislativo passa por fases específicas que vai da boa relação institucional, passando por períodos de conflitos de interesses, quando da criação das emendas impositivas, por exemplo.

Embora veja que a existência, aplicação e execução do Orçamento Participativo e o seu grau de institucionalização e legitimidade na cidade, desde o ano de 2005, superou esse turbulento período de trocas de partido por parte do Prefeito (2013/2020), houve pouca interferência do ponto de vista do desenho político da representação legislativa.

Por outro lado, apesar de não termos mudanças significativas no que diz respeito ao universo político da base legislativa local a partir das mudanças de partidos do prefeito (apenas um leve deslocamento dos partidos considerados progressistas para a oposição no período a partir do ano de 2015 - quando de sua filiação no PSD), a decisão importante de transformar as demandas do OP de específicas para demandas por política pública, coincide com esta fase. Estas mudanças serão apresentadas e discutidas no próximo capítulo deste estudo.

Desta forma, no capítulo a seguir, para aprofundar estas questões, busca-se compreender a partir deste cenário se as mudanças de partido e, conseqüentemente, as mudanças de projeto político de quem governa a cidade, alteram as formas de execução e aplicabilidade metodológica do OP ou são apenas ajustes metodológicos de execução. E ainda, se tais mudanças afetam a execução do programa em João Pessoa.

Para tanto, como já dito, faremos uma análise de caso, a partir de duas variáveis importantes para subsidiar os resultados: primeiro, na variável da “participação” na qual verificamos o nível e tipo de engajamento participativo no programa durante cada período e segundo, na variável da “execução”, onde analisaremos o perfil e o nível de execução das demandas definidas como prioritárias pela comunidade.

4. OP DE JOÃO PESSOA: ANÁLISE DOS EFEITOS DAS MUDANÇAS METODOLÓGICAS NAS METAMORFOSES DE SUA IMPLEMENTAÇÃO NA CIDADE

O presente capítulo, analisará especificamente os vários aspectos relacionados aos ciclos do OP de João Pessoa, durante os anos de 2013 a 2020, especialmente no que tange às questões relativas à participação e a execução, e as mudanças nas regras metodológicas do programa neste período. Analisando o porquê dessas mudanças e se elas estão relacionadas às trocas de partido por parte do gestor municipal durante o recorte temporal da gestão de Luciano Cartaxo, ou se estão relacionadas a questões multicausais de aprimoramento do instrumento e de sua execução na cidade.

Diante o exposto, a conjuntura política das relações entre os atores é construída por meio do projeto político da coalizão principal que governa a cidade. Pois, a vontade política por parte do executivo local na disposição de executar determinado programa não é apenas o fator principal ou único para esse feito. Fedozzi, Ramos e Gonçalves (2020) afirmam que além da disposição do fazer, a orientação ideológica e política, como outros aspectos sociais e econômicos interferem nas chances e formas de adoção ou não do instrumento na realidade de cada cidade.

4.1. Mudanças metodológicas de uma política de povo, para o povo e com o povo: causas e efeitos

Quando estive à frente da Secretária Executiva do Orçamento Participativo de João Pessoa no final de 2014, e na medida em que nos foi apresentado o modelo da gestão dos ciclos do OP, a primeira pergunta realizada foi: Quem define a metodologia de aplicação do instrumento? A resposta de que a definição se dava pela equipe da secretaria conjuntamente com o secretário executivo, trazia à baila um dos debates históricos realizados do ponto de vista metodológico nas experiências de OP nas várias regiões do país. Se o Orçamento Participativo era um instrumento que incentivava a participação social no seu objeto “fim”, por que a sua construção metodológica não deveria também ser fomentada de forma coletiva entre governo e sociedade?

Entende-se o OP como uma política pública de povo, para o povo e com o povo. Assim, desde o nascedouro do pensar o instrumento dentro de sua execução, a participação da sociedade no que diz respeito às formas de aplicá-lo dentro do ciclo se fazia fundamental.

Desta forma, a primeira etapa do ciclo do OP a partir de 2015, passa a ser a avaliação do ciclo anterior e os ajustes metodológicos necessários, definidos coletivamente dentro do Conselho Municipal do OP de João Pessoa, em conjunto com a Secretaria Executiva do instrumento.

No início da gestão de Luciano Cartaxo no PT, nos anos de 2013 e 2014, o OP basicamente tinha uma metodologia que compreendia o ciclo de execução anual, com plenárias e assembleias realizadas nas 14 Regiões de Participação Popular – RPPs e com demandas definidas por obras específicas e sua execução deveria ser atestada de acordo com a viabilidade técnica elaborada pelas secretarias demandadas.

No ano de 2015, quando o prefeito ainda estava filiado ao PT - período que estive a frente do programa - houve uma deliberação importante de que o ciclo passaria a ser bianual para tentar diminuir a pressão na gestão com demandas reprimidas de ciclos anteriores. Esta deliberação foi o principal resultado de uma reunião convocada pelo Prefeito com a equipe da Secretaria Executiva do OP, na finalidade de discutir o número de demandas que eram definidas em cada ciclo, as audiências públicas e a deficiência da gestão de acompanhar em execução o número destas demandas. Muitas eram inviáveis por questões técnicas e ou financeiras. Assim, um estudo desenvolvido pela secretaria de planejamento da prefeitura sugeriu que se aumentasse o espaço de tempo de cada ciclo a fim de diminuir a carga de demandas escolhidas pela comunidade. Diante disso, constatou-se que esta mudança metodológica específica que alterou o período de cada ciclo tem sua relação com questões relacionadas à execução das obras e com orçamento público da cidade.

Entretanto, nos anos de 2016 a 2018, quando do período da filiação do Prefeito no PSD, duas mudanças importantes acontecem no OP: primeiro, a definição das demandas passam a ser por política pública e, as assembleias regionais são conjugadas por localização geográfica e diminuídas de quatorze²¹ para sete audiências públicas. Mais uma vez, duas mudanças metodológicas relacionadas às questões orçamentárias e de execução. Por outro lado, a decisão de definição das demandas por política pública já era uma vontade inicial do prefeito durante o período de sua filiação ao Partido dos Trabalhadores, porém, a manutenção desta metodologia naquele momento foi bancada pela Secretaria Executiva do OP em uma articulação feita com os conselheiros

²¹ O OP de João Pessoa dividia geograficamente a cidade em 14 Regiões de Participação Popular – RPPs

municipais. Assim, a decisão de mudar esta metodologia, ocorreu no período de sua filiação no PSD. O que de certa forma abre-se um debate sobre se tal mudança específica teria relação com a saída do prefeito do PT.

Neste caso específico, o aumento no número de demandas reprimidas, se dava pela especificidade de algumas obras escolhidas que muitas vezes estavam fora da realidade orçamentária local e também por sua inviabilidade técnica para execução. Um exemplo, era a pavimentação de ruas sem drenagem ou esgotamento sanitário por exemplo.

A conjugação de etapas das audiências regionais (juntando regiões geograficamente próximas) foi definida naquele período na finalidade de diminuir os custos operacionais e estruturais de cada audiência. Esse último modelo metodológico foi continuado no período da filiação do prefeito no PV (2018/2020)

Ilustrando as fases e metamorfoses do OP na cidade, apresenta-se o quadro 5 o retrato de como ocorreu a aplicação dos ciclos do programa em cada fase desse estudo:

Quadro 5 – Quadro metodológico do OP de João Pessoa entre os anos de 2013 e 2020

Período	Gestor	Partido	Metodologia
2013/2015	Luciano Cartaxo	PT	Ciclo: Anual (2013/2014) Bianual (2015) Definição das Demandas: Por demanda específica. A demanda era considerada “viável” após análise técnica de comissão formada por especialistas de várias secretarias. Etapas: 14 Assembleias Regionais (RPPs - Regiões de Participação Popular) e Reuniões por bairro de Participação Popular.
2016/2018	Luciano Cartaxo	PSD	Ciclo: Bianual Definição das Demandas: Voltam às demandas definidas por política pública. Etapas: As Assembleias Regionais foram diminuídas para sete (contemplando em uma única Assembleia duas regiões).
2018/2020	Luciano Cartaxo	PV	Ciclo: Bianual Definição das Demandas: mantêm-se as demandas definidas por política pública. Etapas: As Assembleias Regionais foram diminuídas para sete (contemplando em uma única Assembleia duas regiões). Obs. Em 2020 houve paralisação do ciclo do OP devido à pandemia do Coronavírus.

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da Secretaria Executiva da Participação Popular (2021).

Duas mudanças metodológicas foram decisivas do ponto de vista da organização e tiveram efeitos e consequências concretas no OP de João Pessoa. A partir de 2015, o ciclo do programa que desde sua origem era anual, passa a ser bianual. O que isso significa fundamentalmente? Que a partir daquele período as demandas definidas pela comunidade passavam a ser escolhidas a cada dois anos. Esta definição facilitou a execução das demandas, pois aumentava o período dado à gestão para a execução e diminuía o fluxo de demandas escolhidas, além de ser uma reivindicação do governo, foi um modelo concebido por meio da construção coletiva entre a secretaria executiva e o conselho municipal do OP.

Ressalte-se, porém, que naquele período o poder de influência que a gestão tinha dentro do Conselho Municipal era muito forte, todavia, a expectativa dos conselheiros nas mudanças de metodologias sugeridas era para assegurar que as demandas definidas fossem realmente executadas. O acúmulo de demandas reprimidas na gestão do OP de João Pessoa advinha dos governos anteriores. Existia uma clara necessidade de diminuir o fluxo de demandas e aperfeiçoar a execução.

Outra mudança importante foi a de ter demandas definidas por política pública. Como já vimos nos capítulos anteriores, no ano de 2016, logo após a saída do prefeito do Partido dos Trabalhadores, as demandas aprovadas no OP deixam de ser por obras e ações específicas e passam a ser por política pública. Pela experiência empírica no instrumento, o que percebe-se em relação às pessoas que participaram das audiências regionais do OP era que na sua grande maioria, esta participação se dava para se tentar a aprovação de uma demanda que atendesse uma reivindicação pessoal de cada um. Ou seja, quando o cidadão sai de sua residência para uma audiência do OP ele vai normalmente para aprovar especificamente o calçamento de sua rua, ou a reforma da escola de seu filho, por exemplo.

Destarte, seja por deliberação de consequência orçamentária ou por consequência política relacionada à mudança partidária do comando da gestão, esta modificação metodológica alterou as perspectivas que a comunidade tinha em relação ao instrumento naquele período. Logo, torna-se essencial que pesquisas futuras, levantem as concepções e entendimentos que a população tem da chamada definição das obras por política pública. A saber como essa definição chega até a base da sociedade, pois, quando o usuário vai para a audiência regional buscando aprovar a pavimentação de sua rua específica e lá é aprovada prioritariamente a política pública de “pavimentação” sem especificar onde, e a gestão por questões técnicas, políticas ou orçamentárias decide pavimentar

uma rua que não seja aquela do referido usuário, este feito gera desânimo do participante e descrédito com o programa.

4.1.1. Ciclo básico do OP de João Pessoa e sua forma metodológica de aplicação

Basicamente, o ciclo com suas etapas do OP em João Pessoa são organizados por meio de fases específicas, e será apresentado por meio do Quadro 6 a seguir, delimitando as definições destas²² verificadas nos relatórios dos ciclos do OP da cidade:

Quadro 6 – Etapas básicas do ciclo do OP de João Pessoa²³

Atividade	Período	Local
1ª ETAPA Reuniões Preparatórias	Fevereiro a abril	Nas 14 Regiões
2ª ETAPA Audiências/Assembleias Regionais	Maio a junho	Nas 14 Regiões
3ª ETAPA Assembleia Geral	Julho	A definir
4ª ETAPA Caravana de Acompanhamento	Novembro	Nas 14 Regiões
5ª ETAPA Avaliação do Ciclo	Dezembro	Nas 14 Regiões

Fonte: Relatórios do Ciclo do OP de João Pessoa.

1ª ETAPA

Reuniões preparatórias

Com a finalidade de ampliar a participação popular, o OP potencializou, no ano de 2013, a organização das Reuniões Preparatórias do Ciclo, cobrindo as 14 Regiões da cidade, contemplando todos os bairros e comunidades. Reuniões realizadas para que fosse explanada a população como se daria o ciclo do Orçamento Participativo, esclarecendo possíveis dúvidas e mobilizando quanto à importância da participação popular.

Esta fase precede as audiências públicas e assembleias populares, organizadas pelos conselheiros regionais e articuladores da secretaria de cada região.

²² Informações contidas nos Relatórios dos Ciclos do OP de João Pessoa.

²³ Ciclo básico do OP na cidade. Outras ações e etapas foram adicionadas, agrupadas e ou inseridas ao longo do tempo.

No ano de 2015, por exemplo, foram realizadas 80 reuniões preparatórias, conduzidas pelos articuladores de cada região, e acompanhadas por um servidor da equipe interna.

Imagem 1 – Reunião preparatória do ciclo OP 2015.



Fonte: Acervo de fotos da Secretaria Executiva de Participação Popular - PMJP

2ª ETAPA

Audiências Regionais / Assembleias Regionais

As Audiências Regionais são o momento do encontro da população com o Prefeito e Secretários/as Municipais, a finalidade é apresentar a metodologia do Ciclo do OP; prestar contas das ações e serviços realizados pela Gestão Municipal na cidade, escutar as reivindicações e sugestões da população, além da votação das demandas pelos moradores dos bairros e comunidades além de ser o momento de eleger os conselheiros representantes das regiões.

A organização e mobilização das audiências e assembleias regionais ocorre com a ampla divulgação nos bairros e comunidades por meio de carro de som, divulgação nos rádios e meios de comunicação e mobilização dos articuladores junto aos movimentos sociais, organizações da sociedade civil e associação de moradores.

A Secretaria Executiva do OPP disponibiliza uma estrutura de transportes para a população com ônibus e vans.

A organização metodológica destas audiências se dá da seguinte forma:

- I. Credenciamento da população (apresentação de documento com foto e comprovante de residência);

- II. Apresentação das Demandas pela comunidade por meio de intervenção de três minutos dos moradores inscritos previamente;
- III. Escolha das prioridades por ordem cronológica de votos obtidos na plenária (a votação acontece por levantamento de Crachá)
- IV. Eleição dos conselheiros e conselheiras através de voto secreto em urna (os candidatos a conselheiros e conselheiras são inscritos previamente e tem 5 minutos cada para apresentar no plenário seu nome)

Imagem 2 – Audiência Regional do ciclo OP 2015.



Fonte: Acervo de fotos da Secretaria Executiva de Participação Popular – PMJP

3º ETAPA

Assembleia Geral

São realizadas com a participação de todos os Conselheiros Regionais eleitos nas Assembléias, nessa ocasião, elegem-se os Conselheiros Municipais, que representam o OP na cidade, sendo eleitos 28 Conselheiros Municipais, 14 titulares e 14 suplentes.

Também é o momento de se fazer um balanço das etapas do ciclo e avaliar a organização até

aquele período.

Imagem 3 – Assembleia Geral do ciclo OP 2015



Fonte: Acervo de fotos da Secretaria Executiva de Participação Popular - PMJP

4º ETAPA

Caravana de Acompanhamento

A Caravana de Acompanhamento do OP tem como objetivo visitar as obras e demandas (entregues ou em execução) e tomar conhecimento das ações que estão sob a responsabilidade da Prefeitura de João Pessoa, distribuídas pelas 14 Regiões de Participação Popular.

A Caravana proporciona um contato direto entre o Prefeito e os Conselheiros Municipais do OP, com intuito de dar visibilidade às obras em execução ou concluídas e prestar esclarecimentos sobre as ações implementadas no município de João Pessoa, além de estabelecer um diálogo entre a gestão municipal e as muitas lideranças comunitárias que compõem o conselho do OP.

Imagem 4 – Caravana de Acompanhamento do ciclo OP 2015.



Fonte: Acervo de fotos da Secretaria Executiva de Participação Popular - PMJP

5º ETAPA

Avaliação do Ciclo

Momento de avaliação coletiva do ciclo, em conjunto com os membros dos conselhos regionais, municipal e equipe da Secretaria Executiva do OP de João Pessoa.

Imagem 5 – Reunião de Avaliação do ciclo do OP 2015.



Fonte: Acervo de fotos da Secretaria Executiva de Participação Popular - PMJP

Em suma, estas são as fases gerais do OP de João Pessoa. A cada ano e conforme o desenvolvimento do ciclo, outras fases e etapas poderiam ser inseridas ou modificadas. Ademais, ações paralelas de estímulo à participação social foram acrescentadas no decorrer do período, como: O OP Criança e Adolescente – OPCA, desenvolvido nas escolas da Rede Municipal de Ensino, OP Mulher e o Plano Plurianual - PPA Participativo.

A seguir, analisando as variáveis da participação e da execução, será analisado as consequências das mudanças de aplicação metodológica dentro dos ciclos do OP de João Pessoa e, como a decisão de ter um ciclo bianual e a de ter demandas definidas por política pública foram decisivas do ponto de vista da busca pela eficiência do programa na capital da Paraíba.

4.2. Análise da variável da participação

No caso de João Pessoa, verifica-se que o roteiro metodológico de cada ciclo é modificado no seu processo de execução por iniciativa da secretaria executiva do programa com a participação mínima do conselho que representa a sociedade no instrumento. Compreende-se que as etapas podem ser modificadas sofrendo alteração podendo facilitar ou inibir o engajamento social no processo. A decisão por determinado modelo metodológico é fundamental para uma boa execução do ciclo e para assegurar maior participação social no instrumento, com a definição de regras que estabeleçam o estreitamento das relações com a sociedade.

Portanto, para alcançar uma conclusão mais precisa do nível de participação no programa e de que como ocorreu essa participação, analisando cada período do estudo, será adotado a verificação desta presença nas chamadas “Audiências Regionais”, por se apresentar como a etapa mais importante do ciclo, onde se aprova as demandas de política pública, obras e ações definidas como prioridade pela comunidade nas 14 Regiões de Participação Popular – RPPs. Outrossim, será analisado os tipos de mobilização e a presença da população levando em consideração as classes sociais e regiões da cidade.

Embora haja mudanças na forma de se executar metodologicamente o OP, as audiências regionais aconteceram praticamente em todos os ciclos de participação popular, exceto nos anos posteriores no qual as escolhas eram definidas por meio de uma execução bianual. Como exemplo de demonstração da etapa da audiência regional, a figura a seguir apresenta o ciclo do período de 2013, identificando cada fase e onde está situada a audiência regional:

Figura 2 – Etapas do Ciclo do OP João Pessoa 2013.



Fonte: Relatório de 2013 do Orçamento Participativo de João Pessoa.

4.2.1. O OP em João Pessoa e suas formas de mobilização

Um fator importante e que favorece a mobilização social participativa do programa, observado durante o período de experiência empírica vivenciada enquanto secretário executivo do OP, foram as reuniões preparatórias. Estas atividades eram fundamentais para obter participação positiva e, conseqüentemente, um bom resultado de cada ciclo do OP. Nelas, eram apresentados os objetivos do OP para aquele ano, sua metodologia e a importância da participação social na cidade. Elas, em regra, são realizadas no período que antecede as audiências regionais e são organizadas por bairros e comunidades, conforme registro nos relatórios de cada ciclo anual.

Outrossim, é importante frisar como ocorreu a mobilização das pessoas participantes das audiências regionais. Além dos conselheiros de cada região, que também são responsáveis pela mobilização social no OP, a Secretaria Executiva do Programa dispõe de uma equipe de 14 articuladores vinculados à estrutura governamental que são a representação oficial do OP em cada região.

Estes articuladores, em muitos casos, são oriundos da própria mobilização do OP como ex-conselheiros e participantes do programa durante seu período histórico na cidade. Em outros, são lideranças comunitárias que têm vinculação política com a gestão ou com determinado vereador ligado politicamente ao governo. Neste ínterim, a mobilização da sociedade está fortemente vinculada a ação destes articuladores, e durante o período que estive à frente do OP de João Pessoa, nota-se uma certa “disputa” entre eles, no que diz respeito à mobilização das audiências regionais. Logo, quanto maior fosse a presença na sua região, mais prestígio aquele articulador teria no instrumento.

Normalmente, os articuladores são vinculados a organizações, movimentos sociais ou associações de moradores, e desta forma, trabalham prioritariamente sua mobilização específica na região a partir da mobilização conjunta com estas organizações. Este tipo de relação é comum dentro do OP de João Pessoa e extremamente salutar do ponto de vista das relações do programa com a sociedade civil organizada, porém, este modelo de mobilização prioritária, pelo que percebe-se, afastava o cidadão comum que não tinha vinculação com movimentos organizados e que tinha interesse em participar da rotina do instrumento.

A Prefeitura da cidade disponibiliza durante as audiências regionais uma estrutura de transportes como micro-ônibus e vans para facilitar o acesso da população até o local da audiência. Assim, o que víamos, era o monopólio organizado pelos articuladores para acesso aos transportes oferecidos favorecendo a mobilização desta estrutura de pessoas vinculadas às entidades e movimentos mais próximos que participavam das audiências regionais, organizando e mobilizando sua base social para aprovar especificamente demandas necessárias de sua ação política própria.

Desta forma, como visto, dentro do chamado arco-íris de relacionamentos do OP e em seu desenho institucional, as disputas geradas na estrutura governamental do programa, também podem interferir nas formas metodológicas de sua execução.

Voltando a questão da importância das reuniões preparatórias, a seguir, será apresentado um quadro demonstrativo no qual será identificado o ano do ciclo do OP, o partido em que o prefeito está filiado no período, à metodologia principal do ciclo, se aconteceram reuniões preparatórias ou não e a quantidade de participantes durante as 14 etapas de audiências regionais.

Quadro 7 – Quadro metodológico e medição de participação social por período.

Ano	Partido	Metodologia	Reuniões Preparatórias	Participantes ²⁴
2013	PT	Ciclo: Anual Definição das Demandas: Por demanda específica. Etapas: Reuniões preparatórias, Audiências Regionais, Assembleias Regionais, Assembleia Geral do OP, Fóruns Temáticos, Congresso Municipal do OP, Caravana de Prioridades, Planejamento Participativo, Avaliação do Ciclo.	Sim	5.491
2014	PT	Ciclo: Anual Definição das Demandas: Por demanda específica, cadastradas previamente nas reuniões preparatórias nos bairros e comunidades. A demanda era considerada “viável” após análise de uma “Câmara Técnica” formada por especialistas de várias secretarias. Etapas: Reuniões preparatórias e Audiências Regionais.	Sim	3.472
2015	PT	Ciclo: Bianual Definição das Demandas: Definição das Demandas: NÃO HOUVE (em vigor as demandas aprovadas no ciclo de 2014). Etapas: Reuniões preparatórias, audiências/assembleias regionais ²⁵ assembleia geral, caravana de acompanhamento, avaliação do ciclo.	Sim	2.762
2016	PSD	Ciclo: Bianual Definição das Demandas: Definidas por política pública. Etapas: Reuniões de Participação Popular, Encontro de Participação Popular, Avaliação do Ciclo.	Sim	3.071
2017	PSD	Ciclo: Bianual As Assembleias Regionais foram diminuídas para sete (contemplando em uma única Assembleia duas regiões). Definição das Demandas: NÃO HOUVE (em vigor as demandas aprovadas no ciclo bianual de 2016). Etapas: Reuniões preparatórias, assembleias regionais ²⁶ assembleia geral, formação do conselho, avaliação do ciclo.	Sim	2.766
2018	PV	Ciclo: Bianual Definição das Demandas: mantém-se as demandas definidas por política pública, cadastradas previamente nas reuniões preparatórias nos bairros e comunidades. Etapas: Lançamento do ciclo, reuniões de participação popular, audiências regionais, formação continuada do conselho, avaliação do ciclo.	Sim	3.999
2019	PV	Ciclo: Bianual Definição das Demandas: NÃO HOUVE (em vigor as demandas aprovadas no ciclo bianual de 2018). Etapas: Lançamento do ciclo, OPCA, OP temático.	Sim	3.500

²⁴ Número de participantes nas Audiências Regionais somando às 14 RPPs

²⁵ Conforme relatório do ciclo do OP de 2015 a audiência (que define as demandas) e a Assembleia Regional (que elege os conselheiros) foram unificados e um único evento a fim de se reduzir os custos estruturais da organização.

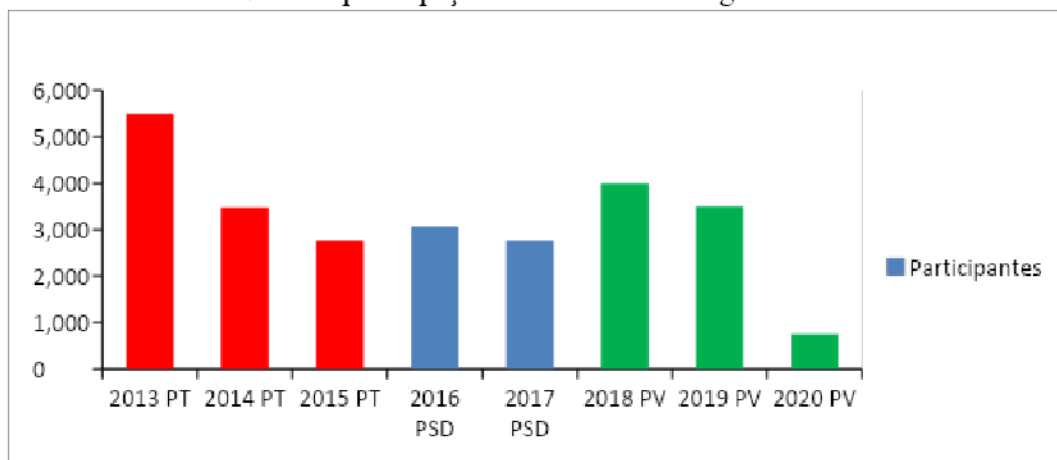
²⁶ As assembleias regionais serviram apenas para eleger 167 conselheiros representantes das 14 RPPs.

		caravanas de participação popular, reuniões de participação popular ²⁷ assembleias regionais, encontro participativo, assembleia geral.		
2020	PV	<i>“Neste ano seria um ano de eleição de demandas porém diante da Pandemia do novo coronavírus, trazendo um cenário de pandemia que fez com que governo municipal e estadual aqui de João Pessoa - PB emitissem decretos do COVID-19 , Só foram realizadas duas audiências que foram atendidas as regiões , 4^a e 5^a e 6^a e 9^a , todas realizadas no mês de março do ano de 2020 antes dos decretos de saúde, onde foram aprovadas Políticas públicas urbanas em todas as audiências...” (Fonte: Linha histórica do OP de 2013 a 2020)</i>	Não	750

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da Secretaria Executiva da Participação Popular, por meio dos relatórios dos ciclos do OP JP.

Já no gráfico a seguir, verifica-se a linha que mede a participação social por período, levando em consideração a filiação partidária do Prefeito Luciano Cartaxo:

Gráfico 3 – Nível de participação nas Audiências Regionais de 2013 a 2020



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados dos relatórios dos ciclos do OP JP

Fazendo uma análise da curva do gráfico que mediu o nível de participação no recorte temporal, nota-se que no primeiro ano (2013) da gestão Cartaxo, o nível de participação foi o maior de todo o período de estudo. Alguns fatores devem ser levados em consideração para alcançar este resultado, como: a expectativa da população para o novo governo; expectativa em relação à execução de demandas reprimidas não executadas de gestões anteriores; o ânimo de mobilização da

²⁷ Reuniões para eleger os conselheiros regionais das 14 RPPs

nova equipe que assumiu a Secretaria Executiva do OP JP; e pelas reuniões preparatórias em todos os bairros e comunidades que eram uma inovação em relação aos outros ciclos.

Dantas (2017) ao analisar a transparência e o controle social de João Pessoa no período da gestão Cartaxo definiu:

O desenvolvimento do OP no governo Cartaxo poderá ser analisado em três fases: a primeira, no período de 2013-2014 (PT), foi marcada por ampla participação e muita expectativa; a segunda, de janeiro a setembro de 2015 (PT), buscava ajustes para adequar a relação *demandas x obra executada*; e a terceira, no período pós-saída do PT do governo, foi marcado pelo profundo esvaziamento da ferramenta (op. cit., p. 32).

Analisando as formas metodológicas definidas, bem com o gráfico que mede a participação no ciclo (gráfico 3), conclui-se que a análise das duas primeiras fases verificadas no estudo de Dantas são corretas em sua verificação do ponto de vista do cruzamento dos dados: o período inicial de 2013 a 2014 foi marcado por um ciclo com uma metodologia diferente das anteriores e que trazia muita expectativa da comunidade na sua aplicação e no seu desenvolvimento. Já no período do ciclo de 2015 - no qual estive como Secretário do instrumento participativo - foi o ano que se decidiu ajustar a metodologia, adotando o formato para definição das demandas a partir de um ciclo bianual.

Por outro lado, os dados e informações levantadas na pesquisa documental contradiz o estudo de Dantas, principalmente no que se refere ao que ele chama de “terceira fase” com um “*profundo esvaziamento da ferramenta*”. Conforme a demonstração no Quadro 7, que analisou as mudanças metodológicas do OP, bem como o gráfico que mediu a participação social no programa, observa-se do ponto de vista da metodologia (embora com várias mudanças definidas e adotadas durante o período) um instrumento de participação social com certa “saúde”, sob a ótica da participação e uma robustez metodológica com etapas bem definidas e práticas que subsidiam sua execução.

Sob a perspectiva da participação, constata-se no gráfico a linha que mede a presença popular nas etapas de audiências regionais de cada ciclo é um traço contínuo, sem grandes alterações nos percentuais de participação, exceto no período de 2020, no qual a pandemia do coronavírus praticamente interrompeu a realização do OP naquele ano.

Dessa maneira, as mudanças de conjuntura política baseada na coalizão que governa resultado das trocas de partidos por parte do prefeito de João Pessoa, bem como as mudanças

metodológicas principais como a definição por um ciclo bianual e a decisão de ter demandas aprovadas por política pública, não alteraram de o nível de participação numérica no programa.

4.2.2. A participação por RPP's: Uma análise da mobilização por área geográfica, social e econômica do OP de João Pessoa

A cidade de João Pessoa tem uma população estimada de 825.796²⁸ habitantes, a média salarial de 2,7 salários mínimos de média mensal entre os trabalhadores formais (aproximadamente 37 % da população), sendo a maior média salarial do Estado da Paraíba. Segundo dados do IBGE, o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) de João Pessoa é 0,763, em 2010. O município está situado na faixa de Desenvolvimento Humano Alto (IDHM entre 0,700 e 0,799)

Contudo, a cidade é caracterizada por um desequilíbrio e desigualdade social que reflete no retrato da divisão geográfica da capital da Paraíba. Uma divisão que separa a cidade em três regiões, sendo: os bairros e localidades da chamada “área nobre²⁹”, os grandes conjuntos populacionais e as comunidades mais periféricas do município. Esta divisão não está em forma de registro em documentos oficiais, mas, é uma realidade social e geográfica muito clara na cidade.

Em João Pessoa, os bairros que estão mais próximos da área de praia é onde estão os níveis mais altos de IDHM, por exemplo. Todavia, como na grande maioria dos grandes centros urbanos, estão inseridas dentro de todas as regiões as pequenas comunidades, reafirmando a máxima que a expansão populacional de ocupação territorial, em vários casos não segue uma lógica geográfica própria. A divisão regional do OP de João Pessoa, garante na sua estrutura de organização a presença de todos os 64 bairros e 160 comunidades conforme dados da Secretaria Executiva do programa.

Como já visto, a mobilização e organização do Orçamento Participativo de João Pessoa é dividida em 14 Regiões de Participação Social – RPPs, levando em consideração a proximidade geográfica entre as localidades (Anexo II). Assim, praticamente em todas as regiões, bairros com IDHM mais alto pode dividir espaço com bairros e localidades menos desenvolvidas dentro da mesma RPP (anexo 1)

Para este estudo, tem-se como base uma divisão de elaboração própria das regiões do OP, que leva em consideração aspectos sociais e econômicos, onde dividiremos os bairros e localidades

²⁸ Segundo dados estimados para 2021 do Censo de 2010 do IBGE.

²⁹ O conceito de “área nobre” é muito usado pelo setor imobiliário de João Pessoa para definir áreas geográficas em regiões mais valorizadas do ponto de vista social e econômico.

da chamada “área nobre” (área 1), os grandes conjuntos populacionais (área 2) e as comunidades mais periféricas do município (área 3), fazendo uma separação baseada nestes aspectos, ficando constituído da seguinte forma:

Quadro 8 - Divisão geográfica e social das 14° RPP's do OP de João Pessoa

Área	Região – RPP's	Classificação Geográfica e Social
1	1° e 2°	“Área nobre”
2	3°, 4°, 5°, 7°, 8°, 10°, 11°, 13°	Conjuntos populacionais
3	6°, 9°, 12°, 14°	Comunidades periféricas

Fonte: Mapa geográfico do OP de João Pessoa. Elaboração do autor.

Dessa maneira, constata-se que praticamente não houve interferência no que diz respeito à participação social no Orçamento Participativo de João Pessoa, levando em consideração os aspectos da conjuntura política por meio da troca de partidos do Prefeito e as mudanças metodológicas no período.

Destarte, é importante para este estudo, verificar o comportamento da participação social nas Audiências Regionais, durante o recorte temporal sugerido, considerando estas mudanças, fazendo um levantamento comparativo por meio das três divisões geográficas e sociais da cidade. É importante verificar como se comportou a participação levando em consideração aspectos desta presença em relação às classes sociais, econômicas e geográficas de João Pessoa.

Para esta análise, usaremos como referência a comparação da participação social nas audiências regionais dos anos de 2014 e 2017³⁰, nas três áreas de divisão comparando o período, a conjuntura política em relação à filiação partidária do Prefeito e as às formas metodológicas adotadas:

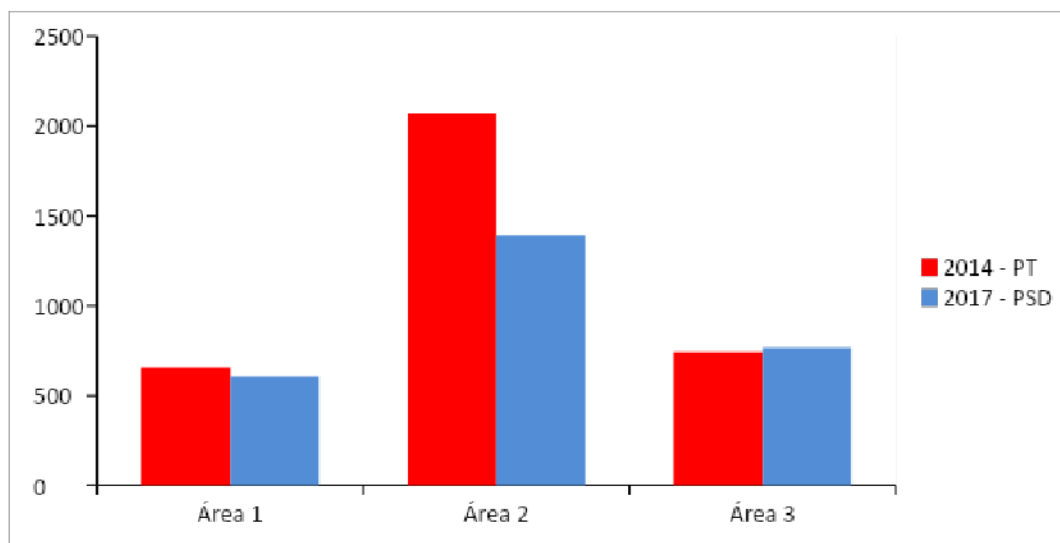
³⁰ O ideal seria comparar durante todo o período do estudo (2013/2020), porém a Secretaria Executiva do OP tem em seus arquivos a quantidade de participantes por região no ciclo apenas dos anos de 2014 e 2017. Não prejudicando a análise, pois estes dois anos são justamente de períodos de filiação do Prefeito e metodologias diferentes.

Tabela 3 – Divisão geográfica e social das 14º RPPs do OP de João Pessoa e número de participantes por período

Área	2014	%	2017	%
	Período da filiação no PT Metodologia: Ciclo anual. Demandas definidas por obra específica		Período da filiação no PSD Metodologia: Ciclo Bianual. Demandas definidas por política pública	
1	657	18,92%	607	21,94
2	2.072	59,67%	1.393	50,36
3	743	21,39%	766	27,69
Total	3.472		2.766	

Fonte: Relatórios dos Ciclos do OP de João Pessoa. Elaboração do autor.

Gráfico 4 – Evolução da participação por área geográfica/social



Fonte: Relatórios dos Ciclos do OP de João Pessoa. Elaboração do autor.

O ideal seria comparar durante todo o período do estudo (2013/2020), todavia, a Secretaria Executiva do OP possui apenas os arquivos, referentes a quantidade de participantes por região, do ciclo governamental dos períodos de 2014 e 2017. Entretanto, estes dados não prejudicam a análise, pois estes dois anos são justamente de períodos de filiação do Prefeito em partidos e em metodologias de aplicação do OP diferentes.

4.3. Análise da variável da execução

Os princípios gerais da Constituição de 1988 estão norteados, entre outras questões, em assegurar a restauração da Federação, estabelecendo papéis de cada ente nela inserida, bem como o fortalecimento da democracia participativa com instrumentos sociais que empoderam a sociedade nas definições de ações e políticas públicas com ferramentas como o plebiscito e os conselhos. Neste contexto, as bases do Orçamento Participativo começam a ser montadas. Um programa que mistura participação social, controle, definição de demandas públicas pela sociedade e acompanhamento social do orçamento público local.

Para Costa (2008), o Orçamento Público não deve ser encarado como um instrumento puramente técnico de gestão econômica, mas como um instrumento de planejamento com imenso conteúdo político e social cuja função é cuidar dos recursos públicos e investi-los de forma a atender as necessidades do município e prioridades demandadas pela população. Ou seja, a principal função política do OP, além de promover a participação social, é democratizar a execução do orçamento público, deliberando a comunidade a escolha das prioridades de execução.

Assim, sabe-se que o OP possui duas dimensões fundamentais: a da participação e a dimensão do orçamento (neste caso o orçamento público e suas dinâmicas dentro da regulamentação municipal). Os estudos e pesquisas têm dado atenção menor à dimensão do orçamento, poucos estudos analisam essa variável fundamental e, por não dizer tão importante quanto a participação social promovida pelo instrumento. A execução das demandas definidas dentro do chamado ciclo do OP é imprescindível para ter um fechamento destes ciclos é uma resposta das expectativas geradas na comunidade.

Andrews et. al. (2014), afirma que a dinâmica de discussão e deliberação do orçamento público envolve basicamente quatro estágios subdivididos em etapas, sendo estes: formulação, aprovação, execução e avaliação. Inclusive, estudos recentes indicam que a participação se dá apenas em algumas fases deste ciclo como audiências públicas e fóruns de deliberação (UITTENBROEK et. al., 2019).

Diante disso, a ampliação da participação para todos os níveis do ciclo do orçamento é uma utopia necessária de melhoramentos do controle social no orçamento público municipal. Todavia, esta questão extrapola os objetivos desta pesquisa.

Nesta parte, será avaliado como ocorreu a execução dentro do orçamento das demandas definidas no OP por ciclo e por metodologia, fazendo o recorte temporal dentro do período das

filiações partidárias do prefeito, a partir da análise de documentos públicos como a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, Lei Orçamentária Anual – LOA e o Quadro demonstrativo de despesas – QDD.

A busca principal é saber se as conjunturas relativas à mudança da filiação partidária e as várias formas metodológicas do OP no período, influenciaram o nível e o perfil das demandas executadas no programa na cidade ou se foram apenas meros ajustes metodológicos de execução.

Desta forma, o quadro a seguir, apresenta a prática e o quantitativo de execução das demandas do OP de João Pessoa entre os anos de 2013 a 2020:

Quadro 9 – Demonstrativo do número de demandas definidas e executadas

Ano	Partido	Quantitativo de Demandas aprovadas nas Audiências Regionais ³¹	Metodologia	Demandas Executadas
2013	PT	140	Demanda Específica	-
2014	PT	140	Demanda Específica	07
2015	PT	Não houve definição de demanda ³²	-	15
2016	PSD	28 (Por PP) ³³	Demanda por Política Pública	28
2017	PSD	Não houve definição de demanda	-	34
2018	PV	28 (Por PP)	Demanda por Política Pública	40 ³⁴
2019	PV	Não houve definição de demanda	-	53
2020	PV	<i>“Neste ano seria um ano de eleição de demandas, porém diante da Pandemia do novo coronavírus, trazendo um cenário de pandemia que fez com que governo municipal e estadual aqui de João Pessoa - PB emitissem decretos do COVID-19, Só foram realizadas duas audiências que foram atendidas as regiões, 4^a e 5^a e 6^a e 9^a, todas realizadas no mês de março do ano de 2020 antes dos decretos de saúde, onde foram aprovadas Políticas públicas urbanas em todas as audiências...” (Fonte: Linha histórica do OP de 2013 a 2020)</i>	Demanda por Política Pública	09

Fonte: Elaborado pelo autor com base no relatório de execução do OP 2013/2020

³¹ Nos anos de 2013 e 2014 foram aprovadas 10 demandas ranqueadas por RPP totalizando 140 demandas aprovadas por ciclo.

³² Nos anos de 2015, 2017 e 2019 não houve definição de demandas por regra metodológica do ciclo ser bianual.

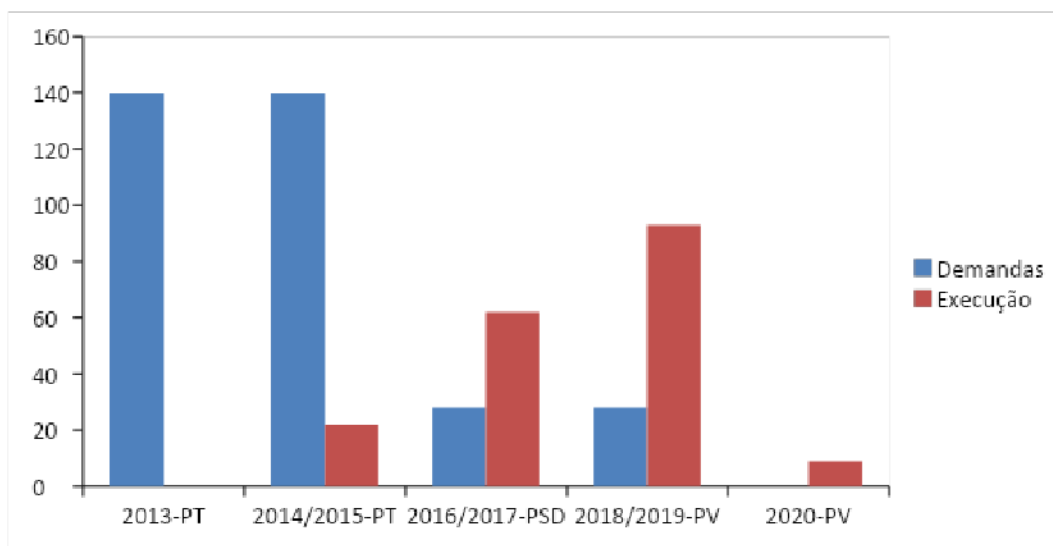
³³ A partir do ano de 2016 foram aprovadas demandas por política pública – PP, sendo 28 demandas por ciclo com duas demandas por área de política pública por região.

³⁴ No ano de 2018 foram executadas 28 demandas por Política Pública definida, e ainda mais 12 demandas reprimidas de ciclos anteriores.

Para alcançar uma compreensão exata do nível de execução das demandas por ciclo do OP em João Pessoa, é preciso compreender que em alguns casos, a execução em determinado ano ocorre por meio de demandas reprimidas de anos anteriores. Analisando os relatórios de execução do programa, bem como as obras e ações executadas a partir das planilhas demonstrativas da LDO e LOA, percebe-se que demandas reprimidas de anos anteriores foram executadas não necessariamente no ano seguinte da definição. Algumas obras, por sua complexidade financeira e estrutural, têm um período de execução maior que o tempo de um ano, por exemplo. Assim, a lógica determinada na legislação do programa de demanda definida e demanda executada no ano seguinte” muitas vezes demonstra ser inviável.

Neste sentido, será adotado a medição da execução ano a ano (conjugando os anos de ciclo bianual) para chegar uma mínima compreensão se a metodologia definida no período de determinada fase da filiação partidária do prefeito está relacionada aos níveis de execução das obras e ações tidas como prioritárias pelo programa.

Gráfico 5 – Nível de execução das demandas definidas entre 2013 e 2020



Fonte: Elaborado pelo autor com base no relatório de execução do OP 2013/2020

Verificando o gráfico anterior, constata-se a algumas conclusões, não só pelo que diz os números e informações recolhidas na pesquisa, mas por nossa experiência empírica no programa na cidade: (i) a não execução de demandas, no ano de 2013, ocorreu devido o início de uma gestão e ciclo político em João Pessoa. Contudo, avaliando este fato, é muito tempo sem execução de

demandas definidas pelo OP, causando certa desconfiança da comunidade para a execução do programa nos próximos anos (uma prova concreta é a diminuição da participação nas audiências regionais, entre 2013 e 2014, de 5.491 para 3.472 participantes), (ii) a decisão no ano de 2015 de transformar a escolha das demandas de anual para bianual demonstrou ser uma deliberação acertada, pois, a baixa execução das obras e o alto número de demandas escolhidas estavam “inchando” o OP e baixando seu nível de execução, podendo causar certo descrédito no instrumento (iii) pelos números recolhidos na pesquisa, a adoção, em 2016, da metodologia de definição das demandas por política pública aumentou o nível de execução das obras e ações.

Registrou-se o aumento considerável da execução, no ano de 2018, comparando com os anos anteriores, por ter sido um ano eleitoral de eleições estaduais em que o irmão do Prefeito Luciano Cartaxo (Lucélio Cartaxo), foi candidato a governador do Estado.

Destarte, analisando o que entende-se por mudança mais importante na metodologia do OP na cidade, e ainda, pelos números apresentados, o ciclo com metodologia de definição de demandas por política pública tem o registro de execução maior que a metodologia de escolha das demandas por obra específica. Seria como se esta metodologia desse um "fôlego" à gestão e garantisse uma maior execução das obras.

Essencialmente, quando o programa especifica a demanda causa um engessamento da execução, pois, muitas vezes, aquela demanda específica não tem viabilidade técnica e ou financeira para o seu encaminhamento.

Assim, comparando as duas metodologias do OP adotadas em João Pessoa no período (demandas específicas e demandas por política pública), registra-se o seguinte resultado percentual no comparativo de demandas definidas e demandas executadas:

Tabela 4 – Comparação metodológica de definição de demandas e nível de execução.

Ano	Partido	Método de definição das demandas	Demandas aprovadas	Demandas executadas	Percentual %
2013	PT	Específica	140	0	-
2014	PT	Específica	140	07	5%
2015	PT	Específica	-	15	-
2016	PSD	Política Pública	28	28	100%
2017	PSD	Política Pública	-	34	-
2018	PV	Política Pública	28	28 + 12 ³⁵	100%
2019	PV	Política Pública	-	53	-
2020	PV	Política Pública	-	09	-

Fonte: Elaborado pelo autor com base no relatório de execução do OP 2013/2020

O resultado desta análise é esclarecedor: a metodologia de definição de demanda por política pública aumenta consideravelmente a execução, chegando a 100% delas. Quando em determinado período a metodologia era por demanda específica a execução não passava de 5% das obras definidas como prioritárias.

Importante destacar que a mudança metodológica para definição das demandas por política pública, dar-se-á a partir da saída do prefeito do PT (2015), e neste novo cenário, tem um aumento substancial no nível de execução das definições determinadas pelo OP na cidade. É impossível vincular a mudança desta metodologia à decisão de desfiliar-se do PT por parte do Prefeito. Porém, como já visto, às demandas definidas por obra específica é uma característica de experiências de OP em várias administrações do Partido dos Trabalhadores. Porém, neste caso específico, tal decisão tem vinculação a necessidade da gestão em diminuir o fluxo de demandas específicas que ficavam reprimidas no OP, como também aumentar a execução dando fôlego à gestão na escolha das obras por política pública em cada região. Talvez, a saída do prefeito do PT pode ter dado certa liberdade decisória de mudar esse procedimento metodológico que era característico do partido.

Pela vivência empírica, como já visto neste estudo, outra questão que merece destaque, é que a comunidade quando participa do ciclo e das audiências regionais do OP, chega com a expectativa em sua maioria de aprovar a execução de obras específicas. Os estudos desenvolvidos pelo OP de João Pessoa, junto aos conselheiros regionais mostram que a percepção do programa por parte destes representantes da comunidade ocorre quase que exclusivamente para resolver questões

³⁵ No ano de 2018 foram executadas 28 demandas por política pública definida no ano e mais 12 demandas reprimidas de anos anteriores.

próprias e específicas de sua realidade social próxima, como calçamento de sua rua, reforma de escola do seu filho, etc. Contudo, para termos uma maior exatidão nesta afirmação, indica-se para futuras pesquisas o recolhimento de sentimentos por meio de uma análise qualitativa junto à comunidade e os conselheiros regionais que representam as regiões – RPPs no OP de João Pessoa.

Por fim, a título de registro e para termos uma visão baseada em uma pesquisa documental, verifica-se que durante a gestão de Luciano Cartaxo, entre os anos de 2013 e 2020, foram aprovadas 336 demandas entre específicas e por política pública e, executadas 186 ao total, tendo um percentual de execução durante os oito anos de 55,35%.

4.3.1. O perfil das demandas aprovadas no OP de João Pessoa em cada RPP por fase e metodologia de execução

A compreensão do perfil e do quantitativo por RPPs das demandas definidas pela comunidade e que foram executadas pela gestão é uma análise importante, a saber quais as principais necessidades do ponto de vista das políticas públicas da cidade e como a gestão municipal encara a execução destas obras a partir das 14 regiões de participação popular.

Durante o período de 2013 a 2020, a gestão do Prefeito Luciano Cartaxo executou quantitativamente 186 demandas definidas como prioridades dentro dos ciclos do Orçamento Participativo na cidade. A seguir, será exposto o quantitativo destas obras executadas, tendo a divisão que elaboramos das RPPs como referência, foi bloqueado as regiões em três áreas específicas, sendo: (i) a chamada “área nobre”; (ii) conjuntos populacionais e (iii) comunidades periféricas:

Tabela 5 – Obras executadas entre 2013/2020 nas 14 RPPs do OP de João Pessoa

Área	Região – RPP's	Classificação Geográfica e Social	Obras Executadas 2013/2020	%
1	1º e 2º	“Área nobre”	20	10,75%
2	3º, 4º, 5º, 7º, 8º, 10º, 11º, 13º	Conjuntos populacionais	97	52,15%
3	6º, 9º, 12º, 14º	Comunidades periféricas	69	37,09%

Fonte: Relatório de execução do OP de João Pessoa. Elaboração do autor.

O maior índice de execução das demandas definidas pelo OP durante o recorte temporal se dá nas maiores regiões de participação popular (área 2 e 3). Não só por ser geograficamente e, do ponto de vista populacional, as maiores áreas, mas, por registrar nessas regiões as maiores necessidades do ponto de vista das políticas públicas e infraestrutura da cidade.

Já na execução das demandas na chamada “área nobre” (área 1) de João Pessoa, podemos considerar baixa, comparando com as outras regiões, possivelmente por ser uma área da cidade melhor assistida do ponto de vista da infraestrutura e das políticas públicas.

A seguir, será feito a análise do perfil das demandas prioritárias segundo o tipo das obras executadas pelo governo de Luciano Cartaxo, entre os anos 2013 e 2020, levando em consideração o período, sua filiação partidária e a metodologia principal do ciclo do OP:

Quadro 10 - Perfil das demandas executadas levando em consideração a metodologia do OP, a filiação partidária do Prefeito e o período (2013/2015 – Partido dos Trabalhadores – PT)

Nº	Obra	Metodologia	Secretaria	Área
1.	Reforma E.M.E.F Chico Xavier	Definição das demandas por obra específica	Educação	1
2.	Implantação de uma ciclovia na Av. Panorâmica	Definição das demandas por obra específica	Infraestrutura	1
3.	Construção do Campo Prof.Evangelista B. Silva	Definição das demandas por obra específica	Esportes	1
4.	Entrega de 156 moradias na Comunidade Chatuba, Bairro São José	Definição das demandas por obra específica	Habitação	1
5.	Reforma e ampliação da USF I e II	Definição das demandas por obra específica	Saúde	1
6.	CREI Edileuza Maria de Souza	Definição das demandas por obra específica	Educação	2
7.	CREI Suelen Oliveira da Silva	Definição das demandas por obra específica	Educação	2
8.	Reforma da E.M.E.F Lions Tambaú	Definição das demandas por obra específica	Educação	2
9.	Reforma, quadra de esportes e parte da Climatização na E.M.E.F Leônidas Santiago	Definição das demandas por obra específica	Educação	2
10.	Reforma da Praça General Lavaneri Wanderley	Definição das demandas por obra específica	Desenvolvimento Urbano	2
11.	Entrega da Praça Jardim Mangueira (ao lado da E.M.E.F Violeta Formiga)	Definição das demandas por obra específica	Desenvolvimento Urbano	2
12.	Construção da Praça Miguel Adelino dos Santos	Definição das demandas por obra específica	Desenvolvimento Urbano	2
13.	Pavimentação da Rua Cromácio	Definição das demandas por obra	Infraestrutura	2

	de Souza Arnaud	específica		
14.	Reforma do Campo do Wilsão	Definição das demandas por obra específica	Esportes	2
15.	Urbanização, ZEIS (Zona de Interesse Social) Timbó	Definição das demandas por obra específica	Habitação	2
16.	Reforma do USF Roger I e II	Definição das demandas por obra específica	Saúde	2
17.	USF Timbó	Definição das demandas por obra específica	Saúde	2
18.	Construção da USF no Castelo Branco.	Definição das demandas por obra específica	Saúde	2
19.	CREI Maria do Socorro	Definição das demandas por obra específica	Educação	3
20.	Reforma e climatização da E.M.E.F Raimundo Nonato	Definição das demandas por obra específica	Educação	3
21.	Praça da Juventude	Definição das demandas por obra específica	Desenvolvimento Urbano	3
22.	Reforma do Campo do Gervasão.	Definição das demandas por obra específica	Esportes	3

Fonte: Elaborado pelo autor com base no relatório de execução do OP 2013/2020

Durante os anos de 2013 a 2015, período da filiação do Prefeito ao Partido dos Trabalhadores, e quando as demandas eram definidas por obra específica, 22 demandas foram executadas dentro do ciclo do OP, sendo:

- **Área 1** – 22,7%
- **Área 2** – 59,09%
- **Área 3** – 18,18%

Na tabela a seguir, mediremos o percentual de execução das demandas por área de política pública:

Tabela 6 - Tipo das demandas executadas durante o período da filiação partidária do Prefeito no PT (2013/2015)

Obras Executadas	Percentual %
Educação	31,81%
Desenvolvimento Urbano	18,18%
Saúde	18,18%
Esportes	13,63%
Habitação	9,09%
Infraestrutura	9,09%

Fonte: Elaborado pelo autor com base no relatório de execução do OP 2013/2020

Entre os anos de 2013 e 2015, demandas nas áreas de educação e desenvolvimento urbano foram as mais executadas e as das áreas de habitação e infraestrutura tiveram a menor execução.

Quadro 11 - Perfil das demandas executadas pela gestão, levando em consideração a metodologia do OP, a filiação partidária do Prefeito e o período.
(2016/2017 – Partido Social Democrático - PSD)

Nº	Obra	Metodologia	Secretaria	Área
1.	Reforma da Quadra de Manaíra	Definição das demandas por Política Pública	Desenvolvimento Urbano	1
2.	Recapeamento e Iluminação da Av.Luzinete Formiga	Definição das demandas por Política Pública	Infraestrutura	1
3.	Centro Cultural de Mangabeira	Definição das demandas por Política Pública	Educação	2
4.	Reforma da E.M.E.F Radegundis Feitosa Nunes	Definição das demandas por Política Pública	Educação	2
5.	Reforma da E.M.E.F Castro Alves	Definição das demandas por Política Pública	Educação	2
6.	Reforma da E.M.E.F Dom Helder Câmara	Definição das demandas por Política Pública	Educação	2
7.	Reforma e instalação de Câmeras de monitoramento na E.M.E.F Violeta Formiga	Definição das demandas por Política Pública	Educação	2
8.	Reforma E.M.E.F Virginio Gama e Melo	Definição das demandas por Política Pública	Educação	2
9.	Reforma E.M.E.F Ubirajara Targino	Definição das demandas por Política Pública	Educação	2
10.	Reforma e Climatização na E.M.E.F Cônego Matias Freire	Definição das demandas por Política Pública	Educação	2

11.	Reforma da Praça da Cultura	Definição das demandas por Política Pública	Desenvolvimento Urbano	2
12.	Reforma da Praça das Castanholas	Definição das demandas por Política Pública	Desenvolvimento Urbano	2
13.	Construção da Praça José Alves	Definição das demandas por Política Pública	Desenvolvimento Urbano	2
14.	Pavimentação da Rua Maria Bezerra da Rocha Feitosa	Definição das demandas por Política Pública	Infraestrutura	2
15.	Pavimentação da Rua Hilda Paredes de Moraes	Definição das demandas por Política Pública	Infraestrutura	2
16.	Programa Habitacional de 77 unidades (Comunidade do Citex)	Definição das demandas por Política Pública	Habitação	2
17.	Construção da Base Comunitária da Guarda Municipal	Definição das demandas por Política Pública	Segurança	2
18.	UPA Cruz das Armas	Definição das demandas por Política Pública	Saúde	2
19.	Construção de uma Unidade de Saúde no Jardim Cidade Universitária - USF Eucalipto	Definição das demandas por Política Pública	Saúde	2
20.	Reforma da E.M.E.F João Santa Cruz	Definição das demandas por Política Pública	Educação	3
21.	Reforma E.M.E.F Presidente João Pessoa	Definição das demandas por Política Pública	Educação	3
22.	Reforma E.M.E.F Paulo Freire (Comunidade Trindade)	Definição das demandas por Política Pública	Educação	3
23.	Reforma E.M.E.F Damásio Franca	Definição das demandas por Política Pública	Educação	3
24.	Reforma, Climatização e construção de um Parque Infantil na E.M.E.F Antenor Navarro	Definição das demandas por Política Pública	Educação	3
25.	Revitalização do Parque das Três Lagoas	Definição das demandas por Política Pública	Infraestrutura	3
26.	Pavimentação da Rua Sebastião Carneiro da Silva	Definição das demandas por Política Pública	Infraestrutura	3
27.	Construção do Centro Esportivo e Cultural Adeilton Pereira Dias	Definição das demandas por Política Pública	Esportes	3
28.	Entrega de 222 unidades Habitacionais, Residencial Vista Alegre (Capadócía)	Definição das demandas por Política Pública	Habitação	3
29.	Construção da USF do Colinas do Sul II	Definição das demandas por Política Pública	Saúde	3
30.	Reforma da E.M.E.F Antonio Santos Coelho	Definição das demandas por Política Pública	Educação	1
31.	Inclusão de uma CREI Nsa Penha E.M.E.F Antônio Santos Coelho	Definição das demandas por Política Pública	Educação	1
32.	Reforma da E.M.E.F Nazinha Barbosa	Definição das demandas por Política Pública	Educação	1
33.	Melhoria no transporte com o retorno da antiga linha 207 da Transnacional	Definição das demandas por Política Pública	Mobilidade Urbana	1

34.	Reforma da E.M.E.F Dom Marcelo	Definição das demandas por Política Pública	Educação	2
35.	Reforma da E.M.E.F Duque Caxias	Definição das demandas por Política Pública	Educação	2
36.	Recapeamento da Avenida São Judas Tadeu	Definição das demandas por Política Pública	Infraestrutura	2
37.	Recapeamento da Avenida Souza Rangel	Definição das demandas por Política Pública	Infraestrutura	2
38.	Recapeamento da Avenida Elias Cavalcante	Definição das demandas por Política Pública	Infraestrutura	2
39.	Recapeamento da Avenida Vasco da Gama	Definição das demandas por Política Pública	Infraestrutura	2
40.	Recapeamento da Avenida Francisco Manoel	Definição das demandas por Política Pública	Infraestrutura	2
41.	Iluminação da Av.Escritor Ramalho Leite (principal acesso da Barra de Gramame) Obs: Expansão com implantação de postes em 2 quilômetros.	Definição das demandas por Política Pública	Infraestrutura	2
42.	Recapeamento da Avenida Expedito Belmiro de Souza	Definição das demandas por Política Pública	Infraestrutura	2
43.	Recapeamento da Rua N.Sra da Paz	Definição das demandas por Política Pública	Infraestrutura	2
44.	Recapeamento da Rua Recife	Definição das demandas por Política Pública	Infraestrutura	2
45.	Recapeamento da Rua Manoel Pitombeira	Definição das demandas por Política Pública	Infraestrutura	2
46.	Recapeamento da Rua Severino Bento de Moraes	Definição das demandas por Política Pública	Infraestrutura	2
47.	Recapeamento da Rua Adão Viana	Definição das demandas por Política Pública	Infraestrutura	2
48.	Entrega do CRJ(Centro de Referência da Juventude)	Definição das demandas por Política Pública	Esportes	2
49.	Entrega do Novo Ginásio Hermes Taurino	Definição das demandas por Política Pública	Esportes	2
50.	Programa Habitacional da Comunidade do Taipa (Comunidade recebeu titularidade de propriedade dos imóveis)	Definição das demandas por Política Pública	Habitação	2
51.	Regularização Fundiária da Comunidade Nova Esperança.	Definição das demandas por Política Pública	Habitação	2
52.	Programa de Habitação Social (222 unidades da Rua do Arame)	Definição das demandas por Política Pública	Habitação	2
53.	Melhoria no transporte público (extensão da linha 107, Laranjeiras)	Definição das demandas por Política Pública	Mobilidade Urbana	2
54.	Construção da E.M.E.F de Tempo Integral Fernando Milanez	Definição das demandas por Política Pública	Educação	3
55.	E.M.E.F Ana Giovana	Definição das demandas por	Educação	3

	(construção)	Política Pública		
56.	Reforma E.M.E.F João XXIII	Definição das demandas por Política Pública	Educação	3
57.	Ampliação da Iluminação na Av.Panamá	Definição das demandas por Política Pública	Infraestrutura	3
58.	Recapamento da Rua Joaquim Monteiro da Franca	Definição das demandas por Política Pública	Infraestrutura	3
59.	Melhoria na Iluminação nas Ruas Bitte Pereira, Maurício Carneiro e José Dantas Almeida (expansão com a inclusão de cinco postes e melhoria)	Definição das demandas por Política Pública	Infraestrutura	3
60.	Drenagem da Rua Cláudio Costa Vasconcelos	Definição das demandas por Política Pública	Infraestrutura	3
61.	Residencial Colinas Gramame	Definição das demandas por Política Pública	Habitação	3
62.	Melhoria no Transporte Público (Alteração da linha de ônibus 104, para atender os Residenciais Vieira Diniz e Jardim Veneza)	Definição das demandas por Política Pública	Mobilidade Urbana	3

Fonte: Elaborado pelo autor com base no relatório de execução do OP 2013/2020

Durante os anos de 2016 a 2017, período da filiação do Prefeito ao Partido Social Democrático - PSD, e quando as demandas eram definidas por política pública, 62 demandas foram executadas dentro do ciclo do OP, sendo:

- **Área 1** – 9,67%
- **Área 2** – 59,67%
- **Área 3** – 30,64%

Na tabela a seguir, mediremos o percentual de execução das demandas por área de política pública:

Tabela 7 – Tipo das demandas executadas pela gestão, durante o período da filiação partidária do Prefeito no PSD (2016/2017)

Obras Executadas	Percentual %
Educação	33,87%
Infraestrutura	33,87%
Habitação	9,67%
Desenvolvimento Urbano	6,45%
Esportes	4,83%
Mobilidade Urbana	4,83%
Saúde	4,83%
Segurança Pública	1,61%

Fonte: Elaborado pelo autor com base no relatório de execução do OP 2013/2020

Já entre os anos de 2016 e 2017, demandas nas áreas de educação e infraestrutura foram as mais executadas e nas áreas de saúde e segurança pública tiveram a menor execução.

Percebe-se que entre os dois primeiros períodos analisados (2013/2015 e 2016/2017), o primeiro o ciclo era organizado metodologicamente por definição de demandas por obras específicas e, o segundo, por demandas definidas por política pública, houve um aumento substantivo de execuções de demandas na área de infraestrutura.

Este fenômeno ocorre por existir certa facilidade de execução quando uma demanda não está vinculada a efetivação de determinada obra específica como pavimentação de determinada rua, por exemplo.

Quadro 12 ³⁶ – Perfil das demandas executadas pela gestão, levando em consideração a metodologia do OP, a filiação partidária do Prefeito e o período (2018/2020 – Partido Verde - PV)

Nº	Obra	Metodologia	Secretaria	Área
1.	Cobertura da área da feira do Mercado do Bessa	Definição das demandas por Política Pública	Desenvolvimento Urbano	1
2.	Praça Otacílio Batista (reforma)	Definição das demandas por Política Pública	Desenvolvimento Urbano	1
3.	Pavimentação da Rua Pres. Café Filho	Definição das demandas por Política Pública	Infraestrutura	1
4.	Recapeamento asfáltico da Rua Edmundo Filho	Definição das demandas por Política Pública	Infraestrutura	1
5.	Pavimentação da Rua Ivan de Assis Costa	Definição das demandas por Política Pública	Desenvolvimento Urbano	2
6.	Praça Solon Lucena (construção)	Definição das demandas por	Desenvolvimento	2

³⁶ A lista disponibilizada no Relatório de Obras Executadas do OP do período de 2018 a 2020 apresenta uma inconsistência de 4 obras a menos que o número real de execução.

		Política Pública	Urbano	
7.	Praça Vereador Potengi Lucena (INOCOOP) (Construção)	Definição das demandas por Política Pública	Desenvolvimento Urbano	2
8.	Praça São Pedro (construção)	Definição das demandas por Política Pública	Desenvolvimento Urbano	2
9.	Praça Vicente de Paula Nóbrega (praça da APAE)	Definição das demandas por Política Pública	Desenvolvimento Urbano	2
10.	Praça Jorge Valcasser (Reforma)	Definição das demandas por Política Pública	Desenvolvimento Urbano	2
11.	Praça Capitão Ullysses da Silva Costa (Construção)	Definição das demandas por Política Pública	Desenvolvimento Urbano	2
12.	Praça do Joás (Construção)	Definição das demandas por Política Pública	Desenvolvimento Urbano	2
13.	Praça da Convivência (construção)	Definição das demandas por Política Pública	Desenvolvimento Urbano	2
14.	Praça Heitor Cabral de Ulyseia (Reforma)	Definição das demandas por Política Pública	Desenvolvimento Urbano	2
15.	Reforma do Mercado de Jaguaribe (Feira de Quarta Feira)	Definição das demandas por Política Pública	Desenvolvimento Urbano	2
16.	Pavimentação da travessa que liga a Rua Gutemberg Mendonça	Definição das demandas por Política Pública	Infraestrutura	2
17.	Pavimentação da Rua João Pacheco Rabelo	Definição das demandas por Política Pública	Infraestrutura	2
18.	Pavimentação da Rua Rita Pereira da Silva	Definição das demandas por Política Pública	Infraestrutura	2
19.	Pavimentação da Rua Otilia Pereira de Lima	Definição das demandas por Política Pública	Infraestrutura	2
20.	Pavimentação da Rua Miguel Monte de Menezes	Definição das demandas por Política Pública	Infraestrutura	2
21.	Pavimentação da Rua Salvador	Definição das demandas por Política Pública	Infraestrutura	2
22.	Praça dos Colibris (construção)	Definição das demandas por Política Pública	Infraestrutura	2
23.	Iluminação de LED (Programa LED nas Ruas)	Definição das demandas por Política Pública	Infraestrutura	2
24.	pavimentação da Rua Belo Horizonte	Definição das demandas por Política Pública	Infraestrutura	2
25.	Pavimentação da Rua Eugênio de Carvalho Júnior	Definição das demandas por Política Pública	Infraestrutura	2
26.	Recapeamento da Rua Silva Mariz	Definição das demandas por Política Pública	Infraestrutura	2
27.	Pavimentação da Rua Francisco Manoel de Andrade	Definição das demandas por Política Pública	Infraestrutura	2
28.	Praça Rivaldo Correia Lima (construção/1ª etapa)	Definição das demandas por Política Pública	Infraestrutura	2
29.	Reestruturação do Mercado do Geisel (pavimentação interna com novas galerias, calçadas padronizadas e nova iluminação em LED)	Definição das demandas por Política Pública	Infraestrutura	2

30.	Pavimentação da Rua Rangel Travassos	Definição das demandas por Política Pública	Infraestrutura	2
31.	Pavimentação da Rua Alfredo Dias Pinto	Definição das demandas por Política Pública	Infraestrutura	2
32.	Pavimentação da Rua sem nome entre a rua Rodrigues da Silva	Definição das demandas por Política Pública	Habitação	2
33.	Pavimentação da Rua Creuza dos Anjos Pires Bezerra	Definição das demandas por Política Pública	Habitação	2
34.	Pavimentação da Rua Miguel Carneiro de Lucena	Definição das demandas por Política Pública	Habitação	2
35.	Pavimentação da Rua Luiza Maria dos Santos Maciel	Definição das demandas por Política Pública	Habitação	2
36.	Pavimentação da Rua da Cruz	Definição das demandas por Política Pública	Habitação	2
37.	Pavimentação da Rua Transversal	Definição das demandas por Política Pública	Habitação	2
38.	Pavimentação da Rua do Muro	Definição das demandas por Política Pública	Habitação	2
39.	Pavimentação da Rua do Carro	Definição das demandas por Política Pública	Habitação	2
40.	Pavimentação da Rua Central	Definição das demandas por Política Pública	Habitação	2
41.	Pavimentação entre a Rua Rodrigues da Silva	Definição das demandas por Política Pública	Habitação	2
42.	Pavimentação da rua sem nome Rua Vandi Mousinho de Araújo	Definição das demandas por Política Pública	Habitação	2
43.	Pavimentação da rua sem nome entre a rua tenente Claudionor das Neves	Definição das demandas por Política Pública	Habitação	2
44.	Pavimentação da rua João Lourenço de Souza	Definição das demandas por Política Pública	Habitação	2
45.	Pavimentação da Rua do Passeio	Definição das demandas por Política Pública	Habitação	2
46.	Praça da Vitória (construção). Praça ao lado do Condomínio Paulo Miranda	Definição das demandas por Política Pública	Planejamento	2
47.	USF-Colibris (Construção)	Definição das demandas por Política Pública	Saúde	2
48.	Pavimentação da Rua Vigilante Bernardino Alves Rodrigues	Definição das demandas por Política Pública	Infraestrutura	3
49.	Pavimentação da Rua Mundo do Sertão	Definição das demandas por Política Pública	Infraestrutura	3
50.	Recapeamento asfáltico na Av.Joca Velho	Definição das demandas por Política Pública	Infraestrutura	3
51.	Recapeamento asfáltico na Av.Noel Rosa	Definição das demandas por Política Pública	Infraestrutura	3
52.	Pavimentação da Pedra do Ingá	Definição das demandas por Política Pública	Infraestrutura	3
53.	Pavimentação da Rua Arábia	Definição das demandas por Política Pública	Infraestrutura	3
54.	Pavimentação da Rua França	Definição das demandas por	Infraestrutura	3

		Política Pública		
55.	Pavimentação da Rua Cidade de Pirpirituba	Definição das demandas por Política Pública	Infraestrutura	3
56.	Pavimentação da Rua África do Sul	Definição das demandas por Política Pública	Infraestrutura	3
57.	Pavimentação da Rua Turquia	Definição das demandas por Política Pública	Infraestrutura	3
58.	Pavimentação da Rua dos Cravos	Definição das demandas por Política Pública	Infraestrutura	3
59.	Pavimentação da Rua Argélia	Definição das demandas por Política Pública	Infraestrutura	3
60.	Pavimentação da Rua Francisco Amaro de Brito	Definição das demandas por Política Pública	Infraestrutura	3
61.	Pavimentação da Rua Sgto Carlos Moreira	Definição das demandas por Política Pública	Infraestrutura	3
62.	Pavimentação da Av. Carmem Miranda	Definição das demandas por Política Pública	Infraestrutura	3
63.	Melhoria na mobilidade urbana no bairro do Seixas, inclusão de Ciclofaixas, novos abrigos de ônibus e mudança no sentido do trânsito. Além do recapeamento de asfáltico ruas.	Definição das demandas por Política Pública	Infraestrutura	1
64.	Recapeamento da Av. N.Sra da Penha	Definição das demandas por Política Pública	Infraestrutura	1
65.	Implantação de Iluminação na PB 008 (Trecho do Centro de Convenção até a EMEPA)	Definição das demandas por Política Pública	Infraestrutura	1
66.	Pavimentação da Rua José Ladislau de Carvalho	Definição das demandas por Política Pública	Infraestrutura	1
67.	USF Portal do Sol (Cidade Recreio) (construção)	Definição das demandas por Política Pública	Saúde	1
68.	E.M.E.F- Joacil Pereira de Brito (Construção)	Definição das demandas por Política Pública	Educação	2
69.	Praça da família (Mangabeira VII)	Definição das demandas por Política Pública	Desenvolvimento Urbano	2
70.	Praça Citex (construção)	Definição das demandas por Política Pública	Desenvolvimento Urbano	2
71.	Recapeamento da Waldemar Galdino Nazeazeno	Definição das demandas por Política Pública	Infraestrutura	2
72.	Pavimentação da Rua Antônio Gomes Silveira	Definição das demandas por Política Pública	Infraestrutura	2
73.	Pavimentação da Rua Silvinha Cardoso Moreira	Definição das demandas por Política Pública	Infraestrutura	2
74.	Pavimentação da Rua Erlândia Fabrício Monteiro	Definição das demandas por Política Pública	Infraestrutura	2
75.	Recapeamento da Rua José Firmino Ferreira (ladeira na lateral da UNIPÊ)	Definição das demandas por Política Pública	Infraestrutura	2
76.	Pavimentação da Rua dos Milagres	Definição das demandas por Política Pública	Infraestrutura	2

77.	Pavimentação do Trecho que liga ao anexo do TJ (atrás do Presídio de Mangabeira)	Definição das demandas por Política Pública	Infraestrutura	2
78.	Recapeamento Asfáltico Av. João Vieira Carneiro	Definição das demandas por Política Pública	Infraestrutura	2
79.	Pavimentação da Rua Monsenhor João Coutinho	Definição das demandas por Política Pública	Infraestrutura	2
80.	Pavimentação da Rua Gutemberg Mendonça Albuquerque	Definição das demandas por Política Pública	Infraestrutura	2
81.	Pavimentação da Francisco Rabelo	Definição das demandas por Política Pública	Infraestrutura	2
82.	Pavimentação da Rua Moema Palmeira Sobral	Definição das demandas por Política Pública	Infraestrutura	2
83.	Pavimentação da Rua Oswaldo Lemos	Definição das demandas por Política Pública	Infraestrutura	2
84.	Recapeamento da Rua Santos Stanislau	Definição das demandas por Política Pública	Infraestrutura	2
85.	Recapeamento da Av.ayrton Sena	Definição das demandas por Política Pública	Infraestrutura	2
86.	Regularização Fundiária (entrega de títulos de posse de 79 famílias da Comunidade Vila Mangueira)	Definição das demandas por Política Pública	Habitação	2
87.	USF - São Rafael (construção)	Definição das demandas por Política Pública	Saúde	2
88.	USF - Parque do Sol (construção)	Definição das demandas por Política Pública	Saúde	2
89.	USF- Baleado	Definição das demandas por Política Pública	Saúde	2
90.	Pavimentação da Rua Manoel José da Silva	Definição das demandas por Política Pública	Infraestrutura	3
91.	Pavimentação da Rua Capitão Pedro Galvão Silva	Definição das demandas por Política Pública	Infraestrutura	3
92.	Pavimentação da Rua Manoel Taygy Queiroz M Filho	Definição das demandas por Política Pública	Infraestrutura	3
93.	Pavimentação da Rua Edilia Nóbrega Alvares	Definição das demandas por Política Pública	Infraestrutura	3
94.	Pavimentação da Rua Dom Luiz de Vasconcelos	Definição das demandas por Política Pública	Infraestrutura	3
95.	Recapeamento asfáltico da Avenida Redenção	Definição das demandas por Política Pública	Infraestrutura	3
96.	Recapeamento asfáltico da Rua Zumira Novaes	Definição das demandas por Política Pública	Infraestrutura	3
97.	Recapeamento asfáltico da Rua Santos Stanislau	Definição das demandas por Política Pública	Infraestrutura	3
98.	Recapeamento asfáltico da Rua José Bonifácio	Definição das demandas por Política Pública	Infraestrutura	3
99.	Recapeamento asfáltico da Rua José Antônio de Souza	Definição das demandas por Política Pública	Infraestrutura	3
100.	Recapeamento asfáltico da Rua Santo Antônio	Definição das demandas por Política Pública	Infraestrutura	3
101.	Recapeamento asfáltico da Rua	Definição das demandas por	Infraestrutura	3

	Aledria	Política Pública		
102.	USF - Padre Ibiapina	Definição das demandas por Política Pública	Saúde	3

Fonte: Elaborado pelo autor com base no relatório de execução do OP 2013/2020

Durante os anos de 2018 a 2020, período da filiação do Prefeito ao Partido Verde - PV, e quando as demandas eram definidas por política pública, 102 demandas foram executadas dentro do ciclo do OP, sendo:

- **Área 1** – 8,82%
- **Área 2** – 63,72%
- **Área 3** – 27,45%

Na tabela a seguir, mediremos o percentual de execução das demandas por área de política pública:

Tabela 8 - Tipo das demandas executadas pela gestão, durante o período da filiação partidária do Prefeito no **PV - PB (2018/2020)**

Obras Executadas	Percentual %
Infraestrutura	62,47%
Habitação	14,70%
Desenvolvimento Urbano	14,28%
Saúde	5,88%
Educação	0,98%
Planejamento	0,98%

Fonte: Elaborado pelo autor com base no relatório de execução do OP 2013/2020

Fazendo uma análise dos números apresentados, chega-se a duas conclusões importantes: (i) o nível de execução percentual das demandas nas áreas específicas (“área nobre”, conjuntos e periferia), não se altera levando em consideração o período, a metodologia e a filiação partidária do prefeito. Ou seja, a área 1 por ter uma real necessidade social menor, como também uma menor participação no OP, o nível de execução é mais baixo nos três períodos, já as áreas 2 e 3, justamente

por se ter maior necessidade social por obras e serviços públicos a execução é mais alta e segue uma linha percentual tênue, durante os anos de 2013 a 2020; (ii) as demandas quando são definidas por política pública aumentam substancialmente a execução de obras dentro do arcabouço das políticas de infraestrutura e desenvolvimento urbano.

Assim, pode-se concluir que o nível de execução das demandas do OP na cidade de João Pessoa, não sofre interferência em relação a conjunturas políticas relacionadas a troca de partido do prefeito, especialmente de sua saída de um partido de linha progressista vinculado ao campo democrático e popular para um partido de centro direita. Como também no chamado “arco-íris de relações” vinculadas à coalizão que governa a cidade, especialmente na relação do executivo com o legislativo local, bem como as relações estabelecidas com a sociedade civil, através da representação popular dos conselheiros regionais e municipais no período.

Outra constatação importante é que a mudança metodológica de definição de demandas por política pública aumenta substancialmente o nível de execução das prioridades definidas dentro do instrumento na cidade.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Fundamentalmente, a experiência do OP de João Pessoa, fundada em 2005, vem de uma tradição ligada ao modo petista de governar, origem da formação política do então prefeito Ricardo Coutinho que trouxe o instrumento participativo para a cidade na época que estava filiado ao partido, bem como, posteriormente, com Luciano Cartaxo eleito em 2012 também pelo Partido dos Trabalhadores. Esta origem e tradição estão ligadas às formas de execução de determinadas políticas públicas nos governos municipais eleitos nas eleições de 1988 após a reabertura democrática.

Segundo Wampler (2008), os governos militares haviam abusado de sua autoridade ao promover a centralização do poder estatal, permitir a proliferação da corrupção e isolar o Estado diante das demandas dos cidadãos. Então, naquela época o PT buscou apresentar-se como um partido reformista e de práticas novas e que dividia o chamado “poder” com a sociedade.

Desta forma, experiências inovadoras de participação como o OP se proliferaram pelo país em governos do PT e de outros partidos, especialmente por ser um instrumento de um caráter inovador, mobilizador e de boa prática de gestão. É o que Elkins (2003); Wampler; Goldfrank,

(2022) chamam de “difusão³⁷” de políticas, ou seja, a adoção de uma forma horizontal não coordenada, mas interconectada de experiências governamentais em vários governos, impulsionados por redes de políticas públicas que atuam como transmissores de boas práticas e políticas de inovação, sem essencialmente ter relação com conjunturas políticas locais.

O caso de João Pessoa, de 2013 a 2020, reflete essencialmente estas questões: o grau de maturidade política e institucional do OP perpassa a instabilidade política da conjuntura diante da coalizão que governa e suas mudanças e inconsistências programáticas bem como das várias formas e metamorfoses do programa durante o período em João Pessoa.

Para qualquer análise sobre a consistência de experiências de instituições participativas, precisa-se ter este preâmbulo: Qual a origem e protagonistas desta experiência na realidade daquele local? Quais as referências históricas que garantem a sua manutenção?

A estabilidade de políticas públicas com viés das chamadas “boas práticas” como o Orçamento Participativo, está diretamente ligada a sua boa execução e eficiência programática. No caso de João Pessoa, as conjunturas políticas durante o período desta pesquisa foram incapazes de produzir mudanças substanciais nas metodologias e práticas do fazer do instrumento participativo. Embora que certo período depois da saída do Prefeito Luciano Cartaxo do PT e filiação no PSD, a iniciativa de mudança da metodologia específica de escolha das demandas tenha ocorrido coincidentemente nesta fase, trazendo alterações positivas substanciais na sua execução, ao mesmo tempo em que, diminuiu a expectativa da comunidade com o programa que passou a deliberar por demandas genéricas do ponto de vista das políticas públicas.

Começamos esta pesquisa com a compreensão inicial que as conjunturas políticas diversas relacionadas a troca de partidos do prefeito poderiam influenciar diretamente nas práticas metodológicas do OP na cidade. Porém, o que se verificou como resultado deste estudo, depois da análise de fatos empíricos e de documentos oficiais é que questões relacionadas às metodologias do fazer o instrumento participativo, bem como os aspectos da participação social e da execução do programa, não sofrem influências relacionadas às mudanças conjunturais da política partidária e de suas relações na cidade. Tais mudanças nas metodologias do OP foram verificadas como ajustes estruturais a fim de se aumentar a eficiência do instrumento participativo de execução de obras e políticas públicas no município.

Assim, as metamorfoses metodológicas do OP durante o recorte temporal estudado, no caso de João Pessoa, podem ser compreendidas como uma real necessidade de buscar certo fôlego de

³⁷ Para um estudo mais aprofundado sobre a difusão, sugerimos o estudo desenvolvido por Elkins (2003)

execução, ampliando o universo de possibilidades de obras, facilitando e aumentando o nível de execução das demandas definidas pelo programa.

Desta forma, tais modificações metodológicas podem ser associadas a aspectos financeiros, orçamentários e também de ajustes pela necessidade de se aprimorar o instrumento, trazendo assim a discussão de que tais mudanças tiveram questões consideradas multicausais como aspecto principal e não diante das conjunturas políticas exógenas das várias realidades partidárias especificamente.

REFERÊNCIAS

- ABERS, R. (1998). **Do clientelismo à cooperação**: governo local, política participativa e organização cívica em Porto Alegre, Brasil. *Política e Sociedade*, 26(4), 511-537.
- ÁLVAREZ, S. (1990). **Engendrando a Democracia no Brasil**: Mulheres na Política de Transição.
- ANDRADE, Regis de Castro. A base de sustentação política do governo dos anos 90. *Lua Nova*, São Paulo, Agosto, 1989. N° 18.
- ANDREWS, M.; CANGIANO, M.; COLE, N.; RENZIO, P. de; KRAUSE, P.; SELGMAMM, R. (2014). **“This is PFM.”** CID Working Paper Series 2014.285, Harvard University, Cambridge, MA, July 2014.
- ANGELIM, V. G. L.; ARAÚJO, M. A. **Orçamento Participativo, Gestão Democrática e Participativa e o Município de Senhor do Bonfim-BA**. ID online Revista de Psicologia, v.13, n. 4, p. 220-235, 2019.
- AVRITZER, L. (2002). *Democracia e Espaço Público na América Latina*. Imprensa da Universidade de Princeton.
- AVRITZER, L. **Instituições participativas e desenho institucional**: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Opinião pública*, v. 14, n. 1, 2008, p. 43-64.
- AVRITZER, L. O Orçamento Participativo e a teoria democrática: um balanço crítico. In: AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. (orgs.). **A inovação democrática no Brasil**: o Orçamento Participativo. São Paulo: Cortez, 2003.
- AVRITZER, L. O orçamento participativo: as experiências de Porto Alegre e Belo Horizonte In: DAGNINO, E. (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- AVRITZER, L. **Participatory institutions in democratic Brazil**. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2009.
- AVRITZER, L. **Sociedade Civil e Estado no Brasil**: da autonomia à interdependência política. *Opinião pública*, v. 18, n. 2, p. 383-398, 2012.
- AVRITZER, Leonardo. O Orçamento Participativo e a teoria democrática: um balanço crítico. In: AVRITZER, Leonardo e NAVARRO, Zander (orgs.). **A inovação democrática no Brasil**: o Orçamento Participativo. São Paulo: Cortez, 2003
- AZEVEDO, U. F. (2019). **Análise do declínio do número de implementações e do aumento do abandono das experiências de orçamento participativo no Brasil (2004-2016)** (Dissertação de Mestrado). Universidade de Campinas, Campinas, SP

BARBOSA, Adelson. **Prefeito de João Pessoa, Luciano Cartaxo, troca PT pelo PSD**. Revista Exame. 17/09/2015. Disponível em <https://exame.com/brasil/prefeito-de-joao-pessoa-luciano-cartaxo-troca-pt-pelo-psd/>. Acessado em 25/05/2022.

BENEVIDES, M. V. de M. **A Cidadania Ativa**: referendo, plebiscito e iniciativa popular. São Paulo: Ática, 1991.

BEZERRA, C. P. **Por que o Orçamento Participativo entrou em declínio no Brasil?** Mudanças na legislação fiscal e seu impacto sobre a estratégia partidária. In Anais do 7o Seminário Discente da Pós Graduação em Ciência Política da USP. São Paulo, SP, 2017.

BEZERRA, C.; JUNQUEIRA, M. **Por que a adoção do Orçamento Participativo diminuiu no Brasil?** 114ª Reunião Anual da Associação Americana de Ciência Política, Boston, Massachusetts, 2018.

BEZERRA, C.P; RODRIGUES, M; ROMÃO, W.M. **Conselhos de Políticas Públicas no governo Bolsonaro**: impactos do Decreto 9.759/2019 sobre a participação da sociedade civil. 2021. Disponível em: https://www.academia.edu/46872457/Institui%C3%A7%C3%B5es_participativas_no_governo_Bolsonaro_impactos_do_Decreto_9_759_2019_sobre_os_Conselhos_de_Direitos_Humanos . Acesso em: 20 Set 2021.

BOBBIO, N. **Dicionário de Política**. Volume I. 5.ed. Brasília: EDUNB, 1993.

BOBBIO, N. **Igualdade e liberdade**. Tradução de: COUTINHO, N. 3. ed. Rio de Janeiro: Ediouro, 1997.

BONI, M. P. et al. **Orçamento participativo no município de Vitória**, ES. Revista do serviço público Brasileiro, v. 48, n. 4, p. 797-820, 2014.

BRASIL, F.D. et al. **Participação, desenho institucional e alcances democráticos**: uma análise do conselho das cidades (conciudades). Revista de sociologia e política, v. 21, n. 48, p. 5-18, 2013.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 5 de outubro de 1988. 18. Ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

BRASIL. **Decreto Nº 9.759 de 11 de abril de 2019**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. 2019.

CARLOS, E. **Movimentos sociais e instituições participativas**: efeitos do engajamento institucional nos padrões de ação coletiva. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 30, n. 88, p. 83-99, jun. 2015a.

CHARÃO, I. **Orçamento Participativo**: Como surgiu e cresceu o modelo de participação popular. Entrevista concedida ao GGN em 15/09/2014. Disponível em: <https://jornalgggn.com.br/historia/orcamento-participativo-como-surgiu-e-cresceu-o-modelo-de-participacao-popular/>. Acesso em: 13 de Out 2021.

COSTA, D. M. D. **Novas tendências para a administração pública:** Aplicações Práticas em orçamento participativo e governança local solidária. (notas de aula), Viçosa: UFV, Jul, 2008.

DAGNINO, E. **Os Anos 90:** Política e Sociedade no Brasil. Editora Brasiliense, 1994.

DAGNINO, Evelina. **Construção democrática, neoliberalismo e participação:** os dilemas da confluência perversa. Política e Sociedade, São Paulo, v. 5, n. 5, p. 139-164, dez. 2004. Mensal.

DANTAS, Eder. **Transparência e Controle Social em João Pessoa 2013-2015:** Um balanço. CCTA. João Pessoa – 2017.

DARIO JUNIOR, I. R. **Corpo em movimento:** marcas do orçamento participativo na cidade de Suzano/SP. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Estadual Paulista, Rio Claro, 2016.

DIAS, M. R. “**Na encruzilhada da teoria democrática:** efeitos do Orçamento Participativo sobre a Câmara Municipal de Porto Alegre”. Tese de Doutorado em Ciência Política. Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Universidade Cândido Mendes, Rio de Janeiro, 2000.

DIAS, Nelson; ENRÍQUEZ, Sahsil; CARDITA, Rafaela, JÚLIO, Simone; SERRANO, Tatiane (Org.) **Atlas M Mundial dos Orçamentos Participativos 2020 - 2021**, Epopeia e Oficina, Portugal, 2021.

EATON, K.; DICKOVICK, T. (2004). **A política de recentralização na Argentina e Brasil.** Latin American Research Review, 39(1), 90–122 ELKINS, Z. Designed by Diffusion: International Networks and the Spread of Democracy. Tese de Doutorado. Department of Political Science, University of California, Berkeley, 2003.

FAKUSHIMA, K. A. **Os impasses à democracia participativa nos governos de esquerda:** os casos do Brasil, do Chile e da Venezuela. Revista Colômbia Internacional, v. 2, n. 98, p. 105-135, 2019.

FEDOZZI, L. **O Eu e os outros.** Participação e construção da consciência social. Porto Alegre: Tomo, 2008.

FEDOZZI, L.; RAMOS, M.P.; GONÇALVES, F.G. **Orçamentos Participativos:** variáveis explicativas e novos cenários que desafiam a sua implementação. Revista de Sociologia e Política, v. 28, n. 73, e 005, 2020.

FELIZES, J. **Três abordagens do poder local enquanto formas diferenciadas de construção das identidades** - uma breve exploração. IV Congresso Português de Sociologia, 2000.

FNPP. **Experiências de Orçamento Participativo no Brasil:** período de 1997 a 2000. Petrópolis: Vozes, 2003.

FREEDEN, Michael. **Ideologies and political theory:** a conceptual approach. Oxford, Clarendon, 1996.

G1 PARAÍBA. **PT da Paraíba rompe com Luciano Cartaxo após anúncio de desfiliação**. Em 18/09/2015. Disponível em <https://g1.globo.com/pb/paraiba/noticia/2015/09/pt-da-paraiba-rompe-com-luciano-cartaxo-apos-anuncio-de-desfiliao.html>. Acessado em 25/05/2022.

Genro, T. (1995). *Utopia Possível* (2nd ed.). Artes e Ofícios.

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

GUGLIANO, A. A, RODRIGUES, P. A. **Orçamentos participativos na Argentina e Brasil: as experiências de Maipú (Argentina) e Rio Grande (Brasil)**. Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais, v.2, n.1, p. 36-61, 2017.

HOSOKAWA, W. **Estudo sobre a rede brasileira do orçamento participativo (RBOP) e sua contribuição para o orçamento participativo (OP) na perspectiva das cidades participantes**. Tese (Doutorado em Ciências Humanas e Sociais) - Universidade Federal do ABC, São Bernardo, 2018. Imprensa da Universidade de Princeton.

JOÃO PESSOA. **Lei municipal nº 11.903, de 29 de março de 2010**. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/pb/j/joao-pessoa/lei-ordinaria/2010/1191/11903/lei-ordinaria-n-11903-2010-institucionaliza-o-orcamento-democratico-no-ambito-do-municipio-de-joao-pessoa-e-da-outras-providencias?q=11.903>. Acesso em: 14 de maio 2020.

JOÃO PESSOA. **Lei municipal nº 12.423, de 12 de agosto de 2012**. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/pb/j/joao-pessoa/lei-ordinaria/2012/1243/12423/lei-ordinaria-n-12423-2012-altera-dispositivo-da-lei-11903-2010-que-dispoe-sobre-o-orcamento-democratico-no-ambito-do-municipio-de-joao-pessoa-acrescentando-o-paragrafo-unico-ao-seu-art-9?q=12.423>. Acesso em: 14 de maio 2020.

JOÃO PESSOA. **Lei municipal nº 12.539, de 12 de março de 2013**. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/pb/j/joao-pessoa/lei-ordinaria/2013/1254/12539/lei-ordinaria-n-12539-2013-institucionaliza-o-orcamento-participativo-no-ambito-do-municipio-de-joao-pessoa-alterando-dispositivos-da-lei-n-11903-de-29-de-marco-de-2010-e-da-outras-providencias?q=12.539>. Acesso em: 14 de maio 2020.

KOWARICK, L.; SINGER, A. **A Experiência do Partido dos Trabalhadores na Prefeitura de São Paulo**. Novos Estudos CEBRAP, 35, 205–220, 1993.

LAVALLE, A.; BARONE, L. **Conselhos, Associações e Desigualdade**. p. 51-76 In: ARRETCHE, M. (Org.). *Trajetórias das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos*. São Paulo: Unesp/ CEM, 2015.

LIJPHART, Arend. **Democracies**. Yale University Press. New Haven and London, 1984, pp. 4-32.

LÜCHMANN, L. H. H. **“Possibilidades e limites da democracia deliberativa: a experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre”**. Tese de Doutorado em Ciências Sociais. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade de Campinas, Campinas, 2002.

MACHADO, R. L. **Orçamento participativo em pequenos municípios: o caso de Cambuí/MG**. Dissertação (Mestrado em Gestão Pública e Sociedade) – Universidade Federal de Alfenas, Varginha, 2017.

MENDES, D. C. V. R. **Democratizando o processo orçamentário: a experiência do orçamento participativo nos municípios brasileiros**. Brasília: ESAF, 2004. 78 p.

MICHELS, R. **Sociologia dos partidos políticos**. Brasília: Universidade de Brasília, 1982.

MONTAMBEAULT, F. **Era uma vez uma proposta democrática radical: teorias da mudança institucional gradual no orçamento participativo brasileiro**. *Latin American Politics and Society*, 61(1), 29–53, 2019.

MONTERO, A.P.; SAMUELS, D.J. **Descentralização e Democracia na América Latina**. Imprensa da Universidade de Notre Dame, 2004.

MOREIRA, H. B. **Orçamento Participativo de Fortaleza: Uma promessa a ser cumprida**. Dissertação (Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2015.

MOSCA, G. **La classe política**. México: Fondo de Cultura Econômica, 1992.

NOVAES, F. S.; SANTOS, M. E. P. dos. **O Orçamento Participativo e a democratização da gestão pública municipal** - a experiência de Vitória da Conquista (BA). *Revista de Administração Pública*, v. 48, n. 4, p. 797-820, 2014.

PAULA, A. P. P. de. **Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social**. *Revista de administração de empresas*, v. 45, n.1, p. 36-49, 2005.

PERISSINOTTO, R (2009). **As elites políticas: questões de teoria e método**. Curitiba: Ibplex.

PERISSINOTTO, R.; CODATO, A.; BRAGA, S.; FUKS, M. **Quem governa? Um estudo das elites políticas do Paraná**. Curitiba: Universidade Federal do Paraná, 2007.

PETINELLI, V. **A quem serve as conferências de políticas públicas?** *Opinião Pública*, v. 23, n. 3, p. 612-646, 2017

PIGNATON, F. **Participação popular na elaboração de orçamentos públicos municipais: a experiência do Espírito Santo, 1983-1994**. EDUFES, 2005.

PIRES, V. **Participação de Sociedade nos Processos Orçamentários: a Experiência Brasileira Recente**. Presented at the XXVII Seminário Internacional de Presupuesto Publico, October 2, 2000.

PIRES, V. **Orçamento Participativo: o que é, para que serve, como se faz**. Barueri, São Paulo: Manole, 2001.

PIRES, V.; MARTINS, L. J. **Orçamento Participativo após vinte anos de experiência no Brasil: Mais qualidade na gestão orçamentária municipal?** Revista Capital Científico, v. 9, n. 2, p. 100 – 109, 2011.

PMJP. 2020. **Programa Você Prefeito será lançado nesta quarta para fortalecer exercício da cidadania na Capital**. Disponível em: <https://www.joaopessoa.pb.gov.br/noticias/programa-voce-prefeito-sera-lancado-nesta-quarta-para-fortalecer-exercicio-da-cidadania-na-capital/>. Acesso em: 20 de set 2021.

POGREBINSCHI, T.; SANTOS, F. **Participação como representação: o impacto das conferências nacionais de políticas públicas no Congresso Nacional**. Dados, 54(3), 259–305, 2011.

POGREBINSCHI, T.; TANSCHKEIT, T. **Retrocedendo – O que aconteceu com a participação cidadã no Brasil?** Recuperado em 1 de agosto de 2021, 2017.

RIBEIRO, A. C. T.; GRAZIA, G. de (Org.). Petrópolis: **Fórum Nacional de Participação Popular**; Editora Vozes, 2003.

RENNÓ, L.; SOUZA, A. **A metamorfose do orçamento: Mudanças e seus efeitos em Porto Alegre (RS)**. Revista de Sociologia e Política, v. 20, n. 4, p. 235-252, 2012.

ROMÃO, W. M. **“O eclipse da sociedade política nos estudos sobre Orçamento Participativo”**. BIB, São Paulo, nº 70, p. 121-144, 2010

SANTOS, R. C. da S. **Do Orçamento Participativo ao Recife Participa: uma avaliação comparativa dos processos de participação no planejamento e gestão urbanos do Recife**. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Urbano) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2017.

SERAFIM, Lizandra. **Participação no Governo Lula: as pautas da reforma no Ministério das Cidades (2003-2010)**. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas, 2013.

SERAFIM, Lizandra; TEIXEIRA, Ana Claudia C. **Controle Social das Políticas Públicas. Representação Popular na Construção do Poder Local** – Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Públicas, São Paulo: n. 29, p. 1-4, 2008.

SCHEEFFER, F. **Ideologia e comportamento parlamentar na Câmara dos Deputados: faz sentido ainda falar em esquerda e direita?** Tese (Doutorado em Sociologia Política)– Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2016.

SILVA, R.L.; OLIVEIRA, V.C.; ABREU, J.C. **Democracia Local e Orçamento participativo: Uma análise da experiência de Cambuí (BRASIL)**. Revista Iberoamericana de Estudios Municipales, n. 23, p. 81-104, 2021.

SINTOMER, Y.; HERZBERG, C.; RÖCKE, A. **Participatory budgeting in Europe: potentials and challenges**. International Journal of Urban and Regional Research, v. 32, n. 1, p. 164-178, 2012.

SIPIONE, M. E.; SILVA, M. Z. de. **Reflexões e interpretações sobre a participação e a representação em conselhos gestores de políticas públicas**. Revista de sociologia e política, v. 21, n. 46, p. 147-158, 2013.

SOUZA, L. A. M. “**Virada institucional**”: o debate sobre o papel das instituições e dos atores políticos locais nas três gerações de estudos sobre o Orçamento Participativo. In: Encontro Anual da ANPOCS. São Paulo. Anais [...]. São Paulo: USP, 2016. p. 83-103.

SOUZA, L. A. M. **Partidos, governo e Legislativo nas disputas do Orçamento Participativo: uma análise comparativa**. Revista do Cesop, v. 27, n. 1, p. 1544-188, 2021.

SPADA, P. **The adoption and abandonment of democratic innovations**: investigating the rise and decline of participatory budgeting in Brazil. In: INTERNATIONAL CONGRESS OF THE LATIN AMERICAN STUDIES ASSOCIATION, 32, 2014, Chicago. Congress Papers [...]. Chicago: Lasa, 2014.

TAVARES, A. L. S. **Democracia e Orçamento Participativo**: um estudo de caso do município de Vila Velha. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) - Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2018.

TAVARES, R.C.C.; MEDEIROS, J.P. **Transparência na gestão pública**: Um desafio da administração do município de Afonso Bezerra – RN. Revista Brasileira de Negócios, Gestão e Tecnologia da Informação, v. 1, n. 1, p. 79-103, 2018.

TEIXEIRA, A. C.; GRAZIA G.; ALBURQUERQUE, M. C. **Orçamento Participativo em municípios paulistas: gestão 1997-2000**. São Paulo: Instituto Pólis, 2002. 32 p.

TENDLER, J. (1997). **Bom governo nos trópicos**. Imprensa da Universidade Johns Hopkins.

TRANJAN, R. (2016). **Democracia Participativa no Brasil**: Socioeconômico e Político Origens. Imprensa da Universidade de Notre Dame.

TROUNSTINE, J. **All Politics Is Local**: The Reemergence of the Study of City Politics Perspectives. Perspectives on Politics, v. 7, n. 3, p. 611-618, 2009.

UITTENBROEK, C.J., MEES, H.L.P., HEGGER, D.L.T., E DRIESSEN, P.P.J (2019). **The Design of public participation**: who participates, when and how? Insights in climate adaptation planning from the Netherlands. Journal of Environmental Planning and Management, 62(14), 1-19.

WAMPLER, B. **Expandindo accountability através de instituições participativas?** Ativistas e reformistas nas municipalidades brasileiras. In: LUBAMBO, C. ; COELHO, D.; MELO, M. A (Org). Desenho institucional e participação política: experiências no Brasil contemporâneo. Petrópolis: Vozes, 2005.

WAMPLER, B. **Orçamento Participativo**: uma explicação para amplas variações nos resultados. In: AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. (orgs.). A inovação democrática no Brasil: o Orçamento Participativo. São Paulo: Cortez, 2003.

WAMPLER, B., & AVRITZER, L. (2004). **Públicos Participativos:** Sociedade Civil e Novas Instituições no Brasil Democrático. *Política Comparada*, 36, 291-312.

WAMPLER, B., GOLDFRANK, B. (2022). **Introduction.** In: *The Rise, Spread, and Decline of Brazil's Participatory Budgeting*. Palgrave Macmillan, Cham.

https://doi.org/10.1007/978-3-030-90058-8_1

WAMPLER, BRIAN. **Difusão do Orçamento Participativo brasileiro:** “boas práticas” devem ser promovidas? *Opinião Pública*, Campinas, v. 14, n. 1, p. 65-95, jun. 2008.

ANEXO I

Quadro 13 - Regiões de Participação Popular – RPPs do OP de João Pessoa

Região	Bairros e Comunidades
1º	Bairros: Aeroclube, Bessa, Jardim Oceania, Manaíra, Jardim Luna, Brisamar, João Agripino, Bairro São José. Comunidades: São Luiz, São Gabriel, São Mateus, Travessa Washington Luís e Chatuba I, II e III.
2º	Bairros: Penha, Quadramares, Altiplano, Cabo Branco, Tambaú, Seixas. Comunidades: Jacarapé, Aratu, Vila dos Pescadores, Rio do Cabelo, Vila do Sol, Vila São Domingos, Rabo do Galo, Vila Mangueira, Barreira do Cabo Branco e Paulino Pinto.
3º	Bairros: Mangabeira I, II, III, IV, V, VI e VII, Cidade Verde I e II. Comunidades: Aratu, Girassol I e II, Feirinha, Jardim Mangueira, Nova Esperança, IPEP, Projeto Mariz I, II e III, Patrícia Tomaz, Conjunto dos Militares, Com. do Balcão.
4º	Bairros: Valentina I e II, Paratibe, Cuiá, Muçumagro. Comunidades: Barra de Gramame, Frei Damião, Santa Bárbara, Doce Mãe de Deus, Praia de Gramame, Praia do Sol, Parque do Sol, Cidade Maravilhosa, Quilombolas, Boa Esperança, Nova Mangabeira, Nossa Senhora das Neves. Residenciais/Conjuntos Habitacionais: Nice de Oliveira (Paratibe), Manacá (Paratibe), Da Cidadania (Paratibe), Da Amizade (Paratibe), Loteamentos: Sonho Meu
5º	Bairros: José Américo, Água Fria, Cidade dos Colibris (1 e 2), João Paulo II, Ernani Sátiro, Esplanada, Costa e Silva, Grotão, Geisel, Funcionários II, III e IV. Comunidades: Jardim Nova Canaã, Colibris, Laranjeiras, Boa Vista, Citex, Nova República, Nova Trindade III, Lago Sul, Arame, 1º de Abril, Lava Jato, Maria de Nazaré, Presidente Médici, Gauchinha, Taipa, e Sesi. Residenciais/Conjuntos Habitacionais: Conjunto da FAC I e II (José Américo), Conjunto dos Radialistas (Geisel), Condomínio Fraternidade (Funcionários IV), Jaqueiras I, II, III e IV (José Américo). Loteamentos: Jardim Sepol (Ernani Sátiro), Santa Verônica (José Américo),

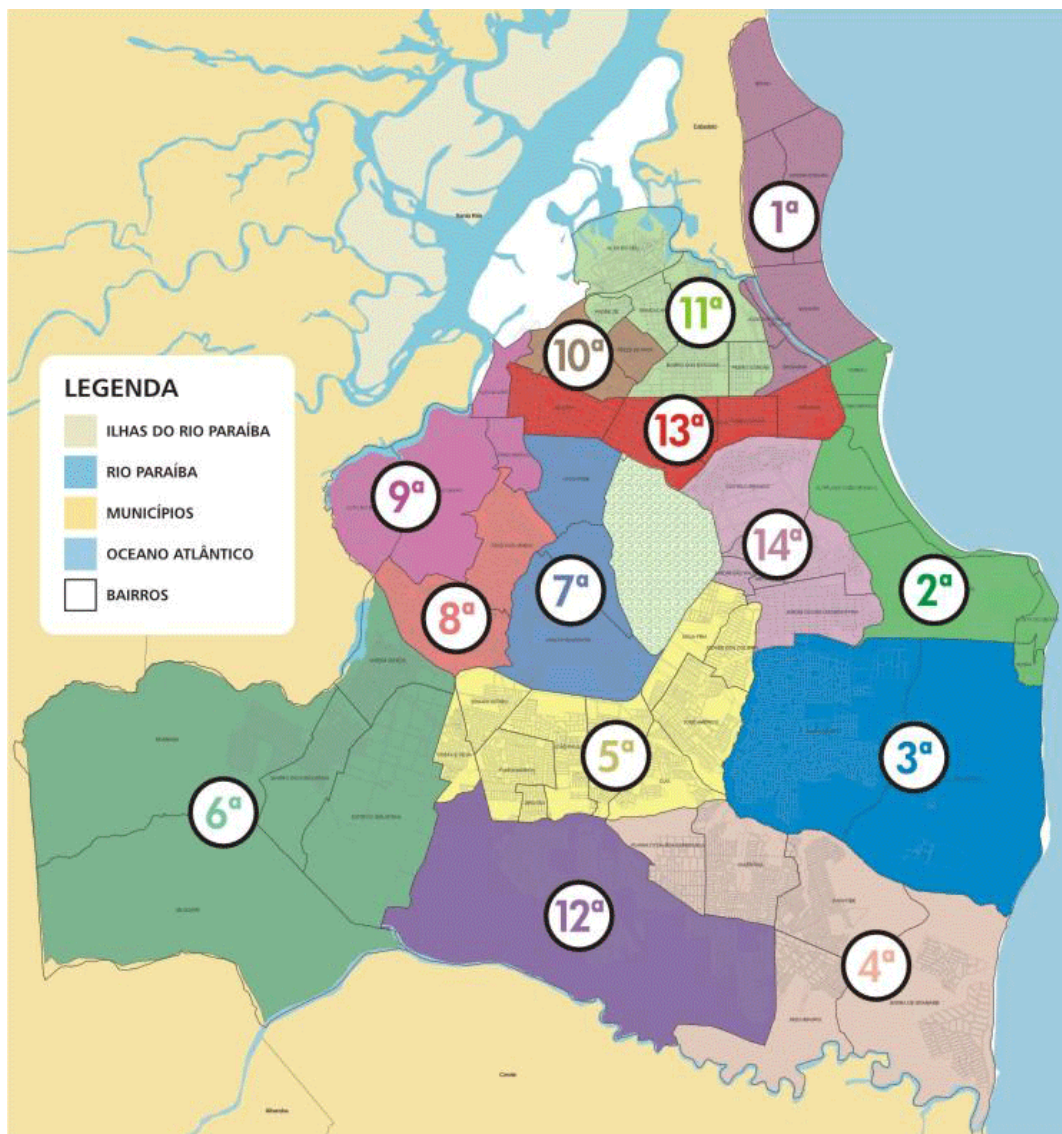
	Loteamento Mares do Sul (José Américo), Quadra Mares (José Américo), José Mariz I José Américo), Brasa Mar (José Américo), Loteamento Greenville (Grotão), Loteamento Morada Verde (Grotão).
6º	Bairros: Bairro das Indústrias, Distrito Industrial, Jardim Veneza, Mumbaba, Mussurê. Comunidades: Nova Trindade, Distrito Sítio Mumbaba, Três Lagoas, Jardim Veneza. Residenciais/Conjuntos Habitacionais: Anayde Beiriz, Vieira Diniz I, II, III E IV, Jardim Veneza (Dilmão), São Rafael, Conjunto Nossa Senhora das Graças, Conjunto das Indústrias, Conjunto Padre Ibiapina, da Paz. Loteamentos: Clovis Gondim, Jardim Verona, Cajueiro, Verde Vale, Cidade Jardim, Estrela de Prata, Jardim Paraíso, Barro de Ouro, João Magliano, Cidade Verde I, II, III (Mumbaba), Nova Veneza.
7º	Bairros: Cristo, Jaguaribe, Rangel. Comunidades: Boa Esperança, Jardim Bom Samaritano, Riacho Doce/ Ceasa, São Geraldo, Redenção, Jardim Itabaiana, Bela Vista, Da Mata, Matinha, Monte Cassino, Paturi e Cemitério. Residenciais/Conjuntos Habitacionais: Vale das Palmeiras.
8º	Bairros: Cruz das Armas, Funcionários I, Jardim Planalto, Oitizeiro. Comunidades: Jardim Guaíba, Baleado, Lagoa Antônio Lins, Alvorada I e II, Novo Horizonte II, Ribeirinhas, Travessa São Luiz, Buraco da Gia, Bom Jesus, Bethânia (4 de Outubro), São João Batista, Emaus, São Sebastião, Nova Jerusalém, Santo Agostinho, São Pedro e São Paulo.
9º	Bairros: Alto do Mateus, Ilha do Bispo, Bairro dos Novais, Centro Histórico, Varadouro. Comunidades: Distrito Mecânico, Beira da Linha, Com. 5 de junho, Juracy Palhano, São Judas Tadeu, Miramangue, Jardim Mônica, Aratu, Rua da Lama, Tanque, Av. Nova Liberdade, José Félix, Coronel Bento, Cícero Moura, Bola na Rede, Ninho da Perua, Campo da Alvorada, Porto do Capim, Praça 15 de Novembro, Vila Nassau, Trapixe, Renascer I, Santa Emília de Rodat e Saturnino de Brito, Cabral Batista. Residenciais e Conjuntos Habitacionais: Conjunto do IPEP, Conjunto Tiradentes, Conjunto dos Motoristas, I, II e III, Condomínio Índio Piragibe, Conjunto Frei Marcelino, Conj. Dom José Maria Pires.
10º	Bairros: Roger, Tambiá, Treze de Maio Comunidades: Asa Branca, do S, Felipéia, Vila Japonesa, Riachinho, Terra do Nunca

	e Buraco da Gia, Cabeça de Burro.
11º	Bairros: Mandacarú, Pedro Gondim, Bairro dos Ipês I e II, Bairro dos Estados, Padre Zé. Comunidades: Boa Esperança, Jardim Ester, Jardim Mangueira, Beira da Linha, São Pedro, Porto João Tota, Beira Molhada, Rua do Cano.
12º	Bairros: Gramame, Engenho Velho, Ponta de Gramame, Colinas do Sul I e II, Gervásio Maia. Residenciais/Conjuntos Habitacionais: Conjunto Marinês, Residencial Gervásio Maia, Vista Alegre, Irmã Dulce, Jardim das Colinas, Conjunto 410.
13º	Bairros: Centro, Torre, Tambauzinho, Expedicionários, Miramar. Comunidades: Padre Hildon Bandeira, Cafofo/Liberdade, Brasília de Palha, Vila Tambauzinho, Tito Silva, Miramar e Travessa Yayá.
14º	Bairros: Castelo Branco I, II e III, Bancários, Anatólia, Jardim São Paulo, Jardim Cidade Universitária, Colibris II. Comunidades: São Rafael, Santa Clara, Timbó, Alto Timbó, Eucalipto, Paulo Miranda e Santa Bárbara.

Fonte: Secretaria Executiva da Participação Popular.

ANEXO II

Mapa 1 Divisão geográfica das RPPs do OP de João Pessoa.



Fonte: Secretaria Executiva da Participação Social



**AS MUDANÇAS METODOLÓGICAS DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE JOÃO
PESSOA, SUAS CAUSAS E EFEITOS (2013-2020)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação em
Gestão Pública e Cooperação Internacional da Universidade
Federal da Paraíba, para obtenção do título de Mestre em
Gestão Pública e Cooperação Internacional na linha de
Políticas Públicas.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Lizandra Serafim

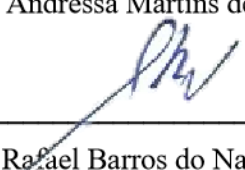
Data da aprovação: 27 de julho de 2022.

Banca examinadora



Prof.^a Dr.^a Lizandra Serafim (Orientadora)

Prof.^a Dr.^a Luciana Andressa Martins de Souza (Examinadora externa)



Prof. Dr. Anderson Rafael Barros do Nascimento (Examinador externo)



Prof. Dr. Vanderson Gonçalves Carneiro (Examinador interno)

João Pessoa

2022